

# НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 3 (87)  
2007

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ  
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор Анатолій Рачок  
Шеф-редактор Людмила Шангіна  
Редактор Алла Чернова  
Макет Олександр Москаленко  
Техніко-комп'ютерна підтримка Антон Дижин

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

Журнал видається з 2000р.  
українською та англійською мовами

Загальний тираж 3800 примірників

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

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

Фотографії:

Прес-служба Президента України — обкладинка

© Центр Разумкова, 2007

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

Проект виконувався Консорціумом неурядових  
організацій у складі Інституту економічних досліджень  
та політичних консультацій, Центру політико-правових  
реформ та Центру Разумкова за підтримки  
Міжнародного фонду «Відродження»

## З М І С Т

### 240 ДНІВ ДІЯЛЬНОСТІ ВЛАДИ В НОВОМУ ФОРМАТІ: ОЦІНКА НЕУРЯДОВИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ

(Аналітична доповідь)

|                                                                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ПОЛІТИЧНИЙ КОНТЕКСТ МОНИТОРИНГУ.....                                                                                   | 2  |
| 1. ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА: КРИЗОВІ ТЕНДЕНЦІЇ.....                                                                          | 4  |
| 1.1 ВЗАЄМОДІЯ ГЛОК ВЛАДИ ТА ЇЇ ІНСТИТУТІВ. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ОПОЗИЦІЇ<br>ТА ІНІЦІАТИВИ З РЕФОРМУВАННЯ КОНСТИТУЦІЇ..... | 4  |
| 1.2 ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ.....                                                                             | 14 |
| 1.3 ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ ТА СИСТЕМА ОРГАНІВ ЮСТИЦІЇ –<br>СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ.....                           | 23 |
| 1.4 ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ІНФОРМАЦІЮ, СВОБОДА ЗМІ,<br>РУХ ДО ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА.....                   | 29 |
| 1.5 ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ, ДІЯЛЬНІСТЬ СУДОВОЇ ВЛАДИ.....                                                  | 33 |
| ВИСНОВКИ.....                                                                                                          | 36 |
| 2. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК.....                                                                                 | 37 |
| 2.1 СОЦІАЛЬНІ СТАНДАРТИ.....                                                                                           | 37 |
| 2.2 БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС.....                                                                                              | 40 |
| 2.3 ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА.....                                                                                            | 42 |
| 2.4 МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ І ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ.....                                                          | 43 |
| 2.5 ДЕРЖАВНИЙ БОРГ.....                                                                                                | 45 |
| 2.6 ІНВЕСТИЦІЙНА ПОЛІТИКА.....                                                                                         | 47 |
| 2.7 ТОРГОВЕЛЬНА ПОЛІТИКА.....                                                                                          | 48 |
| 2.8 МОНЕТАРНА ПОЛІТИКА.....                                                                                            | 49 |
| 2.9 ФІНАНСОВИЙ СЕКТОР.....                                                                                             | 50 |
| 2.10 ПРИВАТИЗАЦІЯ І ПРАВА ВЛАСНОСТІ.....                                                                               | 52 |
| 2.11 РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК.....                                                                                        | 54 |
| 2.12 АГРАРНА ПОЛІТИКА.....                                                                                             | 55 |
| 2.13 ІНФРАСТРУКТУРНІ ГАЛУЗІ.....                                                                                       | 56 |
| 2.14 ЕНЕРГЕТИЧНИЙ СЕКТОР.....                                                                                          | 60 |
| ВИСНОВКИ.....                                                                                                          | 63 |
| 3. ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ.....                                                                          | 64 |
| 3.1 ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ<br>ВСЕРЕДИНІ КРАЇНИ.....                                      | 64 |
| 3.2 ЄВРОПЕЙСЬКА ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНА ІНТЕГРАЦІЯ.....                                                                      | 67 |
| 3.3 РОЗВИТОК ВІДНОСИН ІЗ США.....                                                                                      | 70 |
| 3.4 РОЗВИТОК СПІВРОБІТНИЦТВА З РОСІЙСЬКОЮ ФЕДЕРАЦІЄЮ.....                                                              | 71 |
| 3.5 РЕГІОНАЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ.....                                                                                        | 74 |
| 3.6 ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ.....                                                                                              | 75 |
| ВИСНОВКИ.....                                                                                                          | 77 |
| 4. ВЛАДА І СИТУАЦІЯ В КРАЇНІ ОЧИМА ГРОМАДЯН.....                                                                       | 78 |
| 4.1 ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА СИТУАЦІЇ В КРАЇНІ.....                                                                             | 78 |
| 4.2 ОЦІНКА ЗМІН У РІЗНИХ СФЕРАХ ЖИТТЯ КРАЇНИ І ГРОМАДЯН.....                                                           | 80 |
| 4.3 ОЦІНКИ ДІЙ ІНСТИТУТІВ ВЛАДИ ТА ПОЛІТИЧНИХ СИЛ,<br>ПРЕДСТАВЛЕНИХ У ПАРЛАМЕНТІ.....                                  | 81 |
| 4.4 ОЦІНКА ДІЙ КОАЛІЦІЙНОГО УРЯДУ.....                                                                                 | 83 |
| 4.5 ВІДКРИТІСТЬ І ПРОЗОРІСТЬ ВЛАДИ, ЇЇ ПІДКОНТРОЛЬНІСТЬ СУСПІЛЬСТВУ.....                                               | 85 |
| 4.6 ОЦІНКИ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ВЛАДИ.....                                                                              | 86 |
| ПРОПОЗИЦІЇ.....                                                                                                        | 89 |

### ЕКСПЕРТИ ПРО ВІДКРИТІСТЬ І ПРОЗОРІСТЬ ВЛАДИ, ЇЇ ПІДКОНТРОЛЬНІСТЬ СУСПІЛЬСТВУ ТА ВІДПОВІДНІСТЬ ЇЇ ДІЙ СУСПІЛЬНИМ ІНТЕРЕСАМ.....

(Експертне опитування)

93

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

# ПОЛІТИЧНИЙ КОНТЕКСТ МОНІТОРИНГУ

Система державної влади в конфігурації, що склалася після створення в Парламенті Антикризової коаліції, призначення В.Януковича Прем'єр-міністром і формування нового Кабінету Міністрів, від самого початку виглядала недостатньо врівноваженою. Певний баланс протягом нетривалого часу ще зберігався за рахунок позірною консенсусу навколо Універсалу національної єдності, кадрових домовленостей між Президентом і керівництвом Уряду та Парламентом, збереження перспектив переговорного процесу між фракціями Партії регіонів і "Нашої України". Але невдовзі логіка, за якою "переможець отримує все", почала виразно домінувати в діях коаліції та Кабінету Міністрів.

Значна частина їх енергії була витрачена на формальне та фактичне обмеження конституційних повноважень Глави держави. Своєю чергою, Президент не знайшов шляхів ефективної реалізації своїх владних повноважень, адекватних новим політичним реаліям. Врешті, це призвело до серйозної політичної і конституційної кризи, оскільки спосіб дій опонентів з реалізації їх політичних цілей виявив численні і серйозні вади Основного Закону, його неспроможність регулювати відносини між головними центрами державної влади.

Політична криза висвітлювала вкрай болючу проблему неналежного врядування в Україні: низького рівня прозорості, відкритості дій владних структур, їх підзвітності та підконтрольності суспільству, відсутності ефективного зворотного зв'язку – "влада-громадськість". Саме ця тема є предметом проведеного експертного аналізу.

Надаючи на публічний розгляд матеріали моніторингу дій влади за період з 4 серпня 2006р. по 1 квітня 2007р., Консорціум незалежних аналітичних центрів, з огляду на сучасну ситуацію в країні, вважає за необхідне зазначити наступне.

1. Сьогодні в центрі уваги політиків, урядовців, експертів і громадськості знаходяться питання про причини поточної політичної кризи, варіанти подальшого розвитку подій та можливі механізми подолання кризи. В кінцевому підсумку йдеться про ефективність функціонування держави і спроможність всіх гілок влади забезпечувати необхідні умови для динамічного соціально-економічного розвитку суспільства.

2. Причини згаданої політичної кризи лежать значно глибше, ніж суперечності у стосунках всередині державного керівництва або між правлячою коаліцією та опозицією в Парламенті. Йдеться про протистояння потужних політичних сил як репрезентантів різних комплексів економічних, соціальних, культурних, морально-етичних цінностей та інтересів. Отже, в більш масштабному вимірі питання стоїть про єдність країни і перспективи її розвитку як цілісного соціально-політичного утворення з органічно притаманними йому національно-культурними атрибутами.

3. Криза в країні породжена не зовнішніми чинниками. Порушення Конституції, законів України та морального суспільного договору політичних сил з громадянами-виборцями допускали всі сторони - фігуранти кризи. Провина лежить на політичній еліті України в цілому.

4. Очевидно, що каталізатором кризи, попри безсумнівний егоїзм і політичну короткозорість її суб'єктів, стала недосконалість чинного законодавства, насамперед, Конституції – в частині визначення процедур створення коаліції депутатських фракцій, розподілу повноважень між Президентом, Парламентом та Урядом. На жаль, стало фактом вибіркове та недобросовісне застосування законодавства всіма суб'єктами політики, зловживання правами, систематичне порушення Конституції.

Недосконалі та сумнівно легітимні конституційні зміни від 8 грудня 2004р., стосовно яких не відбулося належної дискусії в суспільстві, належать до ключових чинників дисбалансу у владі та правового хаосу. Протистояння навколо подальших змін до Конституції виступало винятково інструментом політичної боротьби.

5. Акценти були зроблені не на забезпеченні демократичних процедур урядування та розробці політики, а на побудові жорсткої владної вертикалі та командно-адміністративних методах управління. Пріоритетами стали не реформи, а боротьба з політичними опонентами, боротьба за повноваження та тотальна заміна кадрів. При цьому, кадрові призначення були надзвичайно політизованими та мали виразний регіонально-корпоративний характер.

6. Однією з головних причин кризи стала відсутність стратегічного бачення шляхів розвитку держави та суспільства. Суспільству не були запропоновані обґрунтовані стратегії, програми змін і реформ у соціальній сфері, економіці та інших галузях. Правляча еліта країни фактично ігнорувала налагодження ефективного діалогу із структурами громадянського суспільства. Замість конструктивного та результативного діалогу, створена лише його ілюзія.

Внаслідок цього, політика державних структур здійснювалася значною мірою в "ручному" режимі, що заважало забезпеченню її прозорості, відкритості та підконтрольності суспільству.

7. Політична криза виявила недостатню стабільність інститутів, які б гарантували демократію і верховенство права, засвідчила вразливість судової гілки влади та правоохоронних органів до впливів з боку різних політичних сил.



8. Яким би не був вихід із ситуації, що склалася після припинення повноважень Верховної Ради, він має стати лише першим кроком на шляху до реформування Конституції, а також – виборчого законодавства, оскільки не важко помітити зв'язок між низьким рівнем політичної відповідальності народних депутатів і чинною системою виборів до Верховної Ради, яка практично знеособлює цей орган в очах виборців, розриває будь-який реальний зв'язок між ними та їх обранцями.

9. Гострота політичної ситуації не усуває з порядку денного необхідності глибокого аналізу поточної політики різних владних структур, оскільки політичні кризи рано чи пізно минають, а динаміка соціально-економічного розвитку визначається конкретними діями влади, спрямованими на вирішення системних і поточних проблем розвитку суспільства.

До того ж, саме в попередніх рішеннях і діях головних політичних гравців ховаються причини сучасної політичної кризи. Очевидно, що нездатність української політичної еліти модернізувати систему влади в останньому підсумку й зумовила розгортання тих подій, які сьогодні визначають політичний процес в Україні.

10. Саме цими міркуваннями керувався Консорціум незалежних аналітичних центрів, коли вирішив презентувати свою оцінку дій влади за період з 4 серпня 2006р. по 1 квітня 2007р. У пропонованій аналітичній доповіді експерти представили власний перелік і характеристики найбільш важливих дій та задекларованих намірів гілок влади протягом вказаного періоду – з тим, щоб надати можливість усім зацікавленим політикам, урядовцям, експертам та громадськості зробити висновки щодо прозорості, ефективності та послідовності державної політики.

11. При цьому, експерти свідомо намагалися вивести за межі доповіді оцінку поточної політичної ситуації, хоча зрозуміло, що від швидкості та способу подолання нинішньої політичної кризи залежать відновлення та посилення дієздатності держави як суспільного інституту, а, отже – сама перспектива здійснення нагальних структурних та інституційних реформ, реалізація яких гарантувала б історичну перспективу Україні як держави. Разом з тим, зрозуміло, що сьогодні оцінку дій влади в політико-правовій сфері практично неможливо відокремити від сучасного політичного контексту.

12. Для того, щоб коректно оцінити дії влади, доречно мати на увазі наступні обставини.

*По-перше*, слід окремо зазначити, що політика, яка стала предметом аналізу, розроблялася і здійснювалася в якісно інших умовах. У країні фактично почали працювати політичні механізми, притаманні президентсько-парламентській республіці. Але процес відповідного перерозподілу владних повноважень по горизонталі та вертикалі відбувався вкрай непослідовно та конфліктно. Практично не надавалося уваги формуванню ефективної системи стримувань і противаг. Такий стан справ, на додаток до надмірних владних амбіцій, значною мірою зумовив розбалансування системи державного управління, що, своєю чергою, заклало підґрунтя для політичних конфліктів.

*По-друге*, на відміну від урядів Ю.Тимошенко та Ю.Сханурова, які працювали за умов досить жорсткої протидії з боку Парламенту, Уряд В.Януковича мав практично беззастережну підтримку з боку парламентської більшості, що створювало досить комфортне політичне середовище для виконавчої влади.

*По-третє*, нова влада успадкувала позитивну економічну динаміку, зумовлену цілою низкою внутрішніх і зовнішніх чинників, що на практиці означало сприятливі стартові умови діяльності, насамперед, виконавчої влади.

*По-четверте*, вектори та зміст політики держави в різних сферах переважно визначалися діями та відносинами між Парламентом, Президентом та Урядом. Водночас, парламентська опозиція не знайшла ефективних форм та механізмів впливу на розробку та реалізацію державної політики, насамперед, у соціально-економічній сфері. Опозиційним силам у Парламенті так і не вдалося налагодити системну діяльність, елементами якої могли б бути “тіньовий уряд”, розробка альтернативних концепцій розвитку тих чи інших секторів, системний моніторинг діяльності Уряду тощо.

*По-п'яте*, головні зусилля влади були спрямовані на реалізацію тактичних цілей. Відчувався дефіцит чітко сформульованих різними її гілками цілей і пріоритетів розвитку. Парламент зводив з прийняттям важливих законодавчих актів, які б стосувалися чіткого визначення повноважень органів влади та опозиції, змін до виборчої системи, галузевих реформ, Уряд так і не спромігся до цього часу розробити та затвердити Програму своєї діяльності, а Президент так і не виклав своє бачення основних проблем і перспектив розвитку держави та суспільства в щорічному Посланні.

13. Подолання політичної кризи є необхідною, але недостатньою умовою переходу України до побудови європейської політичної та соціально-економічної моделі розвитку. Без модернізації політичної системи, суттєвим елементом якої є підвищення ефективності інститутів влади, без усвідомлення правлячою елітою своєї відповідальності та сприйняття як імператива саме національних, а не корпоративних чи особистих інтересів, без проведення глибоких та ефективних реформ, які б забезпечили відчутні результати для всього суспільства, неможливо говорити про вирішення проблем, які можуть призвести до рецидивів політичної кризи та її перетворення на системну кризу держави і суспільства.

14. Зволікання з виходом з політичної кризи є неприпустимим, оскільки воно може призвести до погіршення показників соціально-економічного розвитку країни, зменшення надходження інвестицій, погіршення міжнародного іміджу та послаблення позицій України на світовій арені.

15. Вихід з політичної кризи є тестом для української політичної еліти та суспільства на готовність до переходу на європейські стандарти демократії. Зовнішня допомога демократичних інституцій може сприяти знаходженню оптимальних шляхів і механізмів виходу з кризи, але це насамперед внутрішнє завдання, яке має вирішуватися в самій Україні, українською політичною елітою, українським суспільством.

16. За нових політичних умов, влада стоїть перед необхідністю здійснення масштабних інституційних і структурних реформ, які мають стати адекватною відповіддю на ті виклики, що визначаються процесами глобалізації, вплив яких на Україну стрімко зростає. Саме з огляду на це, Консорціум незалежних аналітичних центрів пропонує комплекс заходів, спрямованих на покращення політичної, соціально-економічної ситуації в країні, вдосконалення зовнішньої політики, забезпечення прозорості, відкритості дій влади, її підконтрольності суспільству. ■

# 1. ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА: КРИЗОВІ ТЕНДЕНЦІЇ

Сфера внутрішньої політики в період з серпня 2006р. по квітень 2007р. була однією з найбільш насичених подіями *По-перше*, в цей час відбулася апробація тих змін до Конституції від 8 грудня 2004р., які визначають обсяг і характер повноважень інститутів державної влади, регулюють відносини між ними та порядок формування вищих владних органів. *По-друге*, результати “коаліціади” і “прем’єриади” – 2006 зумовили поглиблення політичних протиріч, що негативно відбилось на роботі Парламенту, Уряду та на суспільно-політичному житті країни загалом.

До політичних конфліктів були тією чи іншою мірою втягнуті органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, правопорядку та суди. Партизація місцевих, насамперед, обласних рад, зумовила надмірну політизацію їх діяльності, посилила регіональні розбіжності.

Усі зазначені процеси врешті призвели до політичної кризи, в якій перебуває країна<sup>1</sup>.

## 1.1 ВЗАЄМОДІЯ ГІЛОК ВЛАДИ ТА ЇЇ ІНСТИТУТІВ, ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ОПОЗИЦІЇ ТА ІНІЦІАТИВИ З РЕФОРМУВАННЯ КОНСТИТУЦІЇ

Моніторинг діяльності вищих органів державної влади, зокрема, в аспекті їх взаємодії, дає підстави констатувати: **загострення більшості проблем, породжених політичною реформою**, які виникли ще протягом перших 100 днів роботи коаліційного Уряду та перешкоджають створенню ефективної, відповідальної, підконтрольної суспільству системи влади; **появу ряду нових проблем у взаємодії гілок влади та її інститутів**, породжених політичною реформою, які вкрай негативно позначаються на ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів влади та її підконтрольності суспільству; **загострення проблем, породжених недосконалим законодавством**, в умовах перенесення передвиборчої політичної боротьби за владу у відносини всередині механізму здійснення влади; **найголовніше – невміння політичних сил та органів влади домовлятися**, йти на компроміси, знаходити ефективні шляхи вирішення гострих проблем.

### Взаємодія гілок влади та її інститутів

Характер взаємодії гілок влади та її інститутів значною мірою визначався положеннями Конституції зі змінами від 8 грудня 2004р., які привнесли в Конституцію чимало правових лакун і суперечностей, – що перешкоджало створенню балансу в системі державної влади, нормальному формуванню та функціонуванню її вищих органів.

**Невизначеність у Конституції і законах України порядку формування і припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді.** Конституція України містить загальні положення про формування коаліції депутатських фракцій у Верховній

Раді, до складу якої належать більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради (далі також – урядова коаліція<sup>2</sup>). Засади формування, організації і припинення діяльності урядової коаліції встановлюються Конституцією та Регламентом Верховної Ради затвердженим не Законом, а її Постановою.

Незважаючи на конституційні положення про формування коаліції фракціями, склалася практика входження до коаліції окремих народних депутатів. Особливо гострих форм набула ця проблема навесні 2007р.

Президент, окремі народні депутати вважають такий спосіб розширення урядової коаліції неконституційним.

Відомо також, що Конституційний Суд приступив до розгляду конституційного подання 53 народних депутатів про відповідність Конституції частин 5 та 6 ст.13 Закону “Про статус народного депутата України”, частини 4 ст.61 Регламенту Верховної Ради щодо права позафракційного народного депутата за заявою увійти до складу коаліції депутатських фракцій<sup>3</sup>.

### Оцінка

Урядова коаліція визнавала своїми суб’єктами окремих народних депутатів, які не належать до парламентських фракцій, що утворили коаліцію, чим створила умови для порушення положень ч.6 ст.83 Конституції, зокрема, в частині формування “**коаліції депутатських фракцій**” “за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій”<sup>4</sup>. “Вербування” депутатів опозиційних фракцій до складу урядової коаліції спотворює волевиявлення громадян, обмежує реалізацію права громадян на участь в управлінні державними справами, сприяє розвитку політичної корупції.

Масовий перехід депутатів з опозиційних фракцій до складу урядової коаліції спровокував дострокове припинення повноважень Верховної Ради V скликання.

І хоча міжфракційні переходи – це проблема насамперед політичної культури, варто додати, що затвердження Регламенту Верховної Ради Постановою Парламенту уможливило зміни умов діяльності Верховної Ради залежно від потреб політичної ситуації.

<sup>1</sup> У доповіді вживаються максимальні скорочення та аббревіатури назв державних установ та нормативно-правових актів – як правило, зрозумілі з контексту. Для довідки: укази видаються винятково Президентом України, тому в тексті називається лише тип документа; постанови та розпорядження містять посилання на авторство – Кабінет Міністрів України (КМУ), Верховну Раду України (ВР) або Президента України. Оскільки йдеться переважно про законодавство України та державні установи України, то належність законів та установ не вказується (наприклад: Конституція; Закон “Про виконавче провадження”; Міністерство фінансів).

<sup>2</sup> Для розрізнення коаліції більшості і коаліції опозиційних фракцій.

<sup>3</sup> 6 квітня 2007р. ч.4 ст.61 Регламенту ВР була виключена Постановою ВР.

<sup>4</sup> Урядовою більшістю були внесені відповідні зміни до Регламенту ВР (ч.4 ст.61), це також відзначено в коаліційній угоді Антикризисової коаліції.





**Недосконалість конституційно визначеного порядку формування Кабінету Міністрів.** Відповідно до ст.114 Конституції встановлюється різний порядок призначення міністрів. Так, Міністр оборони та Міністр закордонних справ призначаються Верховною Радою за поданням Президента, інші члени Уряду – за поданням Прем'єр-міністра.

#### Оцінка

1. Різний порядок призначення членів Уряду негативно позначається на їх роботі: створюються підстави "конфлікту лояльності"; зменшується ефективність Кабінету Міністрів як колегіального органу.

Прикладом є ситуація, що виникла навколо міністрів, призначених за поданням Президента: суспільство стало свідком "силової" співпраці членів Уряду, конфліктних відносин між Прем'єр-міністром, з одного боку, та Міністром оборони, Міністром закордонних справ – з іншого.

**Робота Уряду на таких засадах є неефективною, не відповідає інтересам суспільства.**

2. Через належність Президента та парламентської більшості до різних політичних сил, за такого порядку призначення міністрів, виникла ситуація неспроможності призначення Парламентом Міністра закордонних справ. Ця посада фактично була вакантною з 1 грудня 2006р. до 21 березня 2007р. Парламент двічі не підтримав внесену Президентом кандидатуру В.Огризка і призначив міністра лише тоді, коли Президент вніс нову кандидатуру.

Вакантна протягом тривалого часу посада Міністра закордонних справ послаблює державу в міжнародних стосунках, погіршує прозорість, передбачуваність, збалансованість та ефективність її зовнішньої політики.

**Отже, призначення членів Уряду за різними процедурами є вкрай негативним.**

**Неоднозначність конституційного порядку звільнення міністрів, що призначаються Парламентом за поданням Президента.** Конституція не містить спеціальних положень про звільнення Міністра оборони та Міністра закордонних справ. Водночас, з огляду на повноваження Президента у сферах національної безпеки та зовнішньополітичної діяльності, вона встановлює особливий порядок призначення цих міністрів – за поданням Президента<sup>5</sup>.

Таке конституційне регулювання було використане вищими органами державної влади у власних інтересах шляхом різного тлумачення Конституції.

Так, Верховна Рада 1 грудня 2006р. звільнила з посади Міністра закордонних справ Б.Тарасюка на підставі п.12 ч.1 ст.85 Конституції без подання Президента<sup>6</sup>. Проте, звільнення Парламентом міністрів, які призначаються за поданням Президента, без подання Глави держави є неконституційним.

Вважаючи, що Парламент перевищив свої повноваження, Президент 5 грудня 2006р. уповноважив Б.Тарасюка продовжувати виконання обов'язків Міністра закордонних справ<sup>7</sup> на підставі п.3 ч.1 ст.106 Конституції. 30 січня 2007р. Президент, з огляду на заяву Б.Тарасюка про відставку, визнав Указ від 5 грудня 2006р. таким, що втратив чинність<sup>8</sup>.

Слід відзначити, що Уряд у своєму законопроекті "Про Кабінет Міністрів України" передбачав порядок звільнення Міністра оборони та Міністра закордонних справ саме за поданням Президента<sup>9</sup>. Проте під час

другого читання урядова коаліція змінила позицію і в ст.19 Закону встановила, що звільнення цих міністрів не відрізняється від порядку звільнення інших членів Уряду, тобто відбувається за поданням Прем'єр-міністра.

Суто політичний підхід до законотворення підтверджується і прийняттям у першому читанні проекту Закону "Про внесення змін до законів України "Про Кабінет Міністрів України" та "Про місцеві державні адміністрації" №3088 від 2 лютого 2007р., яким змінюється порядок припинення повноважень члена Уряду Верховною Радою. Зокрема, встановлюється, що звільнення з посади члена Уряду відбувається за поданням коаліції депутатських фракцій або Прем'єр-міністра, а Міністра оборони чи Міністра закордонних справ – за поданням коаліції депутатських фракцій, Президента або Прем'єр-міністра.

Проте, наділення урядової коаліції правом вносити подання до Парламенту про звільнення з посади члена Уряду (крім Прем'єр-міністра) не відповідає конституційним положенням, які регулюють порядок призначення і звільнення членів Уряду, і є небезпечним з точки зору тиску лобістських груп на членів Уряду<sup>10</sup>. Особливо цинічно виглядають пропоновані зміни до Закону "Про Кабінет Міністрів України", оскільки вони готуються, за заявами представників урядової коаліції, "з метою врахування інтересів Глави держави".

#### Оцінка

Нечітке конституційне врегулювання порядку звільнення Міністра оборони та Міністра закордонних справ призвело до чергового політичного конфлікту між Президентом та Урядом/урядовою коаліцією, що мало негативні наслідки у проявах некерованості зовнішньою політикою, зриві міжнародних контактів держави.

Отже, така "взаємодія" органів влади призвела до наслідків, що не відповідають інтересам суспільства – зовнішньополітична діяльність держави була неефективною, втратила прозорість і передбачуваність.

**Уряд тлумачить Конституцію залежно від потреб політичної ситуації. На жаль, конституційні положення щодо правової держави залишаються лише декларацією, тому неможливо говорити про підконтрольність дій влади.**

**Врегулювання організації, повноважень і порядку діяльності Кабінету Міністрів.** Згідно з ч.2 ст.120 Конституції, організація, повноваження та порядок діяльності Уряду, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами.

Під час досліджуваного періоду нарешті був прийнятий довгоочікуваний Закон "Про Кабінет Міністрів України". Проте процедура його прийняття стала ще одним лакмусовим папірцем для оцінки рівня політичної і правової культури посадових осіб вищих органів державної влади.

#### (1) Процедура прийняття Закону "Про Кабінет Міністрів України"

Так, на порушення Універсалу національної єдності, Уряд одноосібно подав до Верховної Ради власний законопроект про Кабінет Міністрів. Відтак, Президент був змушений подати власну редакцію

<sup>5</sup> Див. пп.1, 3 ст.106 Конституції.

<sup>6</sup> Постанова ВР "Про звільнення Тарасюка Б.І. з посади Міністра закордонних справ України" №413 від 1 грудня 2006р.

<sup>7</sup> Указ "Про продовження виконання Міністром закордонних справ України Б.Тарасюком своїх посадових обов'язків" №1033 від 5 грудня 2006р..

<sup>8</sup> Указ "Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 5 грудня 2006р. №1033" №59 від 30 січня 2007р.

<sup>9</sup> Див. внесений Урядом законопроект "Про Кабінет Міністрів України".

<sup>10</sup> Так, Конституція не передбачає повноваження коаліції депутатських фракцій вносити подання до Парламенту про призначення або звільнення члена Уряду. Такими повноваженнями наділяються Прем'єр-міністр і Президент (щодо Прем'єр-міністра, Міністра оборони та Міністра закордонних справ).

законопроекту, що згодом породило ще одне протистояння між урядовою коаліцією і Главою держави.

21 грудня 2006р. Верховна Рада ухвалила Закон, ініційований Урядом, фактично без врахування поправок Президента. Президент застосував до Закону право вето та 11 січня 2007р. повернув його зі своїми пропозиціями до Верховної Ради.

12 січня Верховна Рада (з сумнівним розглядом/не розглядом питання в парламентському комітеті) повторно розглянула Закон та голосами урядової коаліції і фракції БЮТ пододала вето, не врахувавши фактично жодної з пропозицій Президента<sup>11</sup>. Фракція БЮТ допомогла урядовій коаліції подолати вето, керуючись своїми політичними інтересами, в т.ч. – в обмін на підтримку урядовою коаліцією законопроекту БЮТ про опозицію (в першому читанні) та зміни статусу депутатів Верховної Ради АР Крим і місцевих рад (щодо запровадження імперативного мандату).

Президент не підписав повторно надісланий йому Закон, мотивуючи свої дії відмінностями текстів Закону після ухвалення його 21 грудня 2006р. та після повторного розгляду 12 січня 2007р. Отже – Президент повторно повернув Закон до Парламенту, посилавшись при цьому на Рішення Конституційного Суду<sup>12</sup>.

Цей момент виявив у Конституції нову проблему, пов'язану з порядком офіційного оприлюднення законів України.

До політичного протистояння були втягнуті суди загальної юрисдикції. Зокрема, 22 січня 2007р., з порушенням предметної і територіальної підсудності, Мукачівський міжміський суд заборонив Голові Верховної Ради підписувати Закон “Про Кабінет Міністрів України” та оприлюднювати його.

Проте Закон був оприлюднений в газеті “Урядовий кур’єр” 2 лютого 2007р. за підписом Голови Верховної Ради з датою його ухвалення 21 грудня 2006р.

6 лютого 2007р. Президент звернувся до Конституційного Суду з поданням про визнання Закону “Про Кабінет Міністрів України” таким, що не відповідає Конституції, на підставі порушення конституційної процедури його розгляду та набуття ним чинності<sup>13</sup>.

## **(2) Спірні положення Закону “Про Кабінет Міністрів України” в аспекті конституційно встановленого механізму взаємодії гілок влади**

Ухвалення Парламентом Закону “Про Кабінет Міністрів України” в редакції, що враховувала лише позицію Уряду, зумовило його неналежну якість.

*По-перше*, Закон не створює умов для ефективного врядування (див. *Забезпечення належного врядування*). *По-друге*, Закон містить ряд положень, стосовно яких виникають питання про відповідність їх Конституції<sup>14</sup>.

Зокрема, Закон наділяє урядову коаліцію правом вносити до Парламенту подання про призначення на посаду Прем’єр-міністра в разі невнесення Президентом такого подання в термін, визначений Конституцією (ч.3 ст.8 Закону), – що не узгоджується з положеннями п.9 ч.1 ст.106 та чч.8, 9 ст.83 Конституції,

згідно з якими лише Президент наділяється повноваженням вносити до Парламенту подання про призначення на посаду Прем’єр-міністра України.

Положення ч.3 ст.9 Закону про наділення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді правом вносити до Верховної Ради подання про призначення Міністра оборони і Міністра закордонних справ (“у разі невнесення Президентом України до Верховної Ради України кандидатур на посади Міністра оборони України чи Міністра закордонних справ України у строк, визначений частиною першою цієї статті”) суперечать положенням п.10 ч.1 ст.106 Конституції, якими цим повноваженням наділений лише Президент.

Як зазначалося вище, Закон повністю усуває Президента від процедури звільнення зазначених міністрів – вони звільняються Парламентом за поданням Прем’єр-міністра.

У Законі ігноруються положення ст.107 Конституції про статус Ради національної безпеки і оборони, зокрема, в частині координації та контролю діяльності всіх органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Також Закон не розкриває, і навіть не згадує конституційні положення (п.15 ч.1 ст.106 Конституції) щодо повноваження Президента зупиняти акти Кабінету Міністрів з мотивів їх невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду з приводу їх конституційності, а також конституційне право кожного на оскарження в суді дій органів державної влади (в Законі не передбачається можливість оскарження актів Уряду в адміністративних судах).

## **Оцінка**

Ситуація навколо Закону “Про Кабінет Міністрів України” виразно виявила відсутність у парламентській більшості та Уряду політичної волі взаємодіяти з іншими органами влади та опозиційними політичними силами в інтересах суспільства, їх керування лише власними інтересами у збільшенні владних повноважень. Позиція Президента була більш виваженою і спрямованою на ухвалення Закону, який би став основою для реформування органів виконавчої влади. Хоча і Глава держави в окремих моментах за рахунок законодавчого регулювання пропонував розширити власні владні можливості.

Врешті, Закон суттєво розширює повноваження урядової коаліції та Уряду, чим вносить до системи державного правління не органічні для неї елементи парламентської республіки. Таким чином, замість досягнення балансу в системі державної влади, створено додаткові передумови для конфліктогенного двовладдя у вищому керівництві держави.

Також суспільство отримало факти нехтування рішеннями судової гілки влади (як суду загальної юрисдикції, так й Конституційного Суду) Головою Верховної Ради, Парламентом, Урядом та ухвалення Закону України з імовірними порушеннями конституційної процедури його розгляду та офіційного оприлюднення.

Конституційні норми щодо розгляду, ухвалення та офіційного оприлюднення законів застосовувалися парламентською більшістю у вигідній для неї інтерпретації. У Президента та парламентської більшості виникли різні тлумачення ч.4 ст.94 Конституції щодо необхідності повторного підписання закону Головою Верховної Ради при його оприлюдненні. Також виник спір навколо права Президента повторно повертати Закон, поданий йому на підпис, якщо тексти Закону, що надходили до Президента, були різними. При цьому, питання зводилося до різного розуміння наслідків зміни тексту Закону через технічну помилку.

<sup>11</sup> Хоча незадовго до голосування Ю.Тимошенко робила публічні заяви про те, що ніколи не підтримає цей неконституційний законопроект.

<sup>12</sup> Див. п.4 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою №11 від 7 липня 1998р.

<sup>13</sup> Див.: Конституційне подання Президента України В.Ющенка 6 лютого 2007р. – <http://www.president.gov.ua>

<sup>14</sup> Так, наявність у Законі неконституційних положень публічно визнавав і Голова Верховної Ради, і урядова коаліція, представники якої для усунення неконституційних положень Закону подали законопроект “Про внесення змін до законів України “Про Кабінет Міністрів України” та “Про місцеві державні адміністрації” №3088 від 2 лютого 2007р.



Загалом, такі конфліктні та неефективні дії влади можуть виявитися безрезультатними, адже Конституційний Суд має певні підстави визнати Закон "Про Кабінет Міністрів України" повністю неконституційним (зважаючи, насамперед, на процедуру його оприлюднення), або визнати неконституційними ряд його норм (насамперед, щодо порядку формування Уряду та припинення повноважень міністрів оборони та закордонних справ).

**Наявність у практиці законотворення Парламенту прикладів ухвалення законів, конституційність яких ставиться під сумнів Президентом, Головою Верховної Ради, народними депутатами, не відповідає інтересам суспільства, призводить до політико-правового хаосу, зниження ефективності роботи Парламенту, змушує повторно повертатися до щойно врегульованих питань і призводить до поглиблення відчуження влади від суспільства.**

**Нова роль Уряду.** Моніторинг діяльності Уряду в умовах закріпленою Конституцією моделі здійснення державної влади та існуючої політичної ситуації (насамперед, належності Президента та Уряду до різних політичних сил) дає можливість констатувати початок функціонування Уряду в новій ролі.

Уряд сьогодні діє як самостійний суб'єкт вироблення державної політики. Боротьба політичних сил, які стоять за Президентом та Урядом в умовах парламентсько-президентської моделі державного управління, зумовила існування у владному механізмі двох конкуруючих суб'єктів вироблення політики.

#### Оцінка

Така ситуація, з одного боку, зумовлює негативні наслідки для суспільства – про що йшлося на прикладі ухвалення Закону "Про Кабінет Міністрів України". Але, з іншого – є й певні позитивні тенденції.

Будь-яка конкуренція, в т.ч. в політиці, зумовлює більшу відкритість. Це правило діє і за конкуренції вироблення політики між Президентом та Урядом, оскільки ці два центри влади змушені на випередження пропонувати суспільству певні реформи або інші рішення суспільних проблем.

Наприклад, Уряд змушений був запропонувати свій варіант збільшення розміру прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати у відповідь на аналогічну пропозицію Президента та законопроект з цього питання, поданий фракцією БЮТ. Врешті, саме законопроект Уряду, внесений до Верховної Ради 7 березня 2007р., був ухвалений Парламентом<sup>15</sup>. У цьому випадку можна позитивно оцінити також ініціативно-стимулюючу роль Глави держави та опозиції.

Президент, за такої ситуації, змушений використовувати лише конституційно визначені інструменти вироблення політики. В минуле відходить практика надання доручень Уряду, прихованих домовленостей тощо. Президент та Уряд змушені виробляти свою політику більш відкрито і прозоро для суспільства.

Нарешті, фактично реалізована конституційна норма про Кабінет Міністрів як вищий орган виконавчої влади. Залишається лише дочекатися, щоб Уряд використовував свій статус більш ефективно та на благо громадян.

**Відносини Президента з Урядом і парламентською більшістю.** *Перше:* Президент на підставі п.15 ч.1 ст.106 Конституції зупинив дію 16 постанов Уряду з мотивів їх невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду. Водночас, без мотивування для суспільства, він змінив своє

попереднє рішення щодо зупинення дев'яти урядових постанов<sup>16</sup>. При цьому, з боку Уряду спостерігалось фактичне ігнорування таких рішень Глави держави. Зокрема, Уряд відверто проігнорував рішення Президента про зупинення дії семи постанов Кабінету Міністрів від 13 грудня 2006р. про кадрові призначення в органах внутрішніх справ.

Своєю чергою, Уряд звернувся до Вищого адміністративного суду з приводу законності указів Президента про призначення голів місцевих державних адміністрацій без подання Кабінету Міністрів<sup>17</sup>.

*Друге:* Верховна Рада Постановою № 607 від 12 січня 2007р. утворила Тимчасову спеціальну комісію для вивчення стану дотримання Конституції і законів у нормотворчій та правозастосовній діяльності державних органів, посадових осіб, інших суб'єктів владних повноважень. Фактично, Комісія зосередилася лише на аналізі актів Президента<sup>18</sup>.

*Третє:* спостерігається тенденція, коли Уряд озвучує майбутні рішення Парламенту, а Парламент в особі урядової більшості голосує за них. Ключові ініціативи Глави держави та опозиції ігноруються без аналізу їх користі для суспільства. Роль народних депутатів, що належать до урядової коаліції здебільшого зводиться до ролі "статистів".

#### Оцінка

1. Відносини Президента та Уряду не мали конструктивного характеру. *По-перше*, вони, як правило, не могли досягти домовленостей.

*По-друге*, досягнуті політичні домовленості, зафіксовані, наприклад, в Універсалі національної єдності, постійно порушувалися, частіше – Урядом.

*По-третє*, Президент та Уряд, через неспроможність вирішити спірні питання власними силами, зверталися до судів. Хоча подібні звернення мають право на існування, слід підкреслити неефективність такого способу взаємодії суб'єктів вироблення політики, а також політизацію судів. Вирішення спорів у судах є досить тривалим процесом, тому такий шлях є неконструктивним і неефективним.

Відсутність чітких позицій в діяльності Президента, Уряду, зміна ними своїх рішень без пояснення суспільству не дають змоги говорити про підконтрольність дій влади суспільству, їх прозорість і відкритість.

Формування двох конкуруючих суб'єктів вироблення політики (Президента, з одного боку, та Уряду/парламентської більшості – з іншого) має позитивні наслідки у вигляді елементів взаємоконтролю цих двох суб'єктів політики. Врешті, це робить діяльність влади більш відкритою і прозорою для суспільства.

2. З іншого боку, слід констатувати виразні суб'єктивні підходи в діяльності Парламенту, її односторонній і політично заангажований характер, що не узгоджується з присягою народних депутатів. Такі підходи не сприяють ефективній взаємодії гілок влади, а загострюють їх протистояння. За такої тенденції парламентський контроль може перетворитися контроль лише над діяльністю Президента з метою боротьби за владу, що негативно позначиться на якості парламентського контролю над діяльністю Уряду.

3. Слід відзначити також тотальний вплив Уряду на парламентські рішення, що свідчить про перекося в системі державної влади та тенденцію до "міністерізації" державного управління. Це спотворює результати волевиявлення громадян при формуванні представницького законодавчого органу та в цілому порушує право громадян на участь в управлінні державними справами.

<sup>15</sup> 15 березня 2007р. ухвалений Закон "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2007р."

<sup>16</sup> Див. укази №1097 від 18 січня 2006р., №130 від 21 лютого 2007р., №205 від 14 березня 2007р.

<sup>17</sup> До речі, раніше Президента в судах представляв Міністр юстиції, тепер ця функція покладена на Секретаріат Президента. У структурі Секретаріату була створена Служба з представництва в судах інтересів Президента України. Див. Указ Президента України №143 від 26 лютого 2007р.

<sup>18</sup> За оцінкою Тимчасової комісії, Президент з серпня 2006р. видав близько 800 актів, з яких: 34 – видані з порушенням вимоги ч.4 ст.106 Конституції про скріплення актів Президента Прем'єр-міністром і міністром, відповідальним за виконання цього акту; вісім – з порушенням положень ч.4 ст.118 Конституції. Виявлені акти, видані з перевищенням конституційних повноважень Президента (укази "Про підготовку пропозицій та попередній розгляд кандидатур для призначення на посади та звільнення з посад керівників місцевих державних адміністрацій" №675 від 4 серпня 2006р.; "Про Перелік посад керівників військових формувань, правоохоронних органів, органів дипломатичних служб, кандидатури для призначення на які погоджуються з президентом України" №1025 від 4 грудня 2006р.; "Питання Державного управління справами" №33 від 23 січня 2007р.; укази, якими передбачаються доручення Уряду здійснювати організаційні заходи ("Про проведення в Україні в 2007р. Року української книги" №1088 від 15 грудня 2006р.); Президент України зволікає скасування указів, які на підставі попередньої редакції Конституції затверджують положення про міністерства та ігнорує положення чч.8,9 ст.118 Конституції про відставку голів держадміністрацій, яким було висловлено недовіру відповідними радами.



**Виведення з Уряду “президентських” та “нашоукраїнських” міністрів.** Після утворення в Парламенті Антикризисової коаліції у складі фракцій Партії регіонів, СПУ та КПУ, до опозиції, відповідно, мали відійти фракції блоків “Наша Україна” та БЮТ. Однак, під час Загальнонаціонального круглого столу, що проводився перед формуванням Уряду, були досягнуті домовленості про подальше розширення коаліції і формування Коаліції національної єдності, до якої увійшла б і “Наша Україна”. Внаслідок цих домовленостей та підписання Універсалу національної єдності представниками всіх парламентських фракцій (крім фракції БЮТ), виникла можливість входження до складу Уряду (крім міністрів оборони та закордонних справ, кандидатури на яких подаються Президентом), ще чотирьох міністрів за т.зв. “президентською” (“нашоукраїнською”) квотою.

Після переходу в листопаді 2006р. Блоку “Наша Україна” в опозицію та відкликання з Уряду міністрів, які представляли Блок, заяви про відставку подали Міністр юстиції Р.Зварич, Міністр у справах сім’ї, молоді та спорту Ю.Павленко та Міністр культури і туризму І.Ліховий. Міністр охорони здоров’я В.Поляченко подавати у відставку відмовився і залишився на посаді<sup>19</sup>. Крім нього, у складі Уряду залишилися три міністри, призначені за президентською квотою: Міністр оборони А.Гриценко, Міністр закордонних справ Б.Тарасюк і Міністр внутрішніх справ Ю.Луценко (два перші подані за конституційною квотою Президента, останній – за його “політичною” квотою). Хоча Б.Тарасюк очолював політичну партію НРУ, що належала до опозиційного Блоку “Наша Україна”, рішення про його відкликання Блоком не приймалося.

Однак, невдовзі після звільнення міністрів – “нашоукраїнців”, коаліція розпочала дії, спрямовані на усунення інших міністрів, внесених Президентом. Міністр внутрішніх справ Ю.Луценко був звинувачений у корупційних діяннях, проти нього було порушено кілька кримінальних справ, у Парламенті – створена Тимчасова слідча комісія з розслідування інформації, оприлюдненої в одному з підконтрольних прихильникам антикризової коаліції ЗМІ, щодо порушень законодавства працівниками МВС. 1 грудня 2006р. на підставі Звіту комісії Верховна Рада звільнила Ю.Луценка з посади Міністра внутрішніх справ.

Цього ж дня Верховна Рада звільнила також Міністра закордонних справ Б.Тарасюка, в провину якому було поставлене проведення прозахідної політики та неврахування позицій членів правлячої коаліції.

Президент негативно оцінив звільнення з посад Ю.Луценка та Б.Тарасюка<sup>20</sup>.

Була здійснена також спроба усунення з посади Міністра оборони А.Гриценка. Підставою для цього стали результати перевірки діяльності міністерства Головним контрольно-ревізійним управлінням Кабінету Міністрів. Сам Міністр оборони охарактеризував результати перевірки як “політичне замовлення” та, виступаючи зі звітом у Верховній Раді, назвав конкретних народних депутатів із фракції Партії регіонів, які мали бізнес-інтереси в його звільненні<sup>21</sup>. Спроба усунення А.Гриценка не вдалася.

Таким чином, у листопаді-грудні 2006р. зі складу Уряду були виведені п’ять із семи міністрів, які були носіями інших поглядів і підходів, ніж представники правлячої коаліції.

#### Оцінка

Відповідні дії правлячої коаліції зрозумілі, з точки зору їх політичної мотивації, проте, вони не відповідають критеріям відкритості і прозорості влади, відповідності інтересам суспільства, оскільки звільнення здійснювалися не на підставі оцінки ефективності дій відповідних посадових осіб, а з недостатньо переконливих приводів, що дає привід розглядати їх як “політичну розправу”.

**Самостійна діяльність Президента.** Прояви діяльності Глави держави як суб’єкта вироблення політики були несистемними. Президент “втягнувся” в боротьбу за утримання повноважень у відносинах з урядовою коаліцією та Урядом.

Для посилення спроможності “протистояти” Уряду, Глава держави періодично вдавався до змін власного апарату. Так, після комплексної реорганізації Секретаріату в жовтні 2006р., Президент вже 26 лютого та 23 березня 2007р. здійснив його чергові структурні зміни.

З метою забезпечення реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами, залучення представників громадськості та політикуму, знаних науковців, фахівців до підготовки проектів найважливіших рішень Глави держави, в лютому 2007р. при Президентові України була створена Рада громадськості<sup>22</sup>. Результати її практичної діяльності поки що не відомі.

До цього часу Президент не звернувся із щорічним посланням до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України.

Також ні у 2006р., ні в I кварталі 2007р. не проводилися щорічні Президентські слухання, які передбачають оцінку діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою налагодження ефективних механізмів партнерства держави з інститутами громадянського суспільства, забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів державної влади<sup>23</sup>.

#### Оцінка

Негативної оцінки в діяльності Глави держави заслуговує той факт, що Президент досі не виробив і не оприлюднив моделі функціонування інституту Глави держави в умовах зміненої форми державного управління. Фактичні зміни в діяльності Президента були здебільшого реакцією на агресивну поведінку Уряду та урядової коаліції.

Президент досі не запропонував стратегії держави та не зумів налагодити системних механізмів політичного стимулювання реалізації окремих політичних ініціатив. Лише останнім часом почали проявлятися певні позитивні тенденції в цьому напрямі (наприклад, пакет законопроектів щодо судової реформи).

Натомість Глава держави дозволив “втягнутися” в боротьбу за повноваження з Урядом та урядовою коаліцією (наприклад, у питанні контрасигнації актів Глави держави, призначенні заступників Міністра внутрішніх справ тощо).

Крім того, негативної оцінки заслуговують рецидиви “керування країною”, які проявлялися в наданні доручень Уряду з соціально-економічних питань,

<sup>19</sup> Невдовзі (22 березня 2007р.) В.Поляченко був звільнений з посади.

<sup>20</sup> Див.: Ющенко вважає, що Уряд і прем’єр зробили велику помилку, відправивши у відставку деяких міністрів. – УНІАН, 14 грудня 2006р.

<sup>21</sup> Див.: Стенограма засідання Верховної Ради від 15 листопада 2007р. – <http://www.rada.gov.ua>

<sup>22</sup> На виконання Указу “Про Раду громадськості при Президентові України” №795 від 29 вересня 2006р. 23 лютого 2007р. Главою держави було затверджено положення про цей орган та призначено голову Ради – І.Плюща.

<sup>23</sup> Як того вимагає Указ “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” №1276 від 15 вересня 2005р.





використанні РНБОУ як інструменту впливу на сфери суспільного життя поза безпековою та оборонною політикою, "селекторні наради" керівництва Секретаріату Президента з головами місцевих державних адміністрацій тощо.

Зміни в Секретаріаті Президента також важко оцінити позитивно. Постійна реорганізація будь-якого органу призводить до втрати інституційної пам'яті, зниження ефективності його діяльності – що наочно спостерігається в діяльності Секретаріату. При цьому, аналіз нової організації роботи президентського апарату викликає певні сумніви (наприклад, алогічне існування посад семи заступників Глави Секретаріату, в т.ч. – двох Перших заступників). Негативної оцінки заслуговує надто заплутаний і централізований розподіл службових обов'язків між Главою Секретаріату та його заступниками, повернення до посад радників Президента без закріплення за ними структурних підрозділів тощо. Загалом, у реформуванні Секретаріату спостерігається тенденція до централізації повноважень у Глави Секретаріату. Турбують також одноканальний доступ до Президента, суміщення функцій розробки проектів актів Глави держави та їх експертизи в одному підрозділі – державно-правовій службі та ін.

Позитивні ініціативи Президента щодо залучення інститутів громадянського суспільства до процесу вироблення державної політики, реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами не набувають практичної реалізації. Забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів державної влади залишаються часто декларативними положеннями указів Президента.

**Запровадження імперативного мандату для депутатів Верховної Ради АР Крим та місцевих рад.** Як зазначалося, в результаті політичних торгів між урядовою коаліцією та фракцією БЮТ, 12 січня 2007р. Верховна Рада змінила статус депутатів Верховної Ради АР Крим та місцевих рад, а саме – запровадила імперативний мандат для місцевих депутатів, що поставило їх у залежність від політичних партій (блоків), за виборчими списками яких вони обиралися<sup>24</sup>.

Згідно з цими змінами, повноваження депутата можуть бути достроково припинені без рішення відповідної ради – в разі його відкликання політичною партією (блоком), за виборчими списками якого він обраний. Відкликання може здійснюватися за рішенням керівного органу відповідної політичної сили на підставі невідомого депутата, обраного за її виборчим списком, до складу її депутатської фракції або виходу депутата зі складу такої депутатської фракції шляхом подання ним особистої заяви про вихід, або переходу депутата до іншої депутатської фракції, або з інших підстав, встановлених вищим керівним органом відповідної політичної партії (блоку).

Отже, фактично повноваження депутата можуть бути достроково припинені політичною партією (блоком), за виборчим списком якої він був обраний, на власний розсуд.

#### Оцінка

Прив'язування мандату депутата місцевої ради до членства в депутатській фракції місцевої організації відповідної політичної партії (блоку) та надання їй керівному органу права достроково припиняти повноваження депутата, обраного за її списками, фактично на власний розсуд, порушує незалежність депутатів місцевих рад, ослаблює місцеве самоврядування, оскільки відтепер депутати будуть змушені керуватися не інтересами місцевих громад, а партійними вказівками. Це послаблює підконтрольність суспільству місцевого самоврядування.

**Діяльність Конституційного Суду.** Організаційне налагодження діяльності Конституційного Суду після тривалого періоду блокування його роботи давало підстави сподіватися на відновлення балансу "стримувань і противаг" у механізмі державної влади, а також – забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина шляхом надання Конституційним Судом офіційного тлумачення Конституції та законів.

**Проте за досліджуваний період Конституційним Судом не розв'язано жодного спірного питання, не надано жодного офіційного тлумачення Конституції і законів.**

Конституційний Суд видав лише кілька ухвал про відмову у відкритті конституційного провадження у справі або про припинення конституційного провадження у справі<sup>25</sup>. Навіть розгляд справи про обмеження Законом "Про Конституційний Суд України" повноважень Конституційного Суду розглядати закони про внесення змін до Конституції, що набули чинності, триває до цього часу.

#### Оцінка

Громадяни фактично позбавлені можливості захисту своїх прав і свобод через єдиний у країні орган конституційної юрисдикції. Результативність діяльності Конституційного Суду є близькою до нуля, діяльність – не достатньо прозорою і відкритою для громадськості.

Вищі органи державної влади частіше, ніж в інші періоди, зверталися до Конституційного Суду, проте їх спірні питання не знайшли судових вирішень, а з огляду на ефективність діяльності Суду, сподіватися на них найближчим часом немає підстав – що, своєю чергою, негативно позначається на ефективності функціонування всього механізму державної влади.

Складається враження, що з метою самозбереження Суд уникає вирішення гострих політичних спорів.

#### Забезпечення прав опозиції

Як відомо, в Парламенті зареєстровано два законопроекти щодо опозиції: "Про опозиційну політичну діяльність", внесений депутатами від фракції "Регіони України", і "Про парламентську опозицію", внесений лідером фракції БЮТ Ю.Тимошенко. Створеною в Парламенті спеціальною робочою групою на базі двох поданих проектів вироблений узгоджений законопроект (реєстр. №2885 від 12 січня 2007р.). Проте, при голосуванні в першому читанні у грудні 2006р. він не був підтриманий фракціями-членами Антикризисної коаліції і значною частиною депутатів "Нашої України".

Наступне голосування стало результатом політичних домовленостей між фракцією БЮТ та урядовою коаліцією, коли в обмін на результативне голосування за проекти законів про парламентську опозицію та про статус депутатів місцевих рад (в частині "імперативного мандату") БЮТ підтримала подолання вето Президента на Закон "Про Кабінет Міністрів України"<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Див. Закон "Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад" від 12 січня 2007р.

<sup>25</sup> Наприклад, Конституційний Суд 14 березня 2007р. прийняв Ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження за зверненням Голови Верховної Ради щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції (щодо вдосконалення судової влади) (реєстр. №8526 від 1 грудня 2005р.) вимогам ст.157, 158 Конституції.

<sup>26</sup> У цьому випадку не оцінюється сам факт домовленостей між опозиційною фракцією і коаліцією та "еквівалентність обміну".

**Оцінка**

Загалом, законопроект є кращим, порівняно з усіма попередніми.

Однак, він не позбавлений ряду недоліків, зокрема, в частині визначення поняття парламентської опозиції (зорієнтованість на найбільшу опозиційну фракцію, невирішеність питання існування двох опозицій в Парламенті, наприклад, крайньої правої та крайньої лівої фракцій за умови центристського Уряду тощо). Сумнівними є права опозиції на заміщення посад голів 12 парламентських комітетів, найбільш сумнівними – положення законопроекту про право опозиції на призначення посадових осіб в органах виконавчої влади та особливі права опозиції щодо контролю над розпорядниками бюджетних коштів.

Водночас, загалом ухвалення згаданого проекту можна оцінити скоріше позитивно. В ньому містяться раціональні підходи до критеріїв визначення парламентської опозиції, переліку та гарантій її прав. Тому ухвалення законопроекту було б сприятливим чинником для діяльності парламентської опозиції.

Проте, у заявах представників Антикризисової коаліції висловлюються суперечливі позиції стосовно його подальшої долі. Так, за словами О.Мороза, парламентська коаліція не має жодних зобов'язань перед фракцією БЮТ щодо остаточного ухвалення закону про опозицію. Пізніше він заявив, що законопроект, підготовлений до другого читання, “за змістом відрізнятиметься від того, що є сьогодні”<sup>27</sup>. Водночас, за словами впливового народного депутата від Партії регіонів Р.Ахметова, підтримка законопроекту у другому читанні можлива: “...Ми проголосували в першому читанні, це значить, що проголосуємо і в другому. Ми послідовні люди”<sup>28</sup>.

Слід зазначити, що ухвалення закону про опозицію ускладнюється й теоретичними дебатами навколо його невідповідності європейській практиці, де права парламентської меншості регулюються конституціями, парламентськими процедурами, політичними традиціями та культурою<sup>29</sup>. Примітно, що непотрібність закону про опозицію обстоюють іноді і представники чи прихильники опозиційних сил.

Аргументи противників закону недостатньо враховують специфіку сучасної ситуації в Україні, зокрема, рівень правосвідомості, політичної культури політиків тощо. Крім того, врегулювання питань діяльності парламентської опозиції Регламентом Верховної Ради, який не є законом, дозволяє парламентській коаліції змінювати обсяг відповідних прав і гарантій на свій розсуд.

Отже, питання законодавчого забезпечення гарантій прав опозиції залишається невизначеним. Іншим негативним моментом є кулуарність і непрозорість політичних домовленостей навколо процесу прийняття законопроекту.

Відтак, не перебільшуючи наслідки можливого ухвалення закону про опозицію, можна очікувати на його певну стимулюючу роль у формуванні політико-правової культури. Інший варіант гарантування прав опозиції – це Регламент Верховної Ради, затверджений відповідним законом.

Для суспільства важливим є належне використання опозицією її нинішніх можливостей, які вона використовує не повною мірою. Так, вже два місяці фракція БЮТ могла б використовувати механізм “годин запитань” до Уряду, передбачений Законом “Про Кабінет Міністрів України”.

Опозиція не використовує також політичні інструменти впливу на формування державної політики. Зокрема, опозиційні фракції досі не впровадили практику формування “тіньових кабінетів” та професійного опонування Уряду. Слабкість опозиції продемонстрована історією її публічної полеміки з Урядом, яка зводиться здебільшого до особистих образ і звинувачень, а не конструктивної, аргументованої критики та просування альтернативної політики.

**Фактичне ставлення Уряду та урядової коаліції до парламентської і позапарламентської опозиції.** Перехід до моделі парламентсько-президентської республіки з наданням Верховній Раді повноважень з формування Уряду передбачає реалізацію останнім програм політичних сил, що утворили парламентську коаліцію. Врахування інтересів опозиції в законотворчій діяльності провладної коаліції в більшості випадків є актом “доброї волі” та лише іноді (коли йдеться про необхідність подолання президентського вето) – потребою.

Ступінь такої “доброї волі” залежить як від ідеологічної дистанції між владою та опозицією, так і від усвідомлення більшістю того факту, що опозиція представляє інтереси певних груп громадян, які мають бути враховані у процесі формування та реалізації політики, а також – від характеру стосунків між більшістю та опозицією.

Як зазначалося вище, в листопаді 2006р. фракція “Наша Україна” заявила про перехід в опозицію, причиною чого називалося невиконання коаліцією та Урядом Універсалу національної єдності. 5 лютого 2007р. лідери фракцій “Наша Україна” і БЮТ В.Кириленко та Ю.Тимошенко підписали заяву “Про спільну опозиційну діяльність в парламенті” і визначили спільні цілі об’єднання<sup>30</sup>. 24 лютого 2007р. між “Нашою Україною” і БЮТ підписана Угода про об’єднану опозицію<sup>31</sup>. 13 березня 2007р. у спільній заяві опозиційні фракції висунули ряд вимог до коаліції, серед яких – ухвалення Закону “Про парламентську опозицію”<sup>32</sup>. Створення об’єднаної парламентської опозиції підтримав Президент В.Ющенко.

**Оцінка**

На підставі даних моніторингу законотворчої діяльності Верховної Ради за лютий-березень 2007р., проведеного експертами фундації “Відкрите суспільство”, можна зробити висновок, що підтримка коаліцією законодавчих ініціатив опозиційних фракцій є ситуативною і не має характеру певної тенденції. Так, в період з 12 по 16 березня, який характеризувався жорстким протистоянням між фракціями опозиції і коаліції, законодавчі ініціативи опозиції мали досить високий рівень підтримки коаліцією<sup>33</sup>.

Однак, з ряду принципових питань коаліція демонстративно ігнорувала вимоги опозиції, що призводило до загострення ситуації в Парламенті. Зі свого боку, опозиція неодноразово вдавалася до радикальних дій (блокування парламентської трибуни, службових приміщень Верховної Ради) з метою домогтися реалізації своїх інтересів (внесення тих чи інших питань до порядку денного та ін.)<sup>34</sup>. Такі дії опозиції викликали різку реакцію з боку представників коаліції та керівництва Уряду<sup>35</sup>.

Ще більш різку і “практичну” реакцію викликав намір громадського руху “Народна самооборона”, очолюваного екс-міністром внутрішніх справ Ю.Луценком, провести навесні 2007р. масові акції протесту проти дій влади у формі “маршу на Київ”. Поруч з різко негативними оцінками цієї акції представниками коаліції (в т.ч. колишніми однопартиєцями Ю.Луценка – представниками СПУ), практичні “превентивні” дії

<sup>27</sup> Див.: “Тимошенко заявляє про відсутність домовленостей з антикризовою коаліцією щодо ухвалення закону про опозицію”. – УНІАН, 30 січня 2007р.

<sup>28</sup> Див.: “Регионы проголосуют за закон об оппозиции во втором чтении – Ахметов”. – Интерфакс-Україна, 16 лютого 2007р.

<sup>29</sup> Див., наприклад: “Венеціанська комісія не знає, як реагувати на законопроект про опозицію”. – УНІАН, 20 березня 2007р.

<sup>30</sup> Див.: Тимошенко і “Наша Україна” об’єдналися в спільну опозицію. ЗАЯВА. – <http://www.pravda.com.ua>

<sup>31</sup> Див.: Текст Угоди про об’єднану опозицію. – <http://www.razom.org.ua/docs/ugoda.doc>

<sup>32</sup> Див.: Текст заяви БЮТ та “Нашої України”. – <http://www.pravda.com.ua>

<sup>33</sup> Див.: Аналітичний звіт. Моніторинг законотворчої діяльності Верховної Ради України за період 13-16.03.2007р. – <http://deputat.org.ua>

<sup>34</sup> Див. наприклад: Фракція БЮТ і надалі не братиме участі у пленарних засіданнях Парламенту. – УНІАН, 15 березня 2007р.

<sup>35</sup> Див., зокрема: Мороз просить Медведька зайнятися “воїнами світла” Тимошенко. – <http://www.pravda.com.ua>; Янукович негативно оцінює процеси, що відбуваються в Верховній Раді. – Интерфакс-Україна, 22 лютого 2007г.; Янукович звинувачує опозицію в спробі дестабілізації ситуації в країні. – УНІАН, 14 березня 2007р.; “Коаліція намерена “поставити на місце” опозицію” – Янукович. – Интерфакс-Україна, 19 марта 2007г.



розпочали силові структури. Так, на квартирі Ю.Луценка, окремих активістів очолюваного ним руху, в офісах інших громадських організацій були проведені обшуки, проти лідера "Народної самооборони" порушені кілька кримінальних справ, активні слідчі дії з яких розпочалися саме напередодні запланованих акцій. Все це спонукає до певних аналогій з репресивними діями влади щодо опозиції у 2004р., з тією різницею, що сьогодні серед їх головних ініціаторів – колишні представники "непримирної опозиції" до Л.Кучми – соціалісти.

Своєю чергою, Президент В.Ющенко наголошував на політичному характері дій правоохоронних органів проти Ю.Луценка та заявляв про неприпустимість повернення силових структур до репресивної практики попередніх часів<sup>36</sup>.

## Ініціативи стосовно Конституції України

**Ініціативи з реформування Конституції.** Глава держави зі зростаючою інтенсивністю наприкінці 2006р. та на початку 2007р. декларував необхідність коригування політичної реформи. Оскільки внесення змін до Конституції належить до повноважень Верховної Ради, а 2006р. була утворена непрезидентська парламентська більшість, Президент намагався домовитися з різними парламентськими фракціями щодо напрямів наступних конституційних змін. До більш рішучих дій він не вдався – жодного законопроекту про внесення змін до Конституції до Верховної Ради ним подано не було, конституційне подання щодо конституційності Закону №2222 від 8 грудня 2004р. до Конституційного Суду також не вносилося.

2 листопада 2006р. Президент видав Указ "Про утворення комісії з опрацювання пропозицій щодо внесення змін до Конституції України та підготовки законопроектів, спрямованих на їх реалізацію". Голові Верховної Ради, керівникам депутатських фракцій, Прем'єр-міністру було запропоновано внести пропозиції щодо кандидатур до складу комісії. У відповідь, Прем'єр-міністр В.Янукович заявив, що він вважає створення конституційної комісії доцільним, однак – у Верховній Раді<sup>37</sup>. Пізніше перший заступник Голови Верховної Ради А.Мартинюк заявив, що ні Верховна Рада, ні Уряд не подаватимуть кандидатури до конституційної комісії, створеної Президентом. За його словами, Президент не має права створювати комісію, яка виступатиме як суб'єкт законодавчої ініціативи, в його повноваженнях – створювати лише дорадчі органи. Право створювати конституційну комісію має лише Голова Верховної Ради, а її співголовами можуть бути сам Голова і Президент. Ініціативу Президента віцепікер розцінив як PR-акцію, що є кроком до скасування змін до Конституції від 8 грудня 2004р<sup>38</sup>.

16 січня 2007р. Голова Верховної Ради О.Мороз заявив, що зміни до Конституції розглядають у Парламенті, і в ньому ж має створюватися конституційна комісія. Водночас він визнав право Президента на

створення будь-яких дорадчих органів, у т.ч. для того, щоб напрацьовувати пропозиції, які вноситиме Президент, як суб'єкт законодавчої ініціативи, на розгляд Парламенту<sup>39</sup>.

Кандидатури до складу комісії, створеної Президентом, іншими органами державної влади подані не були. Більше того, 22 лютого 2007р. Парламент створив власну конституційну комісію<sup>40</sup>. Серед її завдань: доопрацювання проекту Закону про внесення змін до Конституції (реєстр. №0900); доопрацювання проектів законів, спрямованих на реалізацію положень Конституції – про засади внутрішньої і зовнішньої політики, про Раду національної безпеки і оборони, про тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії Верховної Ради.

7 березня 2007р. під час засідання круглого столу "Конституційний процес в Україні: діалог влади і суспільства" О.Мороз запропонував створити консультативний орган з питань внесення змін до Конституції, який очолили б Президент, Прем'єр-міністр і Голова Верховної Ради<sup>41</sup>.

14 березня, після зустрічі з Головою Верховної Ради і Прем'єр-міністром, Президент В.Ющенко заявив, що вони домовилися про створення єдиної робочої комісії з питань удосконалення системи влади та норм Конституції<sup>42</sup>.

Що стосується змістовної частини змін до Основного Закону, то коаліція депутатських фракцій заявляла про необхідність ухвалення насамперед **закону про внесення змін до Конституції щодо удосконалення системи місцевого самоврядування**, попередньо схваленого Верховною Радою 23 грудня 2005р. і, згідно з конституційною процедурою, направлено на розгляд до Конституційного Суду для отримання висновку щодо його відповідності ст.157-158 Конституції (законопроект №0900)<sup>43</sup>.

Слід зазначити, що нинішня редакція цього законопроекту приховує чимало загроз і недоліків. Особливо, прикро, що вони привнесені до законопроекту під час його "доопрацювання", адже попередня редакція від 8 грудня 2004р. була спрямована здебільшого саме на створення умов для розвитку місцевого самоврядування. Нинішня редакція фактично запроваджує регіональне самоврядування через утворення виконавчих органів обласних рад, до яких мають перейти більшість повноважень нинішніх місцевих державних адміністрацій, в т.ч. щодо підготовки та виконання обласних бюджетів. Водночас, питання співвідношення місцевого та регіонального самоврядування залишаються без відповіді.

Законопроект не розмежовує підходи до формування представницьких органів територіальних громад, з одного боку, та обласних рад – з іншого, та

<sup>36</sup> Див.: Віктор Ющенко вважає події довкола Юрія Луценка політичним замовленням. – <http://www.president.gov.ua>

<sup>37</sup> Янукович вважає доцільним створення конституційної комісії, однак виступає за її створення у ВР. – УНІАН, 8 листопада 2006р.

<sup>38</sup> "Ні Парламент, ні Уряд не подаватимуть кандидатури до створеної Президентом Конституційної комісії" – Мартинюк. – УНІАН, 27 листопада 2006р.

<sup>39</sup> "Конституційна комісія має створюватися в парламенті, але ВР готова співпрацювати з Президентом щодо розробки змін до Конституції" – Мороз. – УНІАН, 16 січня 2006р.

<sup>40</sup> Постанова Верховної Ради "Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з опрацювання проектів законів України про внесення змін до Конституції України" №682 від 22 лютого 2007р. (проект Постанови внесений О.Морозом).

<sup>41</sup> Мороз пропонує створити консультативний орган щодо змін до Конституції, який би очолили Президент, прем'єр і голова ВР. – УНІАН, 7 березня 2007р.

<sup>42</sup> Президент, премьер и глава парламента Украины договорились о создании единой комиссии по усовершенствованию системы власти и норм Конституции. – Интерфакс-Украина, 14 марта 2007г.

<sup>43</sup> Законопроект №0900 у Верховній Раді V скликання, попередній реєстр. №3207-1.



водночас створює потужних суб'єктів публічної влади на обласному рівні (за відсутності належного адміністративно-правового нагляду з боку держави).

Він також пропонує скорочення повноважень місцевих державних адміністрацій (з шести до двох) та їх обмеження “здійсненням контролю за додержанням законів місцевими органами виконавчої влади, підпорядкованими центральним органам виконавчої влади” і “здійсненням взаємодії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування”. Встановлюється, що місцеві державні адміністрації здійснюють й “інші повноваження”. Передбачається також ліквідація протягом двох місяців районних державних адміністрацій.

Принципова новела законопроекту щодо власне місцевого самоврядування – запровадження округ, що утворюються на основі добровільного об'єднання жителів кількох населених пунктів у єдину адміністративно-територіальну одиницю.

### Оцінка

Існує стійка воля вищих органів влади продовжити зміни Основного Закону. Проте політичні домовленості про наступний етап внесення змін та їх характер не досягнуті. Суттєві відмінності політичних інтересів зумовлюють різне бачення пріоритетів продовження конституційної реформи різними інститутами.

Зокрема, Президент декларує необхідність збалансування (коригування) конституційних змін від 8 грудня 2004р., а також реформування місцевого самоврядування. Проте реальні ініціативи (бачення) з боку Глави держави щодо останнього напрямку відсутні. Натомість урядова коаліція, насамперед, Партія регіонів, вимагає запровадження регіонального самоврядування (див. *Забезпечення належного врядування*).

Причин відсутності підтримки ініціативи Президента про створення Конституційної комісії з боку керівництва Уряду та Парламенту, можна назвати кілька. *По-перше*, завдання цієї комісії, як їх розумів Президент, явно суперечили їх баченню. Хоча Президент і наголосив, що комісія створюється не з метою скасування конституційної реформи, але, водночас, висловив стурбованість з приводу недостатньої збалансованості гілок влади і заявив: “Якщо не будуть сформовані відповідні баланси влади, починаючи від Верховної Ради, Президента, Уряду, судової влади – це може привести дуже негативні тенденції в суспільний розвиток”.<sup>44</sup> Для Голови Верховної Ради і Прем'єр-міністра перегляд існуючого балансу влади означає, по суті, скасування результатів конституційної реформи.

*По-друге*, президентська ініціатива була пов'язана із заявою члена Політвиконкому партії Народний Союз “Наша Україна” П.Порошенка про те, що на найближчому з'їзді партія порушить питання про скасування змін до Конституції. О.Мороз висловив з цього приводу думку, що П.Порошенко не посміє би говорити про ревізію політреформи без схвалення Президента.<sup>45</sup>

Із заяв О.Мороза можна зробити висновок, що саме “реформу місцевого самоврядування” він вважає головним, якщо не єдиним, напрямом продовження конституційної реформи.<sup>46</sup> Хоча, як зазначалося вище, йдеться, по суті, про регіоналізацію та обмеження повноважень місцевих державних адміністрацій (як органів, підконтрольних Президенту). Відносини між гілками влади і Президентом, їх повноваження, процедури формування депутатської коаліції в Парламенті та Уряду, визначені змінами до Конституції від 8 грудня 2004р., здаються О.Морозу, напевно, достатньо врегульованими й такими, що не потребують подальшого вдосконалення. Будь-які кроки в цьому напрямі сприймаються ним як приховані спроби скасувати зміни до Конституції.

Зі свого боку, опозиція, яка дотримується протилежної думки, могла сприймати згадану вище комісію в Парламенті як інструмент блокування будь-яких спроб ревізії результатів конституційної реформи, а також, враховуючи інші її завдання, як місце вироблення механізмів обмеження конституційних повноважень Президента. До того ж, сам В.Ющенко висловився фактично проти законопроекту №0900, заявивши на загальних звітно-виборчих зборах Асоціації міст України та громад 8 грудня 2007р., що “ідея запровадження районних і обласних виконкомів є абсолютно політичною ідеєю, яка більше роз'єднує, ніж об'єднує, і суперечить духу місцевого самоврядування”.<sup>47</sup>

Дійсно, слід визнати, що ухвалення законопроекту №0900 у нинішній редакції призведе до вкрай негативних наслідків для суспільства:

1) передбачене законопроектом посилення обласних і районних рад автоматично обмежить коло повноважень органів місцевого самоврядування, які уособлюють первинний суб'єкт – територіальну громаду. В цьому випадку місцеве самоврядування базового рівня приречене на стагнацію та утиски, особливо обласними органами влади. Загострювати цю ситуацію буде чинна пропорційна система виборів обласних рад. За кардинально відмінних політичних уподобань різних частин країни, це може призводити до дестабілізації ситуації внаслідок проявів сепаратизму. Так, вже теперішній Уряд може отримати серйозні проблеми у відносинах з центральними та західними областями, якщо обласні ради отримають повну владу. Отже, фактичне запровадження регіонального самоврядування в сучасних умовах не лише перешкоджатиме становленню місцевого самоврядування, але й загрожуватиме цілісності держави;

2) нечітке врегулювання статусу “округи” може призвести до виникнення численних конфліктів. Може виникнути проблема так званої “матрьошки”, оскільки законопроект не містить жодної згадки про статус представницьких органів округи та їх співвідношення з представницькими органами сіл, селищ, міст, що будуть об'єднані округою. Лише добровільна форма утворення округ не гарантуватиме однакові номенклатури та якості публічних послуг усім громадянам, незалежно від місця проживання, оскільки випадки добровільного утворення округ будуть винятковими;

3) суттєве обмеження повноважень місцевих державних адміністрацій без закріплення за ними нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування послабить вплив центрального Уряду на регіони, що може призвести до правового хаосу. За нинішніх проблем на центральному рівні, це додаткова загроза існування держави як такої.

Загалом, ініціативи Президента та керівництва урядової коаліції щодо утворення конституційних комісій не мали та, вірогідно, не могли мати реальних наслідків, враховуючи надто різні політичні наміри та бачення напрямів продовження конституційної реформи. Їх можна сприймати як PR-акції, покликані, з одного боку, публічно продемонструвати добру волю та конструктивну налаштованість ініціаторів, а з іншого – компенсувати очевидний провал попередніх ініціатив зі створення комісій з підготовки подальших змін до Конституції, підпорядкованих Президенту та Голові Верховної Ради

Слід також констатувати практично повне усунення владними інститутами з цього процесу громадянського суспільства, ігнорування громадської думки та намагання використати процес внесення конституційних змін у власних політичних цілях.

**Ініціативи скасування (ревізії) змін до Конституції, прийнятих 8 грудня 2004р.** 11 листопада 2006р. з'їзд Народного союзу “Наша Україна” (НСНУ) доручив народним депутатам – членам партії внести конституційне подання до Конституційного Суду з метою визнання Закону про внесення змін до Конституції №2222 таким, що прийнятий з порушенням конституційної процедури. Водночас, Раді НСНУ було доручено розробити законопроект про внесення змін до Основного Закону.

<sup>44</sup> “Конституційна комісія не ставить на меті ревізію політреформи” – Президент. – УНІАН, 7 листопада 2006р.

<sup>45</sup> Мороз вважає, що Порошенко не посміє говорити про ревізію політреформи без схвалення Президента. – УНІАН, 8 листопада 2006р.

<sup>46</sup> Промова О.Мороза на зустрічі з Генеральним секретарем Ради Європи Т.Девісом, 6 листопада 2006р. – <http://chairman.rada.gov.ua>; Інтерв'ю Голови Верховної Ради О.Мороза журналу “Народний депутат” (№11, листопад 2006р.); Голова Верховної Ради О.Мороз у рамках дводенного офіційного візиту до Республіки Польща зустрівся із Маршалком Сенату Республіки Польща М.Борусевичем, 6 грудня 2006р. – <http://www.rada.gov.ua>; Інтерв'ю Голови Верховної Ради О.Мороза у прямому ефірі радіо “Ера”, 23 січня 2007р. – <http://www.rada.gov.ua>

<sup>47</sup> Ющенко висловлюється проти запровадження в Україні виконкомів на обласному і районному рівні. – УНІАН, 8 грудня 2006р.



Ця дія НСНУ викликала, втім, цілком передбачувану, різку негативну реакцію з боку парламентських фракцій – членів Антикризової коаліції. Голова фракції Партії регіонів Р.Богатирьова запропонувала прийняти резолюцію Верховної Ради з приводу зазначеного рішення з'їзду. За її словами, його «має, можливо, коментувати Генпрокуратура та Міністерство юстиції, бо це по конституційній суті є закликом до зміни конституційного ладу в Україні»<sup>48</sup>. Політвиконком СПУ та її фракція у Верховній Раді прийняли заяву, в якій охарактеризували рішення з'їзду НСНУ як «прагнення реваншу, бажання одногодвох десятків персон повернути собі важелі впливу, якими багато хто з них володів під час президентства Л.Кучми і рік тому»<sup>49</sup>.

Лідер БЮТ Ю.Тимошенко заявила, що Парламент має скасувати результати конституційної реформи, оскільки зміни до Конституції заважають створити сильну і єдину владу, без якої країна ніколи не буде сильною, конституційна реформа принесла країні розруху<sup>50</sup>.

22 листопада 2006р. Президент В.Ющенко в телефонному зверненні до українського народу з нагоди Дня свободи заявив: «Щоб навести порядок у державі, я ініціюю продовження конституційної реформи. Вона поставить крапку у конфлікті повноважень і зробить ваш демократичний вибір незворотнім. Нам потрібна Конституція свобод, які реально виконуються. І якщо конституційний діалог політиків зайде в глухий кут, я дам можливість людям сказати своє слово».

Заяви Президента були розцінені в політичних колах як недвозначний намір винести питання конституційної реформи на референдум. Голова Верховної Ради О.Мороз заявив, що питання скасування/запровадження конституційної реформи не може бути питанням референдуму<sup>51</sup>. У відповідь, глава Секретаріату Президента В.Балога повідомив, що на референдум може бути винесене питання про форму правління в Україні – президентську чи парламентську<sup>52</sup>.

30 листопада 2006р. Президент підтвердив можливість винесення конституційного питання на референдум, заявивши що процес внесення змін до Конституції необхідно зробити максимально публічним. Він знову запропонував сформувати конституційну комісію, а альтернативним варіантом назвав конфронтацію, коли «народні депутати чи певна політична сила ставлять питання про скасування політреформи»<sup>53</sup>.

Про політреформу він висловився в тому дусі, що вона дала можливість Уряду узурпувати владу, – що дозволило зрозуміти, який напрям її продовження Президент вважає оптимальним.

29 січня 2007р. був зареєстрований законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» (№3042), в якому, зокрема, наведено перелік питань, що не належать до повноважень Конституційного Суду, серед них «питання щодо конституційності положень Конституції, законів про внесення змін до неї, які набрали чинності»<sup>54</sup>.

Наступного дня представник Уряду в Конституційному Суді, радник Прем'єр-міністра П.Євграфов передав Конституційному Суду пропозицію Прем'єр-міністра М.Януковича припинити провадження за поданням 47 народних депутатів, зробленим 19 вересня 2006р., щодо неконституційності Закону «Про внесення змін до розділу IV завершальних і перехідних положень Закону України «Про Конституційний Суд України», яким скасовувалося право Конституційного Суду на ревізію внесених 8 грудня 2004р. змін до Конституції. Підставою припинення провадження називалося те, що це питання лежить не у правовій, а в політичній площині»<sup>55</sup>.

І цю заяву, і згаданий законопроект можна вважати виявами стурбованості Уряду та Антикризової коаліції, оскільки 18 січня Конституційний Суд розпочав розгляд згаданого конституційного подання<sup>56</sup>. Не лише опозиція, а й самі представники нової влади визнавали, що пакетне голосування 8 грудня 2004р. відбувалося, з правової точки зору, небездоганно, і можуть бути формальні підстави для скасування його результатів. Намагання, зокрема Голови Верховної Ради О.Мороза, поставити на одну дошку зміни до Конституції і проголосований разом із ними Закон «Про особливості застосування Закону «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004р.» і на цій підставі загрожувати скасуванням результатів президентських виборів 26 грудня 2004р., якщо будуть скасовані зміни до Конституції, виглядали не надто переконливо<sup>57</sup>.

20 лютого 2007р. Президент знову заявив, що виступає за консультативний референдум щодо змін до Конституції, але не виключає «радикальнішого» варіанту, зазначивши, що ідеально було б створити конституційну комісію з напрацювання змін до Основного Закону, до якої б увійшли представники різних гілок влади»<sup>58</sup>.

<sup>48</sup> Фракція Партії регіонів пропонує прийняти резолюцію ВР щодо рішення з'їзду НСНУ про ревізію конституційної реформи. – УНІАН, 14 листопада 2006р.

<sup>49</sup> Соцпартія заявляє про недопустимість ревізії політреформи. – УНІАН, 14 листопада 2006р.

<sup>50</sup> Действующей Верховной Раде нужно отменить политреформу, убеждена лидер БЮТ. – Интерфакс-Украина, 18 ноября 2006г.

<sup>51</sup> Мороз вважає недоцільним проведення референдуму щодо змісту конституційної реформи. – УНІАН, 23 листопада 2006р.

<sup>52</sup> Балога заявляє, що на референдум може бути винесено питання про форму правління в Україні – президентську чи парламентську. – УНІАН, 23 листопада 2006р.

<sup>53</sup> Президент Украины считает, что политреформа дала правительству возможность узурпации власти. – Интерфакс-Украина, 1 декабря 2006г.

<sup>54</sup> Авторы: І.Бокий (фракція СПУ), Г.Пономаренко (фракція КПУ), Ю.Мірошніченко, М.Чечетов (фракція Партії регіонів).

<sup>55</sup> Янукович пропонує КС припинити провадження по поданням про неконституційність заборони перегляду політреформи. – УНІАН, 30 січня 2007р.

<sup>56</sup> 15 лютого в Конституційному Суді відбулося перше голосування з цього питання. Проект рішення про визнання неконституційним Закону «Про внесення змін до розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України» підтримали лише шестеро суддів за необхідного мінімуму в 10 голосів.

<sup>57</sup> «КС має зважити на прийняття рішень про політреформу і третій тур президентських виборів у пакеті» – Мороз. – УНІАН, 27 жовтня 2006р.

<sup>58</sup> Ющенко виступає за консультативний референдум щодо змін до Конституції, але не виключає «радикальнішого» варіанту. – УНІАН, 20 лютого 2007р.

**Оцінка**

Ініціатива з'їзду НСНУ мала наслідком посилення поляризації парламентських політичних сил. Серед найбільш прозорих її мотивів можна назвати конкретизацію подальшого напрямку конституційної реформи як законодавчого посилення владних позицій Президента, що могло трактуватися як зрівноваження системи влади, розбалансованої після парламентських виборів 2006р. і створення Антикризисної коаліції, неспроможної, внаслідок своєї політичної різноманітності, розробляти і проводити сильну, далекоглядну політику в національних інтересах. Серед інших мотивів могло бути присутнє бажання перехопити ініціативу в цьому питанні у Ю.Тимошенко і тим самим посилити свої позиції як опозиційної політичної сили.

Однак, оскільки відповідне подання протягом чотирьох місяців так і не було внесене до Конституційного Суду, можна зробити висновок, що насправді відбулася лише політехнологічна акція без реального змісту і практичних наслідків.

Заяви Президента дали привід його політичним опонентам проігнорувати згаданий вище указ про створення конституційної комісії. Однак, оскільки наміри ігнорувати цю ініціативу Президента були й без того очевидні, то його висловлювання про можливість винесення змін до Конституції на всенародне обговорення можна розглядати як приховану погрозу тим, хто, на його думку, не бажає вирішувати конституційну проблему в конструктивному руслі, рахуючись з позицією Глави держави.

**Ініціативи прийняття нової Конституції.** 2 лютого 2007р. лідер КПУ П.Симоненко заявив, що ближчим часом фракція КПУ внесе до Парламенту проект нової Конституції, в якому, зокрема, планується скасувати інститут президентства, запровадити інститут президії Верховної Ради, яку очолюватиме глава Парламенту, а керівником виконавчої влади зробити Прем'єр-міністра, якого обиратиме коаліція<sup>59</sup>.

**Оцінка**

Цей законопроект досі не надійшов до Парламенту, хоча 19 лютого віце-спікер А.Мартинюк підтвердив, що він готується<sup>60</sup>. Тому є підстави вважати, що це був *PR*-хід з боку комуністів, який, зокрема, дав можливість О.Морозу заявити про те, що особисто він проти передчасного впровадження парламентської республіки<sup>61</sup>. З іншого боку, такою ж *PR*-акцією можна вважати заяву лідера БЮТ Ю.Тимошенко про те, що перед достроковими парламентськими виборами логічно було б прийняти нову редакцію Конституції<sup>62</sup>.

**Висновки**

Практична реалізація оновлених конституційних положень в аспекті взаємодії гілок влади та її інститутів загострила проблеми, які виявилися з перших днів дії конституційних змін, та виявила нові проблеми, неоднозначності, прогалини, які перешкоджають функціонуванню в Україні ефективної, відповідальної, підконтрольної суспільству системи влади. Загострення проблем, породжених недосконалим законодавством, пов'язане здебільшого з перенесенням передвиборчої політичної боротьби за владу у відносини, які складаються всередині механізму здійснення влади. Сьогодні слід констатувати існування протидії (а не взаємодії) в роботі парламентської більшості з Урядом, з одного боку, та Президента – з іншого.

Кадрова політика проводилася переважно з метою максимального задоволення політичних потреб, без врахування інтересів суспільства.

Спостерігалася “кулуарність” у проведенні державної політики, політичні торги у процесі законотворення.

Проте, виокремлення та функціонування двох самостійних конкуруючих суб'єктів вироблення політики – Президента й Уряду, має в окремих випадках позитивний сенс для суспільства, зумовлюючи більшу прозорість діяльності влади.

Слід відзначити надто високий вплив Уряду на парламентські рішення, ігнорування прав парламентської опозиції. Це спотворює результати волевиявлення громадян при формуванні представницького законодавчого органу та порушує їх право на участь в управлінні державними справами.

Водночас, парламентська опозиція не повною мірою використовує наявні у неї права та можливості для впливу на урядову коаліцію та демонстрації переваг власної політики.

Загалом, стосунки між владою (коаліцією і Урядом) та Главою держави і опозиційними силами розвиваються за конфліктним сценарієм. Наслідком цього може бути, і вже частково є, перехід опозиції до радикальних дій, а влади – до використання репресивних заходів.

Вісім місяців, що минули з часу створення нового Уряду, виявили, *по-перше*, наміри всіх центрів державної влади змінювати Конституцію, *по-друге*, різне, часто протилежне, бачення подальших змін. Якщо Президент вважав, що змінами до Конституції баланс у системі влади порушений на користь Уряду, то Уряд та урядова коаліція бачать зміст наступних конституційних змін в обмеженні існуючих повноважень Президента.

За таких обставин, ініціативи будь-якої із зацікавлених сторін щодо створення робочого органу з опрацювання проектів нових змін до Конституції блокувалися.

Ситуація, звичайно, могла принципово змінитися, якщо б у Верховній Раді склалася більшість із трьохсот депутатів.

На жаль, усі існуючі ініціативи з реформування Конституції відбуваються без залучення громадськості.

Зміни до Конституції відповідно до законопроекту про вдосконалення системи місцевого самоврядування (№0900) могли (можуть) привести до погіршення керованості державою, погіршення перспектив розвитку місцевого самоврядування, неможливості забезпечити якісне та рівне надання публічних послуг усім громадянам України.

**1.2 ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ**

Оцінка дотримання Урядом засад належного врядування здійснюється на підставі аналізу дотримання відповідних зобов'язань, закладених в Угоді про створення Антикризисної коаліції та Універсалі національної

<sup>59</sup> Див.: Комуністи хочуть усунути Президент новою Конституцією. – <http://www.pravda.com.ua>

<sup>60</sup> Коммунисты готовят проект Конституции, где упразднен институт президентства и восстановлен президиум Верховной Рады. – Интерфакс-Украина, 19 февраля 2007г.

<sup>61</sup> Глава парламента Украины считает нецелесообразным отмену института президентства. – Интерфакс-Украина, 5 февраля 2007г.

<sup>62</sup> Лидер БЮТ выступает за роспуск парламента и принятие перед тем новой редакции Конституции Украины. – Интерфакс-Украина, 12 февраля 2007г.





єдності, з урахуванням загальноновизнаних стандартів демократичного врядування, серед яких: дотримання принципів верховенства права та законності, відкритість та участь громадян у прийнятті державних рішень, розмежування політичних та адміністративних функцій і посад, політична нейтральність, професійність і стабільність державної служби.

Як відомо, в Угоді про створення Антикризисової коаліції наголошено на таких кроках влади у сфері побудови сучасної європейської держави:

- реформування вищого та центрального рівня виконавчої влади, **створення нової моделі публічної адміністрації**, демократизація влади, наближення її до потреб і запитів кожного громадянина;
- **реформування адміністративно-територіального устрою** на принципах економічної доцільності та соціальної необхідності;
- **посилення ролі місцевого самоврядування**. Реформування системи місцевої влади на принципах децентралізації та субсидіарності та приведення її у відповідність до загальноприйнятих європейських принципів, закладених у Європейській Хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Верховною Радою<sup>63</sup>.

В Універсалі національної єдності наголошено на таких пріоритетних завданнях:

- **реформування структур виконавчої влади та унеможливлення політизації державної служби** через першочергове прийняття законів “Про Кабінет Міністрів України” та “Про державну службу” (нова редакція), підготовлених для внесення Президентом до Верховної Ради;
- **стимулювання розвитку місцевого самоврядування, підвищення його ролі і статусу шляхом забезпечення фінансово-економічної спроможності та реформування адміністративно-територіального устрою**<sup>64</sup>.

### Зміни у складі Уряду

Протягом листопада 2006р. - березня 2007р. склад Уряду неодноразово змінювався – як через інституційні

зміни в системі міністерств так і через запровадження нових посад.

На базі Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства утворено два нових міністерства – Міністерство регіонального розвитку та будівництва, Міністерство з питань житлово-комунального господарства<sup>65</sup>.

Слід також звернути увагу на факт відмови від реалізації повноважень міністра та віце-прем'єр-міністра (з питань регіональної політики) однією особою<sup>66</sup> (таке об'єднання повноважень лишається тільки на рівні Першого віце-прем'єр-міністра, який одночасно є Міністром фінансів). Крім того, було додатково запроваджено дві посади віце-прем'єр-міністрів<sup>67</sup>.

Отже, сьогодні у складі Кабінету Міністрів 28 осіб: Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр – Міністр фінансів, п'ять віце-прем'єр-міністрів, 19 міністрів, які очолюють міністерства, один міністр “без портфеля” – Міністр у зв'язках з Верховною Радою та іншими органами державної влади, та Міністр Кабінету Міністрів.

Як відомо, на початку досліджуваного періоду відбувалися істотні зміни персонального складу Уряду, пов'язані зі зривом переговорів щодо формалізації “широкої коаліції”<sup>68</sup>. При цьому Міністр охорони здоров'я Ю.Поляченко, призначений за квотою “Нашої України”, вирішив змінити політичну належність, аби залишитися в Уряді В.Януковича. Проте через п'ять місяців він був звільнений<sup>69</sup>.

Наступна черга персональних змін відбулася на початку грудня 2006р. в період загострення відносин між урядовою коаліцією і Головою держави, коли були звільнені міністри призначені за так званою “квотою Президента”<sup>70</sup>. При цьому, політико-правові проблеми звільнення Міністра закордонних справ заслуговують окремої уваги (див. *Взаємодія гілок влади*). Тривале протистояння навколо заповнення цієї вакансії завершилося призначенням на посаду А.Яценюка<sup>71</sup>.

У третій декаді березня 2007р., за перехід з опозиції до урядової коаліції представників Партії промисловців і підприємців, Міністром економіки був призначений лідер цієї партії А.Кінах<sup>72</sup>.

<sup>63</sup> Текст Угоди про створення Антикризисової коаліції від 7 липня 2006р. – <http://www.pravda.com.ua>

<sup>64</sup> Текст Універсалу національної єдності від 3 серпня 2006р. – <http://www.ukraine3000.org.ua>

<sup>65</sup> Постанова КМУ “Про утворення Міністерства регіонального розвитку та будівництва України і Міністерства з питань житлово-комунального господарства України” №323 від 1 березня 2007р.

<sup>66</sup> Постанови ВР від 21 березня 2007р.: “Про звільнення Рибак В.В. з посади Віце-прем'єр-міністра України, Міністра будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України” №790; “Про призначення Рибак В.В. на посаду Віце-прем'єр-міністра України” №791.

<sup>67</sup> Постанови ВР: “Про призначення Радченка В.І. на посаду Віце-прем'єр-міністра України” №597 від 12 січня 2007р.; “Про призначення Сласти В.А. на посаду Віце-прем'єр-міністра України” №647 від 8 лютого 2007 р.; “Про призначення Рибак В.В. на посаду Віце-прем'єр-міністра України” №791 від 21 березня 2007р.

<sup>68</sup> Постанови ВР від 1 листопада 2006р.: “Про відставку Міністра культури та туризму України Ліхового І.Д.” №292; “Про відставку Міністра юстиції України Зварича Р.М.” №293; “Про призначення Богущького Ю.П. а посаду Міністра культури та туризму України” №294; “Про призначення Лавриновича О.В. на посаду Міністра юстиції України” №295.

А також – “Про відставку Міністра України у справах сім'ї, молоді та спорту Павленка Ю.О.” №388 від 29 листопада 2006р.; “Про призначення Коржа В.П. на посаду Міністра України у справах сім'ї, молоді та спорту” №410 від 1 грудня 2006р.

<sup>69</sup> Постанови ВР від 23 березня 2007р.: “Про звільнення Поляченка Ю.В. з посади Міністра охорони здоров'я України” №831; “Про призначення Гайдаєва Ю.О. на посаду Міністра охорони здоров'я України” №832.

<sup>70</sup> Постанови ВР від 1 грудня 2006р.: “Про звільнення Луценка Ю.В. з посади Міністра внутрішніх справ України” №411; “Про призначення Цушка В.П. на посаду Міністра внутрішніх справ України” №412; “Про звільнення Тарасюка Б.І. з посади Міністра закордонних справ України” №413.

А також – “Про призначення Шуфрича Н.І. на посаду Міністра України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи” №429 від 12 грудня 2006р.

<sup>71</sup> Постанова ВР “Про призначення Яценюка А.П. на посаду Міністра закордонних справ України” №792 від 21 березня 2007р.

<sup>72</sup> Постанови ВР від 21 березня 2007р.: “Про звільнення Макухи В.О. з посади Міністра економіки України” №793; “Про призначення Кінаха А.К. на посаду Міністра економіки України” №794.

**Оцінка**

Не аналізуючи тут політичних причин персональних змін в Уряді, слід відзначити загальну тенденцію до збільшення його кількісного складу. Цей факт заслуговує негативної оцінки з позицій належного врядування, оскільки призводить до подрібнення секторів державної політики, виникнення конфліктів компетенцій та безвідповідальності урядовців.

Збільшення числа віце-прем'єр-міністрів в умовах відсутності чіткого нормативно-правового регулювання їх повноважень посилює означені вище негативи. Загалом, склад віце-прем'єр-міністрів та характер їх статусу настановлює на висновок про намагання створити в Уряді додаткове коло осіб, які мають контролювати діяльність усіх інших міністрів. Тобто відбувається диференціація членів Уряду за рівнем впливовості, що істотно знижує рівень колегіальності в роботі Уряду, погіршує відкритість і прозорість його дій і рішень та як наслідок – зменшує ступінь його підконтрольності суспільству.

Не сприяє підвищенню ефективності діяльності Уряду відмова від практики поєднання повноважень міністра та віце-прем'єр-міністра однією особою. Це спричиняє невиправдане збільшення чисельності та ускладнення компетенційних зв'язків всередині Уряду.

Заслуговує негативної оцінки майже постійна зміна персонального складу Уряду, без врахування ефективності діяльності тих чи інших його членів, що свідчить не на користь професійності Уряду. Особливо виразний приклад – звільнення з посади Міністра економіки В.Макухи на фоні заяв Уряду та урядової коаліції про успіхи української економіки. Додатковим аргументом на користь домінування політичних інтересів у зміні керівника економічного відомства є те, що лише за тиждень до цієї події були призначені нові заступники Міністра економіки, а їх представлення "старий" Міністр здійснював одночасно з призначенням коаліцією нового Міністра<sup>73</sup>.

**Програма діяльності Кабінету Міністрів**

Кабінет Міністрів досі виконує свої повноваження без Програми діяльності. У відкритому доступі неможливо ознайомитися навіть з її проектом.

**Оцінка**

Робота Уряду понад вісім місяців без Програми заслуговує на негативну оцінку. Така ситуація є проблематичною, з точки зору як конституційності (відповідно до ч.4 ст.114 Конституції, повноваженням Прем'єр-міністра є спрямування роботи Кабінету Міністрів на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів), так і відповідності нормам ст.11 нещодавно прийнятого Закону "Про Кабінет Міністрів України".

Отже, залишаючи в силі висновки, викладені в оцінці перших 100 днів роботи Уряду<sup>74</sup>, можна стверджувати:

- 1) Уряд не спроможний запропонувати загальну стратегію своєї діяльності суспільству, що є ознакою непрофесійності;

- 2) робота Уряду без Програми діяльності істотно знижує рівень його прозорості, відповідальності, підконтрольності суспільству;
- 3) Уряд свідомо зволікає із внесенням хоча б будь-якої Програми діяльності до Верховної Ради, намагаючись якнайдалі відтягнути можливість дії ч.2 ст.87 Конституції стосовно неможливості відставки Уряду протягом року після схвалення його Програми Верховною Радою.

**Організація роботи Уряду та прийняття урядових рішень**

Протягом останніх п'яти місяців уваги заслуговує наступне:

- ухвалення та підписання багатьох рішень Уряду поза засіданнями Уряду, запровадження широкої практики прийняття рішень шляхом опитування членів Уряду<sup>75</sup>;
- створення великої кількості дорадчих і консультативно-дорадчих органів при Кабінеті Міністрів<sup>76</sup>;
- закритість роботи Уряду та незалучення до підготовки урядових рішень представників громадськості, науковців<sup>77</sup>;
- введення до складу Урядового комітету з питань правової політики, оборони, міжнародного співробітництва та європейської інтеграції (в якості заступника його голови) Віце-прем'єр-міністра та позбавлення статусу заступників міністрі оборони та закордонних справ<sup>78</sup>;
- створення Урядового комітету з реформ<sup>79</sup>;
- підтримка ініціативи попередніх урядів щодо запровадження в центральних органах виконавчої влади та Секретаріаті Кабінету Міністрів груп аналізу політики<sup>80</sup>.

**Оцінка**

З переліченого на позитивну оцінку заслуговує запровадження на 2007р. груп аналізу політики в Секретаріаті Кабінету Міністрів та центральних органах виконавчої влади, що в перспективі має сприяти підвищенню якості та ефективності технології прийняття урядових рішень.

Натомість ухвалення рішень від імені Уряду поза його засіданнями заслуговують вкрай негативної оцінки. Продовження цієї практики істотно деформує принцип колегіальності роботи Уряду та підвищує

<sup>73</sup> Постанови КМУ від 14 березня 2007р.: "Про призначення Слисаренко О.О. заступником Міністра економіки України" №471; "Про призначення Бойчу Н.Є. заступником Міністра економіки України" №474; "Про призначення Мунтіяна В.І. заступником Міністра економіки України" №475; "Про призначення Царенка О.М. заступником Міністра економіки України" №476; "Про призначення Любченка К.В. першим заступником Міністра економіки України" №477; "Про призначення Челнокова С.Д. заступником Міністра економіки України" №478.

<sup>74</sup> Див.: 100 днів Коаліційного уряду: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2006, №10, с.3-73.

<sup>75</sup> Постанова КМУ "Про внесення змін до розділу VI Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України" №395 від 7 березня 2007р.

<sup>76</sup> Постанови КМУ: "Про утворення Ради розвитку регіонів" №1653 від 29 листопада 2006р.; "Про затвердження Положення про Раду розвитку регіонів" №1759 від 20 грудня 2006р.; "Про утворення Ради національних асоціацій товаровиробників при Кабінеті Міністрів України" №1685 від 8 грудня 2006р.; "Про утворення Комісії із сприяння досудовому врегулюванню спорів між інвесторами та органами виконавчої влади" №19 від 16 січня 2007р.; "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 2 липня 1998р. №1000 та визнання такими, що втратили чинність деяких актів Кабінету Міністрів України" (Положення про Міжвідомчу комісію з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України) №21 від 16 січня 2007р.; "Про утворення Ради інвесторів при Кабінеті Міністрів України" №37 від 24 січня 2007р.; "Про утворення Комісії при Кабінеті Міністрів України з питань повернення майна релігійним організаціям" №61 від 24 січня 2007р.; "Про утворення Міжвідомчої комісії з питань протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств" №257 від 21 лютого 2007р.; "Про утворення Міжвідомчої ради з питань інвестицій та інноваційного розвитку" №424 від 7 березня 2007р.

<sup>77</sup> Див., наприклад: Розпорядження КМУ "Про утворення робочої групи з підготовки проекту Податкового кодексу України" №64 від 21 лютого 2007р. У складі робочої групи немає жодного представника з-поза органів державної влади.

<sup>78</sup> Постанова КМУ "Про внесення зміни у додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 2005р. №1020" №15 від 15 січня 2007р.

<sup>79</sup> Розпорядження КМУ "Про перелік урядових комітетів та їх посадовий склад" №109 від 28 березня 2007р.

<sup>80</sup> Розпорядження КМУ "Про забезпечення діяльності груп аналізу політики в центральних органах виконавчої влади та Секретаріаті Кабінету Міністрів України" №32 від 7 лютого 2007р.



ризика ухвалення невідповідних і лобістських рішень. Усе це не відповідає інтересам суспільства, зменшує відкритість і прозорість рішень та дій Уряду.

Зміни в керівництві Урядового комітету з питань правової політики, оборони, міжнародного співробітництва та європейської інтеграції, зокрема, позбавлення статусу заступників голови комітету міністрів оборони та закордонних справ також заслуговують негативної оцінки. Зважаючи на конституційно передбачену процедуру призначення і звільнення цих міністрів, політичні мотиви такого рішення є очевидними. Але факт домінування партійно-групових інтересів на шкоду національним інтересам свідчить не на користь професійності Уряду.

Тенденція різкого збільшення числа дорадчих і консультативно-дорадчих органів при Кабінеті Міністрів свідчить про брак системності і професійності в його роботі. Відповідь Уряду “на проблему створюємо орган” свідчить про неефективність виконання функцій аналізу політики та незадовільний розподіл функцій між центральними органами виконавчої влади.

Створення Урядом робочих груп для вирішення комплексів важливих суспільних проблем без залучення громадськості – політично незаангажованих представників громадських організацій, наукових та експертних установ, також засвідчує непрофесійність української влади. Ця практика суттєво погіршує якість підготовки урядових рішень і не сприяє відкритості та прозорості діяльності таких робочих груп, зменшує контроль суспільства над прийняттям урядових рішень.

## Роль Секретаріату Кабінету Міністрів

Закон “Про Кабінет Міністрів України” легітимізував статус Секретаріату Кабінету Міністрів та Апарату Прем’єр-міністра.

Протягом листопада 2006-березня 2007рр. гранична чисельність Секретаріату Кабінету Міністрів продовжувала збільшуватися. Спочатку була зменшена гранична чисельність патронатної служби Міністра у зв’язках з Верховною Радою та іншими органами державної влади на три одиниці та відповідно збільшена чисельність патронатної служби віце-прем’єр-міністра. Пізніше збільшена гранична чисельність працівників патронатних служб керівництва Уряду (на 33 одиниці; на 30 – патронатної служби Прем’єр-міністра, на три – служба Першого віце-прем’єр-міністра), потім – патронатної служби Віце-прем’єр-міністра (на 18 одиниць). В середині лютого 2007р. в Секретаріаті запроваджені додаткова посада першого заступника Міністра Кабінету Міністрів та дві посади заступника Міністра у зв’язках з Верховною Радою України та іншими органами державної влади України<sup>81</sup>.

На сьогодні, граничну чисельність працівників Секретаріату Кабінету Міністрів збільшено на 11 одиниць, патронатних служб керівництва Кабінету Міністрів – на 73. Тепер ці “допоміжні органи” налічують 978 працівників Секретаріату та 205 – патронатних служб керівництва Кабінету Міністрів<sup>82</sup>.

## Оцінка

Передбачена в Законі “Про Кабінет Міністрів України” концепція “патронатної служби” у Секретаріаті Кабінету Міністрів, розуміння ролі Апарату Прем’єр-міністра у процесі прийняття рішень Уряду втілюється на практиці. Очевидно є стійка тенденція істотного збільшення чисельності патронатних служб у складі Секретаріату, що є свідченням збільшення їх впливу на прийняття рішень Уряду. Зважаючи на попередній

досвід роботи Адміністрації Президента Л.Кучми, необхідно вказати на невідповідність інтересам суспільства збільшення впливу у процесі прийняття рішень Уряду подібних структур, які реально відповідальні виключно перед тим, ким були призначені. Відкритість і прозорість рішень таких суб’єктів є мінімальними, що, своєю чергою, зумовлює відповідний ступінь їх підконтрольності суспільству. Широки можливості Апарату Прем’єр-міністра істотно погіршують ефективність і цінність професійних експертних послуг державних службовців Секретаріату.

Загалом, еволюція Секретаріату відбувається з двома системними помилками, які об’єктивно не дозволяють забезпечити відповідність статусу та функціонування Кабінету Міністрів демократичним, європейським стандартам належного врядування:

- по-перше, залишається нечітким розмежування статусів державних службовців та службовців патронатних служб у структурі Секретаріату, оскільки, об’єктивно, останні є політичними службовцями (хоча законодавство цього чітко не констатує);
- по-друге, Секретаріат продовжує очолювати політик – Міністр Кабінету Міністрів, що зумовлює негативне явище прямого політичного впливу на державну службу та зумовлює негативні наслідки при майбутній зміні Уряду.

Негативної оцінки заслуговує також запровадження посад заступників Міністра у зв’язках з Верховною Радою та іншими органами державної влади України. Сама роль цього безпортфельного міністра-клерка є незрозумілою, адже кожен член Уряду взаємодіє з Парламентом та його органом. Тому цю новачку можна пояснити лише бажанням Уряду створити ще кілька “гарних” посад для своїх соратників<sup>83</sup>.

## Правове забезпечення повноважень та організації діяльності Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади

Урядова коаліція спрямувала основні зусилля на ухвалення Закону “Про Кабінет Міністрів України”. При цьому, як здається, основним стимулом у просуванні Закону було бажання максимально “відвоювати” свої повноваження у відносинах з Президентом. Оскільки в першому читанні з двох законопроектів (урядового та президентського) за основу було взято законопроект Уряду, то Глава держави вперше в українській історії вніс свої законодавчі пропозиції до проекту Закону “Про Кабінет Міністрів України” під час його підготовки до другого читання. На жаль, ці пропозиції, спрямовані насамперед на реалізацію ідей адміністративної реформи, не були враховані.

## Оцінка

Називають різну кількість змістовних порушень Конституції у Законі “Про Кабінет Міністрів України”, частину з них публічно визнають і депутати, які голосували за цей Закон. Найочевиднішими є можливість відсторонення Глави держави від процедури внесення кандидатури на посаду Прем’єр-міністра та міністрів оборони і закордонних справ, а також можливість звільнення двох останніх міністрів без подання Президента (див. *Взаємодія гілок влади та її інститутів*).

Проте переважно негативної оцінки заслуговують і положення Закону, що стосуються власне організації і порядку діяльності органів виконавчої влади.

Зокрема, в Законі Уряд відмовився від ідеї чіткого розподілу адміністративних та політичних функцій і посад в міністерствах та запровадження посад державних секретарів міністерств.

Неоднозначної оцінки заслуговує зміна порядку вирішення установчих і кадрових питань. Закон передбачає передачу міністрам (від Уряду) повноважень щодо утворення та ліквідації урядових органів, призначення

<sup>81</sup> Постанови КМУ: “Про внесення змін до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2000р. №88” №1558 від 8 листопада 2006р.; “Про внесення змін до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2000р. №88” №1785 від 20 грудня 2006р.; “Про внесення змін до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2000р. №88” №20 від 16 січня 2007р. (втратила чинність); “Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України” №188 від 14 лютого 2007р.

<sup>82</sup> Постанова КМУ “Про внесення змін до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2000р. №88” №434 від 14 березня 2007р.

<sup>83</sup> Постанова КМУ “Про призначення Чичканова С.В. заступником Міністра України у зв’язках з Верховною Радою України та іншими органами державної влади України” №28 від 21 лютого 2007р.



і звільнення їх керівників (до прикладу, це такі органи, як Державне казначейство у складі Міністерства фінансів, Санітарно-епідеміологічна служба у складі Міністерства охорони здоров'я тощо). Реалізація Закону загрожуватиме зрівнянням цих "служб, інспекцій та агентств у складі міністерств" з департаментами центрального апарату, оскільки щодо них запроваджується єдиний порядок вирішення установчих і кадрових питань. Наслідки такої децентралізації надзвичайно залежатимуть від суб'єктивних факторів, і можуть бути позитивними лише за належного рівня політичної культури міністрів. Проте сьогодні, при тяжінні міністрів до адміністрування (участі у вирішенні кадрових та фінансових питань, а часто – конкретних реєстраційних та ліцензійних справ, перевірок тощо) ідея урядових органів може бути повністю нівельована. Більшість міністерств можуть знову перетворитися на громіздкі структури, а в діяльності міністра й надалі домінуватиме не функція вироблення політики, а поточне адміністрування. До того ж, зростає загроза, що зі зміною міністрів буде постійно змінюватися система міністерства, що погіршуватиме якість його послуг.

Закон "Про Кабінет Міністрів України" залишив попереднє розуміння "центрального органу виконавчої влади" (ЦОВВ), і тепер під кожну проблему чи під потрібну особу будуть далі плодитися різні державні комітети та служби. Натомість прихильники адміністративної реформи вже кілька років практично одностайно стверджують, що такий вид ЦОВВ, як державні комітети (служби), має бути ліквідований, а відповідні органи реформовані за прототипом урядових органів.

Негативною новацією Закону є виокремлення нового органу – Апарату Прем'єр-міністра. І хоча він фактично був утворений дещо раніше – згідно з Постановою Кабінету Міністрів №1451 від 11 жовтня 2006р., але поява та законодавча легітимізація такої інституції насторожує. В ситуації, коли за керівником Уряду Закон "Про Кабінет Міністрів України" закріплює багато нових повноважень (що є окремою проблемою цього Закону), звичайно, хтось мусить "допомагати" Прем'єр-міністру. Залучення патронатно-політизованого і непрозорого суб'єкта до процесу прийняття урядових рішень (наприклад, через "експертизу проєктів документів, що подаються на підпис Прем'єр-міністра") – як це закріплено в Положенні про Апарат Прем'єр-міністра) надалі погіршуватиме відкритість роботи Уряду та цінність професійних експертних послуг державних службовців його Секретаріату.

Проблемою є й те, що Закон відносить до повноважень Прем'єр-міністра велику кількість кадрових питань, у т.ч. внесення подання на призначення/звільнення "членів колегіальних центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу Кабінету Міністрів України". До цих органів сьогодні належать органи, які повинні отримати статус "незалежних регуляторів" (сьогодні це Національна комісія з регулювання електроенергетики, Національна комісія з питань регулювання зв'язку та ін.), і не повинні належати до органів виконавчої влади. Їх формування і діяльність не може залежати від одного суб'єкта – Уряду, і тим більше, від однієї особи – Прем'єр-міністра.

Серйозним недоліком Закону залишається законодавче цементування правила про очолення Секретаріату членом Уряду – Міністром Кабінету Міністрів. Це поглиблює політичне "проникнення" в систему державної служби, і має особливо негативні наслідки при зміні урядів.

Одним з позитивів набуття чинності Законом є принаймні формальне виконання вимоги Конституції про законодавче врегулювання повноважень та організації діяльності Кабінету Міністрів. Це сприятиме формуванню Уряду як повноцінної інституції, самостійного суб'єкта вироблення державної політики, що повинно мати позитивні наслідки в довгостроковій перспективі.

Правильною є чітка відповідь Закону, що посади членів Уряду належать до політичних посад, на які не поширюється законодавство про державну службу та трудове законодавство. Це унеможливить поновлення членів Кабінету Міністрів на посаді через суди з посиланням на Кодекс законів про працю.

Позитивну роль повинна відіграти й норма, що вимагає від Уряду в 30-денний термін після набуття повноважень подати на розгляд Верховної Ради Програму своєї діяльності. На жаль, Закон не обмежує термін, впродовж якого Парламент має її затвердити. Однак суспільство принаймні матиме можливість ознайомитися з політичним баченням пріоритетів Уряду. Це особливо актуально для нинішнього Уряду, який працює без Програми.

Законом передбачено можливість Уряду, в разі потреби, передавати окремі повноваження центральним і місцевим органам виконавчої влади. Таким чином, Уряд отримав правову основу для передачі (делегування) другорядних адміністративних функцій і повноважень нижчим органам. Отже, така норма може мати позитивні наслідки, оскільки дозволить Уряду зосередитися на виробленні політики.

Підтримки заслуговує врегулювання в Законі питання скріплення актів Президента підписами Прем'єр-міністра і міністра, відповідального за акт та його виконання (контрасигнація). Встановлення порядку, термінів скріплення акта Президента підписами членів Уряду, встановлення обов'язку мотивувати відмову в контрасигнації, є цілком коректним і сприятиме більшій цілісності державної політики.

Великим позитивом є також законодавча легітимізація основних процедур роботи Уряду. Наприклад, Закон знімає дискусійне питання про функціонування урядових комітетів. Тепер їх існування не залежатиме від чергового Прем'єр-міністра. У Законі, принаймні в загальних рисах, прописаний порядок підготовки урядових рішень та їх ухвалення (хоч і тут є певні проблеми, головна з яких – норма про те, що рішення урядових комітетів приймаються більшістю голосів, це положення є нераціональним, адже призначення урядових комітетів полягає в досягненні консенсусу, а не "продавлюванні" рішення більшістю).

Отже, оцінюючи Закон "Про Кабінет Міністрів України" загалом, можна відзначити, що окремі його норми суперечать Конституції, а багато положень не враховують демократичних стандартів належного врядування та кращої світової практики.

Варто також додати, що урядова коаліція з мотивацією "піти назустріч Главі держави" підготувала зміни до Закону, які, на жаль, здебільшого погіршують його якість. Наприклад, доповнення переліку суб'єктів, за поданням яких можливе припинення повноважень членів Уряду<sup>84</sup>, лише знизить самостійність і принциповість членів Уряду та може посилити тиск окремих лобістських груп народних депутатів на урядовців.

На сьогодні, не ухваленими залишаються закони про міністерства та про державну службу. За інформацією ЗМІ, Міністерство юстиції практично завершило роботу над законопроектом про ЦОВВ, проте з неофіційних джерел відомо, що крім законодавчої легітимізації існуючого стану, цей закон навряд чи виконає роль правової основи для реформування органів виконавчої влади в напрямі демократичних стандартів належного врядування.

## Зміни в регулюванні діяльності органів виконавчої влади

Під час досліджуваного періоду були внесені зміни в Порядок спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів<sup>85</sup>.

### Оцінка

Зміни в підходах до спрямування і координації ЦОВВ, як здається, зумовлені насамперед прагненням керівників Уряду до централізації повноважень та їх концентрації в руках Прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів. До згаданого документа були внесені зміни, відповідно до яких заступники керівників ЦОВВ призначаються Прем'єр-міністром через внесення пропозицій відповідним міністром за поданням керівників цих ЦОВВ.

Міністр повинен: погоджувати з певним Віце-прем'єр-міністром рішення щодо проведення перевірки діяльності центрального органу виконавчої влади; звертатися до Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра із вмотивованою пропозицією щодо проведення службового розслідування стосовно керівника та заступників керівника центрального органу виконавчої влади та до керівника центрального органу виконавчої влади – стосовно працівника (працівників) такого органу.

Тобто, головною зміною в цьому механізмі є залучення віце-прем'єр-міністрів до процедури погодження призначень і прийняття рішень міністром щодо відповідного ЦОВВ. Така централізація заслуговує негативної оцінки, пояснюється взаємною недовірою між членами Уряду та політико-бізнесовими групами всередині коаліції, і є інструментом контролю керівництва Уряду над усіма центральними органами виконавчої влади.

<sup>84</sup> Зараз його може подавати Прем'єр-міністр, а після прийняття законопроекту повноваження члена Уряду припинятимуться "в разі звільнення його з посади за поданням коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України або Прем'єр-міністра, а Міністра оборони чи Міністра закордонних справ – за поданням коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді, Президента або Прем'єр-міністра".

<sup>85</sup> Постанова КМУ "Про внесення змін до Порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів" №214 від 14 лютого 2007р.



До запроваджених за перших три місяці роботи Уряду близько 20 додаткових керівних посад, було додано ще понад 20<sup>86</sup>.

#### Оцінка

Створення десятків додаткових посад заступників міністрів та керівників інших ЦОВВ заслуговує негативної оцінки, оскільки ці процеси відбуваються без раціональних розрахунків з точки зору публічних інтересів. Екстенсивна відповідь урядової машини на виклики, а також бажання створити посади для всіх "потрібних людей" погіршують якість державного управління та перешкоджають наблизенню України до демократичних стандартів належного врядування.

Впродовж листопада 2006р. - лютого 2007р. Уряд затвердив велику кількість положень про центральні органи виконавчої влади<sup>87</sup>.

#### Оцінка

Затвердження зазначених положень відбувалося під час гострої боротьби з Головою держави за кадрові та установчі повноваження, що впливають з конституційних змін. Тому ще до ухвалення Закону "Про Кабінет Міністрів України" Уряд, через затвердження Положень про ЦОВВ, завершував перепідпорядкування цих органів собі.

Ці положення є сумнівними, з точки зору конституційності, оскільки їх норми торкаються статусу ЦОВВ, який має регулюватися законом. Отже, такий стан справ перешкоджає їх легітимній роботі. Видається доцільним, аби положення про ЦОВВ лише визначали їх місію, перелік підконтрольних установ та організацій і т.ін.

З листопада 2006р. по березень 2007р. Урядом були утворені Державний комітет у справах національностей та релігій, Державний комітет рибного господарства, Державну авіаційну адміністрацію, Державну інспекцію з контролю якості вугільної продукції, Міністерство регіонального розвитку та будівництва і Міністерство з питань житлово-комунального господарства<sup>88</sup>. Ліквідований Департамент державної виконавчої служби<sup>89</sup>.

Здійснено ряд інших перетворень і реорганізацій<sup>90</sup>.

#### Оцінка

Створення на базі Державного комітету у справах національностей та міграції і Державного департаменту у справах релігій Державного комітету у справах національностей та релігій та затвердження його Положення швидше можна оцінити позитивно. (Хоча іноді можна почути висловлювання експертів щодо того, що питання національностей і питання релігії є суттєво відмінними і поєднувати їх не слід).

<sup>86</sup> Постанови КМУ від 15 листопада 2006р.: "Про введення додатково посади заступника Голови Державної митної служби України" №1580; "Про введення додатково посади заступника Міністра охорони навколишнього природного середовища України" №1603; "Про введення додатково посади першого заступника Міністра культури і туризму України" №1604; "Про введення додатково посади заступника Міністра охорони навколишнього природного середовища України і внесення зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 26 лютого 2000р. № 403" №1592.

А також – "Про введення додатково посади заступника Голови Державної митної служби України" №1639 від 22 листопада 2006р.; "Про введення додатково посади заступника директора Департаменту державної виконавчої служби" №1659 від 29 листопада 2006р.; "Про введення додатково посади заступника голови Державної авіаційної адміністрації" №1799 від 27 грудня 2006р.; "Про введення додатково посади заступника Міністра внутрішніх справ України – директора департаменту фінансових ресурсів та бухгалтерського обліку" №7 від 10 січня 2007р.; "Про введення додатково посади першого заступника Голови Державного комітету України по земельних ресурсах" №113 від 31 січня 2007р.

Постанови КМУ від 14 лютого 2007р.: "Про введення додатково посади першого заступника Міністра охорони здоров'я України" №195; "Про введення додатково посади заступника Голови Державної служби автомобільних доріг України" №236.

Постанови КМУ від 1 березня 2007р.: "Про введення додатково посад заступників Міністра України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи" №354; "Про введення додатково посади заступника Міністра праці та соціальної політики України" №357; "Про введення додатково посади заступника Міністра культури і туризму України" №359; "Про введення додатково посади першого заступника Голови правління Пенсійного фонду України" №361; "Про введення додатково посади заступника Начальника Головного управління державної служби України" №363.

А також – "Про введення додатково посади заступника Міністра внутрішніх справ України – директора департаменту стратегічного аналізу та прогнозування" №429 від 14 березня 2007р.

<sup>87</sup> Постанова КМУ "Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики України" №1541 від 1 листопада 2006р.

Постанови КМУ від 2 листопада 2006р.: "Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України" №1524; "Про затвердження Положення про Міністерство вугільної промисловості України" №1527; "Про затвердження Положення про Міністерство промислової політики України" №1538; "Про затвердження Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи" №1539; "Про затвердження Положення про Міністерство палива та енергетики України" №1540; "Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України" №1542; "Про затвердження Положення про Міністерство праці та соціальної політики України" №1543.

Постанови КМУ від 8 листопада 2006р.: "Про затвердження Положення про Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту" №1573; "Про затвердження Положення про Міністерство культури і туризму України" №1566.

Постанови КМУ: "Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України" №1577 від 14 листопада 2006р.; "Про затвердження Положення про Державний комітет з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду" №1640 від 23 листопада 2006р.

Постанови КМУ від 13 грудня 2006р.: "Про затвердження Положення про Національне космічне агентство України" №1722; "Про затвердження Положення про Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України" №1725.

Постанова КМУ "Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України" №1757 від 19 грудня 2006р.

Постанови КМУ від 27 грудня 2006р.: "Про затвердження Положення про Державний комітет ядерного регулювання України" №1830; "Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України" №1837;

Постанови КМУ: "Про затвердження Положення про Державний комітет рибного господарства України" №42 від 24 січня 2007р.; "Про затвердження Положення про Державний комітет фінансового моніторингу України" №100 від 31 січня 2007р.

<sup>88</sup> Постанови КМУ: "Про утворення Державного комітету України у справах національностей та релігій" №1575 від 8 листопада 2006р.; "Деякі питання Державного комітету у справах національностей та релігій" №213 від 14 лютого 2007р.; "Про затвердження Положення про Державний комітет України у справах національностей та релігій" №201 від 14 лютого 2007р.;

Постанови КМУ від 2 листопада 2006р.: "Про утворення Державного комітету рибного господарства України" №1523; "Про утворення Державної авіаційної адміністрації" №1526.

А також – "Про утворення Державної інспекції з контролю якості вугільної продукції" №60 від 25 січня 2007р.; "Про утворення Міністерства регіонального розвитку та будівництва України і Міністерства з питань житлово-комунального господарства України" №323 від 1 березня 2007р.

<sup>89</sup> Постанова КМУ "Про ліквідацію Департаменту державної виконавчої служби" №1622 від 16 листопада 2006р.

<sup>90</sup> Постанови КМУ: "Про реорганізацію Департаменту з питань адміністрування акцизного збору і контролю за виробництвом та обігом підакцизних товарів" №58 від 24 січня 2007р.; "Про реорганізацію Державного комітету України по земельних ресурсах" №69 від 31 січня 2007р.

Закон "Про внесення змін до Закону України "Про охорону прав на сорти рослин" (2006р.).

Утворення Державного комітету рибного господарства заслуговує негативної оцінки. Це яскравий приклад командно-адміністративного характеру діяльності Уряду, коли орган створюється для галузевого управління, і при цьому інституційно не розмежовуються політичні, регуляторні та контрольні функції.

Негативним є і факт того, що у складі Міністерства транспорту та зв'язку на базі Державного департаменту авіаційного транспорту та Державної служби з нагляду за забезпеченням безпеки авіації, що ліквідуються, утворено Державну авіаційну адміністрацію – оскільки в такий спосіб в одному органі будуть поєднані регулятивні та наглядові (інспекційні) функції, що порушує принципи належного врядування.

Нераціональним є утворення у складі Міністерства вугільної промисловості урядового органу державного управління – Державної інспекції з контролю якості вугільної продукції. Адже проблема якості вугілля стосується більшою мірою інтересів споживачів – приватних осіб, і це питання цілком мало б регулюватися ринковими механізмами.

Утворення на базі Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства Міністерства регіонального розвитку та будівництва є швидше позитивним фактом, а Міністерства з питань житлово-комунального господарства – не зовсім раціональним. Адже вирішення питань житлово-комунального господарства більшою мірою залежить від рішень Уряду (коли йдеться про реформування цього сектору) та органів місцевого самоврядування (коли йдеться про ціноутворення та якість комунальних послуг). Тому у сфері ЖКГ доцільніше було б створити незалежного регулятора, який би міг усі проблемні питання вирішувати за світовими принципами і правилами.

Негативом є ліквідація Департаменту державної виконавчої служби, що діяв у складі Міністерства юстиції як урядовий орган державного управління<sup>91</sup>. Адже тепер Міністр юстиції, замість того, щоб займатись політичним і нормативним забезпеченням цієї сфери суспільних відносин, буде змушений безпосередньо зосереджуватися на виконанні конкретних судових рішень.

На розгляд Парламенту внесено проект Закону “Про Національну комісію з питань регулювання зв'язку” (№3169 від 13 лютого 2007р.), який передбачає призначення/ звільнення Голови НКРЗ Урядом за поданням Прем'єр-міністра та погодженням з Верховною Радою, призначення/ звільнення членів НКРЗ – Урядом.

### Оцінка

*По-перше*, ухвалення цього законопроекту стане додатковою перешкодою запровадження в Україні справжніх незалежних регуляторів, яким має бути НКРЗ. *По-друге*, виникне конфлікт його норм з чинним законодавством. Так, ст.20 Закону “Про телекомунікації” (2003р.) встановлює, що “НКРЗ складається з Голови Комісії та семи членів Комісії, яких призначає за поданням Прем'єр-міністра та припиняє їх повноваження Президент України”. Отже, як мінімум, виникне ще один привід прем'єрсько-президентського конфлікту.

### Місцева виконавча влада

Передбачений Конституцією механізм призначення/звільнення голів місцевих державних адміністрацій та їх статус зумовив гострі конфлікти як між Президентом і Кабінетом Міністрів, так і між Президентом та рядом місцевих рад.

Не в змозі призначати ряд голів місцевих державних адміністрацій без подання Уряду, Президент своїм Указом визначив порядок призначення тимчасово виконуючого обов'язки голови місцевої державної адміністрації<sup>92</sup>, в якому прямої участі Кабінету Міністрів не передбачається, і запровадив відповідну практику<sup>93</sup>.

Уряд спробував створити механізми впливу на місцеві державні адміністрації через запровадження посад керівників апаратів місцевих державних адміністрацій – заступників голів МДА<sup>94</sup>. Також передбачено запровадження посад спеціалістів для виконання окремих функцій місцевих державних адміністрацій<sup>95</sup>.

Окрім цього, не усунута скандальна ситуація із звільненням голови Київської обласної державної адміністрації Є.Жовтяка. Верховний Суд визнав звільнення неправомірним, але Глава держави судові рішення не виконує. Так само він демонструє бездіяльність і в частині реагування на рішення обласних рад щодо висловлення недовіри головам місцевих державних адміністрацій.

### Оцінка

Звичайно, поведінка Глави держави, яка демонструє неповагу до судових рішень (у ситуації з Є.Жовтяком), а також ігнорування норм Конституції, які вимагають приймати рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації у випадку висловлення недовіри більш ніж двома третинами депутатів місцевої ради, заслуговує негативної оцінки. Такої ж оцінки заслуговує і зловживання механізмом “тимчасово виконуючих обов'язки голови місцевої державної адміністрації”.

Як зазначалося в попередньому моніторинговому звіті – в питанні призначення/ звільнення голів місцевих державних адміністрацій (МДА) і Президент, і Уряд (Прем'єр-міністр) керувалися не стільки духом і буквою Конституції, скільки власними інтересами щодо підпорядкування собі МДА.

Однією з причин такої ситуації є суперечливе правове регулювання статусу голів МДА. Відповідно до Конституції, вони призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом за поданням Уряду. За Законом “Про місцеві державні адміністрації”, посади голів МДА є фактично посадами державної служби, але на практиці призначення/звільнення мають політичний характер. Такий стан справ породжує судові позови про поновлення на посаді, конфлікти з обласними радами тощо. В інтересах держави, щоб ці посади були позбавлені політичного впливу,

<sup>91</sup> Постанова КМУ “Про ліквідацію Департаменту державної виконавчої служби” №1622 від 16 листопада 2006р.

<sup>92</sup> Указ “Про тимчасове виконання обов'язків голів місцевих державних адміністрацій” №1164 від 29 грудня 2006р.

<sup>93</sup> Розпорядження Президента від 1 лютого 2007р.: “Про тимчасове виконання обов'язків голови Новомиргородської районної державної адміністрації Кіровоградської області” №20; “Про тимчасове виконання обов'язків голови Устинівської районної державної адміністрації Кіровоградської області” №21; “Про тимчасове виконання обов'язків голови Красноокнянської районної державної адміністрації Одеської області” №22; “Про тимчасове виконання обов'язків голови Оржицької районної державної адміністрації Полтавської області” №23; “Про тимчасове виконання обов'язків голови Полтавської районної державної адміністрації Полтавської області” №24; “Про тимчасове виконання обов'язків голови Нововоронцовської районної державної адміністрації Херсонської області” №25;

Від 6 лютого 2007р.: “Про тимчасове виконання обов'язків голови Дергачівської районної державної адміністрації Харківської області” №27; “Про тимчасове виконання обов'язків голови Балаклійської районної державної адміністрації Харківської області” №28;

А також – “Про тимчасове виконання обов'язків голови Білозерської районної державної адміністрації Харківської області” №29 від 6 лютого 2007р.; “Про тимчасове виконання обов'язків голови Острозької районної державної адміністрації Рівненської області” №60 від 12 березня 2007р.; “Про тимчасове виконання обов'язків голови Млинівської районної державної адміністрації Рівненської області” №61 від 12 березня 2007р.; “Про тимчасове виконання обов'язків голови Бердянської районної державної адміністрації Запорізької області” №63 від 17 березня 2007р.

<sup>94</sup> Постанова КМУ “Про введення посади заступника голови – керівника апарату обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації та віднесення її до третьої категорії посад державних службовців” №1853 від 29 грудня 2006р.

<sup>95</sup> Постанова КМУ “Про внесення змін до пункту 4 постанови Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005р. №179” №156 від 7 лютого 2007р.





а призначалися на них – політично нейтральні професіонали – державні службовці. Варто негативно оцінити і заяви представників опозиції (зокрема, Ю.Тимошенко) про необхідність “обрання губернаторів народом”. Цей крок не виглядає доцільним навіть у далекій перспективі після запровадження регіонального самоврядування.

Тому і спроби Уряду створити механізми впливу на МДА через запровадження посад керівників апарату – заступників голів МДА, є не найкращим варіантом вирішення проблеми. Така пропозиція підштовхує Україну до запровадження моделі, за якої посади голів МДА будуть віднесені до політичних. Але, варто повторити, з точки зору довгострокових національних інтересів, кращим варіантом є повна деполітизація цих посад.

Інституційно МДА, як органи виконавчої влади, мають підпорядковуватись Уряду, а не Главі держави. Але очевидно, що ці рішення мають прийматися з одночасним збалансуванням повноважень Президента та Уряду на центральному рівні влади.

Отже, нинішня ситуація зі здійсненням місцевої виконавчої влади заслуговує негативної оцінки, оскільки є невинуватим партійно-політизованою.

Так само негативної характеристики заслуговує норма Закону “Про Кабінет Міністрів України”, яка передбачає участь Уряду у процесі призначення навіть заступників голів районних державних адміністрацій.

### Політична нейтральність, професійність та стабільність державної служби

Уряд не демонструє політичної волі до ухвалення нової редакції Закону “Про державну службу”, спрямованого на приведення інституту державної служби у відповідність до демократичних європейських принципів.

Натомість, спостерігаються спроби коригування чинного Закону з метою вирішення поточних проблем функціонування Уряду.

Зокрема, в першому читанні ухвалено проект Закону “Про внесення змін до ст.13 Закону України “Про державну службу” (№2553 від 15 листопада 2006р.), яким передбачається зміна переліку державних службовців, які подають відомості про свої доходи, а також закріплюється норма, згідно з якою порядок проведення обов’язкової спеціальної перевірки відомостей, що подають кандидати на посади державних службовців, призначення або погодження призначення на які здійснюється Президентом за поданням Уряду чи Урядом, встановлюється Кабінетом Міністрів.

Іншим проектом Закону – “Про внесення змін до статті 23 Закону України “Про державну службу” (№3251 від 1 березня 2007р.) пропонується збільшити на п’ять років граничний вік перебування на державній службі державних службовців, які віднесені до першої-другої категорій посад державних службовців, і які призначаються на посади Верховною Радою, Президентом або Урядом.

У Національній академії державного управління при Президентові продовжується підготовча робота з метою реформування системи підготовки державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, а також підвищення їх кваліфікації.

Зберігається практика звільнення Урядом вищих державних службовців, внаслідок політичного чи іншого суб’єктивного тиску, також повернення на посади багатьох чиновників, звільнених після 2004р.

#### Оцінка

Головним негативом ситуації є відсутність політичної волі Уряду до реформування системи державної служби на засадах, задекларованих в Універсалі національної єдності.

У результаті ухвалення Закону “Про Кабінет Міністрів України” Уряд відмовився від запровадження посад державних секретарів міністерств, що значно ускладнило забезпечення вимог щодо нейтральності, професійності і стабільності державної служби.

Законопроект №2553 розширює перелік суб’єктів, які подають відомості про свої доходи. За законопроектом, це не залежатиме від категорії посади, на яку претендує кандидат, а стосуватиметься усіх державних службовців та претендентів на посади державної служби. Цей факт заслуговує позитивної оцінки

Водночас, законопроект спрощує вимоги до відомостей, які подає державний службовець, зокрема, пропонується, щоб він не подавав відомості про доходи членів своєї сім’ї. Ця пропозиція може мати неоднозначні наслідки, особливо, в частині оцінки легітимності доходів вищих державних службовців.

Третя пропозиція законопроекту – закріплення за Урядом повноважень регулювати порядок подання, зберігання, оприлюднення та використання зазначених відомостей, а також проведення обов’язкової спеціальної перевірки відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців, призначення або погодження призначення на які здійснюється Президентом за поданням Уряду чи Урядом. Ця норма може мати неоднозначні наслідки. З політичної точки зору, така законодавча новація постала як результат боротьби за “спецперевірки” між Главою держави та Урядом. Тим часом, варто було безпосередньо в Законі вписати перелік органів, які здійснюють такі перевірки, та визначити провідну роль у цьому процесі Головне управління державної служби України.

Пропозицію законопроекту №3251 щодо фактичного збільшення граничного віку для вищих державних службовців, з одного боку, можна оцінювати позитивно, оскільки чиновники з великим досвідом зможуть продовжувати працювати у сфері державної служби. З іншого боку – не зовсім зрозумілою є логіка законодавця щодо поширення цього правила лише на державних службовців першої-другої категорій, а не на всіх без винятку. Відтак, ця норма може виглядати лише як турбота про так звану “номенклатуру”.

Заслужують підтримки дії керівництва Національної академії державного управління при Президентові щодо підготовки реформування системи навчання державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, а також підвищення кваліфікації публічних службовців.

На жаль, турбує продовження Урядом тенденції звільнення державних службовців з політичних або суб’єктивних мотивів, а також домінування вихідців з одного регіону при призначенні на вищі посади в органах державної влади.

### Реформа місцевого самоврядування

Політика Уряду у сфері реформування місцевого самоврядування й надалі характеризується невизначеністю та бездіяльністю. Віце-прем’єр-міністр з питань регіональної політики В.Рибак так і не підготував об’єднаної концепції реформи.

З боку представників урядової коаліції продовжують домінувати заяви про необхідність посилення регіонів та регіональних влад. Активізувалися заклики до якнайшвидшого ухвалення законопроекту 3207-1 “Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування”<sup>96</sup>, яким фактично передбачається ліквідація районних державних адміністрацій, запровадження виконкомів обласних рад та обмеження функцій обласних державних адміністрацій, а також можливість добровільного об’єднання громад.

У поточній діяльності Уряд прийняв кілька рішень щодо місцевого самоврядування, які важко віднести до реформаторських. Так, Постановою Уряду фактично були поєднані рівень розрахунків за газ і перерахування сум дотацій з державного бюджету<sup>97</sup>. Нею

<sup>96</sup> Новий номер реєстрації у Верховній Раді V скликання – 0900.

<sup>97</sup> Постанова КМУ “Про затвердження Порядку перерахування недоотриманої місячної суми дотації вирівнювання із загального фонду державного бюджету до відповідного місцевого бюджету у разі несвоєчасних розрахунків населення, підприємств теплоенергетики та бюджетних установ, які утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, за спожитий природний газ” №83 від 31 січня 2007р.

встановлюється, що “недоотриману протягом року суму дотації Державне казначейство перераховує відповідним місцевим бюджетам у грудні поточного року” (дію Постанови зупинено Указом Президента від 23 лютого 2007р.).

Інша ініціатива Уряду стосувалася спроби впорядкування штатів органів місцевого самоврядування. Зокрема, Законом про державний бюджет урядова коаліція на 2007р. зупинила дію ряду норм Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” стосовно встановлення чисельності і штатів апарату та виконавчих органів відповідної ради<sup>98</sup>. В розвиток цього положення була прийнята Постанова “Про затвердження типових штатів працівників органів місцевого самоврядування”<sup>99</sup>. Але за тиждень сам Уряд зупинив її дію<sup>100</sup>.

### Оцінка

Дії Уряду, навіть у питанні врегулювання штатів органів місцевого самоврядування, чітко ілюструють відсутність цілісного стратегічного бачення розвитку місцевого самоврядування. Спочатку в Уряді перемагає турбота про державні фінанси. Невдовзі Уряд фактично відмовляється від своїх намірів, але публічно не визнає помилки, про що свідчить рішення про “зупинення” рішення, а не його скасування. Проте, з правової точки зору, ситуація залишається неоднозначною – оскільки норми Закону про державний бюджет коригуванню не піддавалися.

Але в будь-якому разі однозначно негативної оцінки заслуговує ситуація, коли головним фінансовим документом держави зупиняється норма Закону<sup>101</sup>, яка визначає повноваження органів місцевого самоврядування. Таку ситуацію варто оцінювати як небезпечний прецедент ручного керування з боку центрального уряду органами місцевого самоврядування.

Так само негативної оцінки заслуговує спроба Уряду пов’язати рівень розрахунків населення та суб’єктів господарювання за природний газ з перерахуванням (затриманням) дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам. Спроби карально-ручного керування є очевидними. Відтак рішення Президента, яким зупинено дію зазначеної постанови Уряду, заслуговує однозначної підтримки.

Можливо, останні інституційні та кадрові зміни в Уряді, зокрема, утворення Міністерства регіональної політики та будівництва і призначення його керівником В.Яцуби, покращать ситуацію з реформуванням місцевого самоврядування. Проте, з огляду на переважання в проурядовій коаліції поглядів, пов’язаних з розвитком регіональної влади, а не місцевого самоврядування, можливості реформування базового рівня влади є вкрай обмеженими, а прогнози песимістичними.

З публічних виступів керівника Уряду складається чітке враження нерозуміння відмінностей і призначення місцевого самоврядування і регіональної влади і власне – шляхів реформування<sup>102</sup>.

У разі, якщо урядовій коаліції вдасться прийняти зміни до Конституції (проект №0900), то держава може потрапити у скрутне становище, коли багато областей будуть невідконтрольними центральному уряду, а місцеве самоврядування – приречене на утилки регіональною владою. На жаль, ситуативні голосування БЮТ разом з урядовою коаліцією, а також переманювання народних депутатів з опозиційних фракцій до складу коаліції роблять достатньо високою ймовірність ухвалення цього законопроекту.

Отже, доводиться лише сподіватися, що урядова коаліція тверезо оцінить позитиви та загрози законопроекту №0900 для національних інтересів, ухвалить цілісну концепцію реформування місцевого самоврядування, і лише потім, у межах необхідного, зачіпатиме Основний Закон.

### Інституційне забезпечення адміністративної реформи

У контексті інституційного забезпечення адміністративної реформи варто відзначити кілька подій:

1) утворення Міністерства регіонального розвитку та будівництва;

2) утворення Ради розвитку регіонів – консультативно-дорадчого органу при Кабінеті Міністрів<sup>103</sup>.

3) утворення Ради міських голів – консультативно-дорадчого органу при Президенті<sup>104</sup>.

Відповідальний за реформування органів виконавчої влади та державної служби член Уряду – Міністр Кабінету Міністрів А.Толстоухов жодними ініціативами не відзначився. Як виняток, можна згадати підтримку А.Толстоуховим рішення Уряду про створення у 2007р. груп аналізу політики в центральних органах виконавчої влади та Секретаріаті Кабінету Міністрів.

### Оцінка

Досі в Уряді питання адміністративної реформи розпорошені між кількома урядовцями. Після реорганізації Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства та “позбавлення портфеля” Віце-прем’єр-міністра В.Рибачака, ситуація стала ще більш запутаною.

Роль такого консультативно-дорадчого, як Рада розвитку регіонів сьогодні оцінювати важко, оскільки відбулося лише одне її засідання (21 грудня 2006р.). Варто наголосити, що Раду очолює безпосередньо Прем’єр-міністр, а секретарем призначено нинішнього Міністра з питань регіональної політики і будівництва В.Яцубу.

Варто також звернути увагу на склад Ради, до якого за посадою належать: Перший віце-прем’єр-міністр, Віце-прем’єр-міністри, інші члени Кабінету Міністрів, Голова Ради міністрів АР Крим, голови обласних, Київської і Севастопольської міських держадміністрацій, а також, за згодою, Голова Верховної Ради АР Крим, голови обласних рад, Севастопольської міської ради та міські голови міст, чисельність населення яких перевищує 300 тис. осіб. Це також підтверджує гіпотезу про те, що Рада опікуватиметься саме регіональним розвитком, а не проблемами місцевого самоврядування.

У цьому контексті заслуговує негативної оцінки бездіяльність Глави держави, адже утворена при Президенті Національна Рада з питань державного управління та місцевого самоврядування з травня 2006р. не спромоглася зібратися навіть на друге засідання. Проте, Президентом утворений ще один консультативно-дорадчий орган – Рада міських голів.

Отже, при створенні інституційних механізмів формування державної політики з питань публічної адміністрації варто не множити кількість консультативно-дорадчих органів при кожному з центрів влади, а навпаки – об’єднати зусилля для вироблення спільного політичного бачення адміністративної реформи в усіх напрямках її здійснення.

### Зміни у відносинах влада – громадянин<sup>105</sup>

Протягом досліджуваного періоду Уряд не декларував і не здійснював будь-яких значимих ініціатив у намаганні покращити становище приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації.

<sup>98</sup> Див.: п. 47 ст.71 Закону “Про Державний бюджет України на 2007р.” від 19 грудня 2006р.

<sup>99</sup> Постанова КМУ “Про затвердження типових штатів працівників органів місцевого самоврядування” №174 від 7 лютого 2007р.

<sup>100</sup> Розпорядження КМУ “Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2007р. №174” №55 від 14 лютого 2007р.

<sup>101</sup> Постанова КМУ “Про затвердження Порядку перерахування недоотриманої місячної суми дотації вирівнювання із загального фонду державного бюджету до відповідного місцевого бюджету у разі несвоєчасних розрахунків населення, підприємств теплоенергетики та бюджетних установ, які утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, за спожитий природний газ” №83 від 31 січня 2007р.

<sup>102</sup> Див.: Янукович В. Реформа системи місцевого самоврядування має відбутися вже протягом поточного року. – 21 березня 2007р., <http://www.kmu.gov.ua>

<sup>103</sup> Постанови КМУ: “Про утворення Ради розвитку регіонів” №1653 від 29 листопада 2006р.; “Про затвердження Положення про Раду розвитку регіонів” №1759 від 20 грудня 2006р.

<sup>104</sup> Указ “Про Раду міських голів” №1046 від 8 грудня 2006р.

<sup>105</sup> Див. також розділ 4 цієї Доповіді “Влада і ситуація в країні очима громадян”.



Відомо, що й надалі триває робота над проектом Адміністративно-процедурного кодексу. Внесення його Міністерством юстиції до Уряду заплановане на кінець червня 2007р.

#### Оцінка

Визначення Урядом пріоритетів – “економіка, стабільність та добробут” – свідчать про нерозуміння урядовою коаліцією таких цінностей, як права людини, її захищеність у відносинах з державою.

Відтак, доводиться лише сподіватися хоча б на інерційне доопрацювання та внесення проекту Адміністративно-процедурного кодексу до Парламенту принаймні до осені 2007р.

#### Висновки

Уряд продовжує і в персональному складі, і в підходах до організації роботи та порядку прийняття рішень відтворювати свого попередника зразка 2003-2004рр. Замість засад демократичного врядування, домінують командно-адміністративні методи управління.

Пріоритетами Уряду до березня 2007р. й надалі були не реформи, а активна кадрова політика та боротьба за повноваження.

Уряду бракує відкритості, демократичних процедур прийняття рішень.

У реформі органів виконавчої влади знаковою є негативна позиція Уряду щодо запровадження посад державних секретарів міністерств. Це унеможлиблює будь-який серйозний поступ у наближенні системи державного управління до демократичних стандартів.

Ухвалення Закону “Про Кабінет Міністрів України” в редакції, яка цементує теперішню систему державного управління, змушує зробити песимістичний прогноз стосовно перспектив демократизації і модернізації врядування в Україні. Таким чином, навіть невеликі обіцянки коаліції, швидше за все, не будуть реалізовані.

Позиція представників Уряду та урядової коаліції щодо негайного запровадження регіонального самоврядування таїть у собі велику загрозу національним інтересам.

### 1.3 ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ ТА СИСТЕМА ОРГАНІВ ЮСТИЦІЇ – СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ

Парламентські вибори 2006р. засвідчили обізнаність провідних політичних партій і блоків стосовно проблем правоохоронної сфери, оскільки вони в передвиборчих програмах проголошували плани здійснення реформи правоохоронних органів. Пізніше, відповідні положення були закріплені в Угоді про створення Антикризової коаліції від 7 липня 2006р. та підтверджені в Універсалі національної єдності від 3 серпня 2006р. Так, Універсал передбачає реформування правоохоронних органів відповідно до європейських стандартів, приведення кримінального законодавства, кримінального судочинства у відповідність до стандартів Ради Європи і Європейського Союзу.

#### Концепція реформування правоохоронних органів

Розмови про необхідність кардинальної реформи системи правоохоронних органів і приведення їх

діяльності у відповідність з новими викликами в Україні ведуться давно. З травня 2005р. Міжвідомчою комісією з питань реформування правоохоронних органів під егідою Ради національної безпеки і оборони здійснювалася розробка Концептуальних засад реформування правоохоронних органів. Не давши жодних результатів, у травні 2006р. вона була розформована, а обов’язок підготовки відповідної Концепції покладений на Національну комісію зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права – дорадчо-консультативний орган при Президентові України (далі – Національна комісія).

**Проект Концепції державної політики у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні.** Національна комісія протягом 2006р. розробляла проект Концепції державної політики у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні. Наприкінці року проект був надісланий для ознайомлення до парламентських комітетів, Міністерства юстиції та правоохоронних органів. Надалі проект був схвалений Національною комісією із врахуванням їх пропозицій і передана для затвердження Президенту України. Особливістю проекту Концепції є системний характер, що проявляється в намаганні визначити шляхи реформування в таких сферах: кримінальне право, кримінальний процес та інституційна побудова органів кримінальної юстиції. Одночасно з підготовкою проекту Концепції, Національною комісією розробляється пакет законодавчих актів, покликаних впровадити основні положення з реформування (зміни до Кримінального кодексу щодо запровадження кримінальних проступків, Кримінальний процесуальний кодекс, Кодекс про адміністративні проступки тощо).

Водночас, Антикризова коаліція (з березня 2007р. – Коаліція національної єдності) та Уряд протягом своєї діяльності не здійснили жодних системних кроків, спрямованих на реалізацію обіцяних заходів з реформування правоохоронної системи. Це унеможливило з’ясування офіційної позиції правлячої коаліції з приводу майбутньої побудови правоохоронних органів і принципів їх діяльності. Спостерігаються лише спроби врегулювати окремі питання діяльності правоохоронних органів та інших органів юстиції (пропозиції про підпорядкування Міністерству юстиції кримінально-виконавчої служби та органів реєстрації місця проживання, повернення до структури Міністерства юстиції органів державної виконавчої служби, збільшення обсягу дізнання органами прикордонної служби тощо).

#### Оцінка

Концепція реформи правоохоронних органів (після затвердження її Президентом) має визначити напрями подальших системних змін у цій сфері. Це змушуватиме надалі узгоджувати рішення про реформування з положеннями Концепції, що дозволить мінімізувати випадки “лобістських” рішень під час змін у правоохоронній системі.

Важливим є налагодження співпраці між гілками влади в питанні реформування правоохоронних органів з тією метою, щоб Уряд почав здійснювати реалізацію затвердженої Президентом Концепції.

#### Реформування кримінального процесу

Україна залишається однією з останніх постсоціалістичних країн, де досі не запроваджене нове кримінально-процесуальне законодавство, – хоча неодноразово були спроби розробки та ухвалення нового Кримінального процесуального кодексу. Один із





варіантів його проекту (№0952 від 25 травня 2006р.), який змістовно мало відрізняється від чинного Кодексу 1960р., і зараз перебуває на розгляді в Парламенті.

На виконання завдання Президента, Національна комісія одночасно з проектом Концепції державної політики у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні здійснює підготовку нової редакції Кримінального процесуального кодексу.

**Підготовка нової редакції Кримінального процесуального кодексу.** Робоча група з реформи кримінальної юстиції Національної комісії вже підготувала перший проект Кодексу. З іншого боку, представник Коаліції, народний депутат України, співавтор згаданого вище проекту, що перебуває на розгляді Парламенту, І.Вернидубов заявляв, що виступатиме за його доопрацювання та ухвалення.

Тому є незрозумілими мотиви обіцянки Міністра юстиції О.Лавриновича ухвалити новий **Кодекс до кінця року, яку він висловив** співдоповідачам Парламентської асамблеї Ради Європи Х.Северінсен та Р.Вольвенд під час зустрічі 5 березня 2007р. Не відомо, який саме проект Кодексу Міністр юстиції пообіцяв ухвалити: розроблений Національною комісією, чи той, що перебуває на розгляді Парламенту.

Водночас Президент та Уряд пропонують удосконалити окремі положення чинного Кодексу. Президент ініціював зміни підслідності окремих справ щодо злочинів проти життя і здоров'я особи. Згідно із законом, проголосованим Парламентом 15 березня 2007р., ці справи відтепер розслідуватимуться слідчими не прокуратури, а органами внутрішніх справ. Крім того, Уряд вніс на розгляд Парламенту законопроект про уповноваження органів прикордонної служби на здійснення дізнання в більшій кількості справ.

Президент також погодився з Верховною Радою щодо можливості запровадження інституту оскарження рішення про порушення кримінальної справи<sup>106</sup>. Ця новела є досить дискусійною, оскільки, крім захисту прав людини, вона необґрунтовано дозволяє перешкоджати розслідуванню злочинів – що може негативно відбитися на ефективності діяльності органів слідства.

#### Оцінка

Відсутність офіційної позиції Коаліції щодо майбутньої реформи кримінального процесу залишає відкритим питання про проект Кримінального процесуального кодексу, який буде підтримуватися та ухвалюватися нею (при тому, що існуючі проекти є принципово різними за змістом). Водночас, здійснюються окремі, не завжди обґрунтовані, спроби змінити положення чинного Кодексу.

### Реформа прокуратури

За органами прокуратури з радянських часів фактично залишаються повноваження із загального нагляду та досудового слідства – що піддається ґрунтовній критиці Радою Європи.

Зміни до Конституції 2004р. “загальний нагляд” перетворили на конституційну функцію прокуратури, передбачивши додаткові повноваження прокуратури із здійснення нагляду за додержанням прав і свобод

людини і громадянина, законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Проте, нагляд прокуратури за законністю досудового слідства унеможливило його здійснення у кримінальних справах. Проте, існують обґрунтовані сумніви стосовно якості такого нагляду, коли один і той самий орган і здійснює певну діяльність (розслідує злочини), і наглядає за законністю такої діяльності інших органів.

**Проект змін до Конституції України стосовно статусу прокуратури.** Керівництво Генеральної прокуратури наприкінці 2006р. презентувало проект змін до Конституції в частині статусу прокуратури та експертиз міжнародних інституцій, в т.ч. – Венеціанської Комісії. Проект пропонує віднести органи прокуратури до системи органів судової влади.

Міністерство юстиції, своєю чергою, створило робочу групу з опрацювання нової редакції закону про прокуратуру, яка б враховувала положення зміненої Конституції. Водночас Парламент підтримав пропозиції щодо врегулювання порядку призначення і звільнення Генерального прокурора із врахуванням змінених положень Основного Закону<sup>107</sup>.

Інша ініціатива щодо реформування належала одному з учасників Урядової коаліції, народному депутату С.Піскуну, який пропонував надати “профільному парламентському комітету” право погоджувати кандидатури заступників Генерального прокурора, прокурорів областей та висловлювати їм недовіру (згодом законопроект був відкликаний самим автором)<sup>108</sup>.

Знайшов підтримку в Парламенті запропонований Президентом проект Закону щодо передачі повноважень досудового слідства у справах про злочини проти життя і здоров'я особи від прокуратури до органів внутрішніх справ, спрямований на обмеження функцій прокуратури з досудового слідства і приведення їх у відповідність із вимогами Конституції.

#### Оцінка

Досі публічно не висловлені ініціативи про зміну ролі прокуратури, відповідно до зобов'язань, які взяла на себе Україна перед вступом до Ради Європи. Пропозиції про визнання прокуратури частиною судової влади без зміни порядку призначення прокурорів, просування по службі, притягнення до дисциплінарної відповідальності є небезпечними, оскільки адміністративний за змістом орган (прокуратура) не може здійснювати функції правосуддя. Зміна статусу прокуратури також повинна враховувати реформаційні процеси кримінального судочинства, в якому прокурори відіграватимуть виняткову роль.

### Реформування системи органів внутрішніх справ

Попри велику кількість пропозицій щодо вдосконалення структури та діяльності органів внутрішніх справ, вони й надалі залишаються однією з найменш реформованих правоохоронних структур.

**Органи внутрішніх справ.** Останні місяці в діяльності органів внутрішніх справ ознаменувалися зміною керівництва – у грудні 2006р. Ю.Луценка замінив на посаді В.Цушко. Це призначення призвело до

<sup>106</sup> Закон “Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо оскарження постанови про порушення кримінальної справи” від 14 грудня 2006р.

<sup>107</sup> Законопроект №2428 від 30 жовтня 2006р., проголосований 20 березня 2007р.

<sup>108</sup> Законопроект №2275 від 4 жовтня 2006р.



кадрових змін в центральному апараті Міністерства та на регіональному рівні – що може розцінюватися як певний програш президентської команди. Ефективність цих змін оцінювати зарано. Але їх очікування і прихід до керівних посад тенденційних фігур, відомих політичною упередженістю та негативними результатами попередньої діяльності не додали ефективності діяльності органів внутрішніх справ. Тим більше, призначення не відповідали позиції Президента, що мало наслідком його негативну реакцію та скасування відповідних кадрових рішень Кабінету Міністрів.

Одразу після призначення Міністр В.Цушко пообіцяв надати свої коментарі щодо діяльності правоохоронних органів через 100 днів. Згодом, під час виступу в Парламенті та на колегії Міністерства за результатами діяльності у 2006р. він повідомив про завершення розробки Концепції реформування системи органів внутрішніх справ. Але громадськість залишається не ознайомленою з основними пропозиціями щодо реформування.

Відсутність концепції реформування негативно відбивається на розвитку органів внутрішніх справ. Так, об'єднання державної автомобільної інспекції з патрульно-постовою службою, що викликало свого часу шквал дискусій, згодом було визнане успішним кроком. Однак, В.Цушко оголосив про повернення самостійних підрозділів автомобільної інспекції, оскільки організація інспекції покращить ситуацію на дорогах.

Невизначеною залишається також доля місцевої міліції. Не дивлячись на існування в Законі “Про міліцію” відповідних положень, їх юридична дія завжди зупинялася під час ухвалення Державних бюджетів. Уряд спробував у проекті Державного бюджету на 2007р. вперше створити фінансові передумови реалізації згаданих положень щодо місцевої міліції (ст.139 законопроекту про Державний бюджет на 2007р.). Але на момент ухвалення бюджету від цієї ідеї відмовилися, і на 2007р. положення закону про місцеву міліцію призупинені.

Тривалий час залишається невирішеним питання підпорядкування органів реєстрації місця проживання осіб. З радянських часів цю функцію виконують органи внутрішніх справ. Питання стало ще важливішим з набуттям чинності Законом “Про Державний реєстр виборців”, який передбачає формування реєстру виборців на підставі зареєстрованого місця їх проживання. На засіданні Уряду 14 березня 2007р., під час розгляду питання про напрями формування системи реєстрації юридичних осіб було прийняте стратегічне рішення про необхідність надання функції реєстрації фізичних осіб Міністерству юстиції.

#### Оцінка

Визнаючи важливість ухвалення програми реформування органів внутрішніх справ, слід звернути увагу на закритість її підготовки. Також є дивною ситуація, коли пропозиції стосовно реформування певного державного органу готуються представниками цього ж органу.

Позитивної оцінки заслуговує відмова Уряду від ідеї запровадження місцевої міліції – оскільки її неможливо здійснити без повноцінної адміністративної реформи і створення належних фінансових передумов для виконання функцій місцевого самоврядування.

## Реформа пенітенціарної системи

Умови відбування покарань засудженими особами в місцях позбавлення волі давно викликають занепокоєння як вітчизняних правозахисників, так і міжнародних організацій. Європейський Суд з прав людини в багатьох рішеннях проти України визнав, що існуючі умови відбування покарань порушують права людини. У 2006р. суспільство дізналося про акції протестів засуджених у відповідних установах по всій території країни.

У травні 2006р. Державний департамент виконання покарань перейшов у відання Міністерства юстиції. Нинішнє керівництво Міністерства підтримує цю ініціативу і приєднується до висловлених раніше пропозицій щодо значних змін в роботі Департаменту. Згідно з ними, воєнізованими має залишитися лише охорона установ виконання покарань, а весь інший персонал, у т.ч. керівництво установ, повинні формуватися з цивільних службовців. Проте, з такими планами не згодне керівництво Державного департаменту з виконання покарань. Це призвело до зриву затвердження Плану дій щодо реформування тюремної системи України на 2007-2008рр. Комісією “Україна-Рада Європи з реформування тюремної системи”, оскільки представники департаменту несвоєчасно підготували пропозиції до вказаного Плану.

Значним кроком у гуманізації виконання покарань має стати ухвалення закону про приведення умов відбування покарань до міжнародних стандартів<sup>109</sup>.

#### Оцінка

Органам виконавчої влади не вистачає єдності в підходах до реформування пенітенціарної системи, а від цього через незадовільні умови відбування покарань страждають засуджені особи.

## Заходи з подолання корупції в Україні

Проблема корупції в Україні є загальновідомою, що засвідчують різноманітні звіти та рейтинги міжнародних організацій і результати соціологічних опитувань громадян. Про необхідність активної боротьби із корупцією постійно ведуть мову урядовці високого рівня, представники партій в Парламенті, але від цього її рівень не стає меншим.

**Нормативно-правові та організаційні заходи.** У вересні 2006р. Президент схвалив Концепцію подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”, яка передбачає низку заходів із зменшення корупції в органах місцевого самоврядування, виконавчої та судової влади, виборних органах та на виборних посадах. Одночасно Президент вніс до Парламенту ряд законопроектів, частину яких Парламент підтримав, ухваливши закони про приєднання України до відповідних міжнародних договорів (Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією та Додаткового протоколу до неї). Що стосується інших законопроектів (“Про засади запобігання та протидії корупції”, “Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення”), то представником Урядової

<sup>109</sup> Законопроект №2491 від 7 листопада 2006р., внесений Кабінетом Міністрів.



коаліції, народним депутатом М.Джигією були внесені альтернативні проекти, підтримані Парламентом в першому читанні – хоча вони суттєво не відрізнялися від президентських проектів.

Народні депутати (як представники більшості, так і опозиції – В.Король, Г.Омельченко, В.Сівкович) ініціювали також законопроект щодо створення окремого органу для боротьби з корупцією – Державний комітет України протидії корупції, який Парламентом ще не розглядався<sup>110</sup>.

Важливим кроком стало створення Президентом наприкінці грудня 2006р. Ради з питань забезпечення реалізації в Україні Порогової програми Корпорації “Виклики тисячоліття” щодо зниження рівня корупції. До складу Ради увійшли народні депутати, представники Уряду, центральних органів виконавчої влади та ін. Головним завданням Ради є контроль виконання плану заходів, який фінансується Урядом США.

#### Оцінка

Необхідно констатувати відсутність на державному рівні ефективних кроків з боротьби з корупцією. Політична боротьба призвела до зволікання ухвалення життєво важливих для країни законів. Замість цього, відбувається перетягування ініціативи у творенні законів, спрямованих на оновлення правової бази в галузі боротьби з корупцією. Інші пропозиції, зокрема, щодо створення спеціального органу для боротьби з корупцією нагадують застарілі способи управління, коли вважалося, що для вирішення певної проблеми слід створювати окремі органи.

### Реформа Державної виконавчої служби

Як відомо, стан виконання судових рішень та рішень інших органів в Україні можна назвати незадовільним. У 2006р. завершено 64%, а фактично виконано 33,7% загальної кількості виконавчих документів – тоді як у Європейських країнах середній показник фактичного виконання виконавчих документів становить близько 80%. Ця проблема обговорюється давно і досить гостро. Зрозуміло, що без належного виконання ефективність навіть ідеальних судів не може вважатись повноцінною. Всі елементи виконавчого провадження потребують серйозного реформування, насамперед – у частині оптимізації діяльності виконавців, зменшення обсягу та кількості бюрократичних процедур. Також нагальною проблемою залишається фінансування та технічне забезпечення органів державної виконавчої служби.

**Реформування виконавчої служби.** Головним кроком влади у цій сфері було реформування самої структури органів примусового виконання рішень судів та інших органів. Першим кроком стала урядова Постанова “Про ліквідацію Департаменту державної виконавчої служби” від 16 листопада 2006р., якою згаданий Департамент ліквідовувався як урядовий орган державного управління, що діяв у складі Міністерства юстиції, а його правонаступником визначалося Міністерство юстиції<sup>111</sup>. 22 грудня 2006р. Законом “Про внесення змін до законів України “Про державну виконавчу службу” та “Про виконавче провадження” щодо реформування органів державної виконавчої служби” відповідні зміни були закріплені в названих законах:

Департамент державної виконавчої служби з урядового органу перетворено на департамент Мін’юсту, а органи державної виконавчої служби – визначені як структурні підрозділи територіальних управлінь юстиції.

Зазначені зміни, ініційовані Урядом, прямо суперечать Указу Президента від 20 квітня 2005р. “Питання Міністерства юстиції України”, а також зобов’язанням України перед Радою Європи. Фактично, вони відновлюють структуру органів виконавчої служби, яка існувала до 23 квітня 2005р. і була змінена Урядом Ю.Тимошенка.

Міністерство юстиції також ініціювало ряд заходів із залучення громадськості до обговорення проблем і можливих напрямів реформування виконавчої служби, готується проект Закону, яким передбачається внесення змін до профільних законів з метою покращення стану у сфері виконавчого провадження. Крім того, Мін’юст вживає заходів з метою пошуку джерел фінансування на запровадження Єдиного державного реєстру виконавчих проваджень в національних масштабах, з належним рівнем технічного забезпечення.

#### Оцінка

Влада обґрунтувала реорганізацію необхідністю посилення контролю за діяльністю органів державної виконавчої служби з боку Міністерства юстиції. Зважаючи на функції, які покладаються на Департамент державної виконавчої служби, таке обґрунтування виглядає недостатнім, адже Мін’юст, як орган, що відповідає за реалізацію правової політики в державі, контроль за законністю виконавчого провадження здійснював.

Відновлення статусу органів виконавчої служби як структурних підрозділів органів юстиції може призвести до зменшення і так невисокої ефективності їх діяльності – внаслідок підвищення обсягів непрофільного навантаження на них, ускладнення бюрократичних процедур, погіршення фінансування, підвищення незаконного впливу на керівників органів виконавчої служби з боку несумлінних керівників органів юстиції, зменшення авторитету у стосунках з іншими органами влади.

Можна констатувати, що проблеми належного реформування сфери примусового виконання та фінансування органів державної виконавчої служби далекі від вирішення по суті.

### Реформа нотаріату

Питання реформування нотаріату в Україні обговорюється ще з кінця 1990-х років. Існують проблеми невідповідності національної моделі нотаріату стандартам і вимогам Союзу Латинського нотаріату, нерівності повноважень державних і приватних нотаріусів, професійного рівня частини нотаріусів, особливо у сфері державного нотаріату, легітимності нотаріальних дій, які вчиняються посадовими особами виконавчих органів місцевого самоврядування, управління та контролю у сфері нотаріату<sup>112</sup>.

**Нормативно-правове врегулювання.** Нотаріат і сама нотаріальна діяльність протягом досліджуваного періоду не зазнали принципових змін. Водночас, відбулися певні позитивні зрушення в порядку допуску осіб до заняття нотаріальною діяльністю, зокрема Мін’юст затвердив нові Порядок проходження стажування громадянами України в державних нотаріальних конторах або в нотаріусів, що займаються приватною нотаріальною практикою та Порядок

<sup>110</sup> Законопроект №2492 від 7 листопада 2006р.

<sup>111</sup> Цією ж Постановою скасована Постанова КМУ “Про затвердження Положення про Департамент державної виконавчої служби” №711 від 3 серпня 2005р.

<sup>112</sup> Союз Латинського нотаріату – професійна міжнародна організація, що об’єднує і координує системи нотаріату демократичних країн континентальної системи права та цілого ряду інших країн і регіонів; зокрема її членами є Російська Федерація, Китай, канадська провінція Квебек та ін.





проведення кваліфікаційного іспиту особами, які пройшли стажування в державній нотаріальній конторі або в нотаріуса, що займається приватною нотаріальною практикою<sup>113</sup>.

Затверджені Примірною програмою стажування громадян України в державних нотаріальних конторах або в нотаріусів, що займаються приватною нотаріальною практикою, а також – нові Положення про кваліфікаційну комісію нотаріату та Положення про Вищу кваліфікаційну комісію нотаріату<sup>114</sup>. Головною новацією положень є зміна складу відповідних кваліфікаційних комісій, завдяки чому більшість в них отримали представники нотаріальної спільноти (склад комісій обох рівнів передбачає двох представників органів юстиції, двох – легалізованих у встановленому порядку об'єднань нотаріусів відповідного рівня і трьох нотаріусів).

Позитивним здобутком можна вважати внесення Урядом на розгляд Верховної Ради законопроекту "Про внесення змін до Закону України про нотаріат"<sup>115</sup>. Законопроект підтриманий парламентським Комітетом з питань правової політики, тому можна сподіватися на його ухвалення найближчим часом. Законопроект передбачає повністю зрівняти в правах державних та приватних нотаріусів, одночасно підвищивши вимоги, рівень контролю за законністю нотаріальної діяльності та рівень відповідальності приватних нотаріусів. Зокрема, він встановлює додаткові підстави зупинення і припинення приватної нотаріальної діяльності, збільшує мінімальний розмір страхової суми, скасовує можливість внесення страхової застави замість укладення договору страхування ризику професійної діяльності.

На розгляді Верховної Ради V скликання знаходиться і проект нової редакції Закону "Про нотаріат"<sup>116</sup>, який передбачає реформування нотаріату відповідно до європейських стандартів. Проте, аналогічні проекти розглядалися Парламентом і попередніх скликань – і жоден з них не просунувся далі першого читання, коли проекти виносилися на друге читання більшість депутатів просто не брали участі в голосуванні.

Окремо можна згадати законопроект "Про несення змін до Закону України "Про нотаріат" та Декрету Кабінету Міністрів "Про державне мито" (щодо сплати державного мита приватними нотаріусами)"<sup>117</sup>. Їїго ідея не нова і дуже проста: зобов'язати приватних нотаріусів стягувати, крім плати за вчинення нотаріальної дії (яка є доходом нотаріуса) як це є зараз, ще й державне мито за те саме вчинення тієї самої нотаріальної дії, сума якого має перераховуватися до Державного бюджету. На щастя, реакція профільного парламентського Комітету на такі новації завжди негативна і прогнозована, шансів на схвалення в сесійній залі вони також практично не мають.

#### Оцінка

Загалом, дії влади в сфері реформування нотаріату мають скоріше позитивний характер. Підвищення ролі професійної спільноти в питаннях допуску до професії, а також вимог до осіб, які бажають займатися

нотаріальною діяльністю слугуватиме інтересам громадян – у разі сумлінного використання цих інструментів посадовими особами. Але перелічені дії мають характер напів-заходів. Обґрунтовується така ситуація в переважній більшості випадків або невідповідністю докорінного реформування вимогам Конституції, інтересам держави, а також нинішній ситуації у сфері нотаріату (щодо питань створення єдиного нотаріату та запровадження професійного самоврядування нотаріусів), або надуманою турботою про інтереси громадян (щодо позбавлення прав на вчинення більшості нотаріальних дій посадових осіб виконкомів місцевих рад і, знов-таки, щодо створення єдиного нотаріату).

Справжня причина, скоріше – відсутність у держави та значної частини нотаріусів зацікавленості в реформі в поєднанні з відсутністю у активної частини нотаріальної спільноти єдиної позиції щодо її конкретних шляхів і напрямів. Проте, без приведення нотаріату України у відповідність до стандартів Латинського нотаріату, наведення ладу в професійній спільноті шляхом підвищення професійних та етичних вимог до нотаріусів приватні правовідносини, нормально розвиватися не можуть, як не може бути створене і повноцінне громадянське суспільство.

#### Створення системи безоплатної правової допомоги та реформа адвокатури

Право на безоплатну правову допомогу, відповідно до ст.59 Конституції, у випадках, передбачених законом, гарантується державою. Ця ж стаття визначає, що для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура.

Першим практичним кроком до створення системи безоплатної правової допомоги стала Концепція формування системи безоплатної правової допомоги в Україні, затверджена Указом Президента 9 червня 2006р. Концепція обумовлює, що створення такої системи неможливе без реформування адвокатури.

На необхідності реформування адвокатури в Україні давно і неодноразово наголошували представники адвокатської професійної спільноти, правники-науковці, правозахисники, народні депутати різних скликань.

Організація адвокатури потребує вдосконалення в частині допуску до професії, питаннях дотримання професійної етики, професійної відповідальності, професійного самоврядування, фактично не діє реєстр адвокатів, неоднозначною є оцінка діяльності Спілки адвокатів України як організації, уповноваженої представляти адвокатуру у відносинах з органами влади.

**Дії влади.** Необхідно зазначити, що з призначенням на посаду Міністра юстиції О.Лавриновича, ситуація зі створенням системи безоплатної правової допомоги, скоріше, погіршилася. Зокрема, фактично припинена діяльність Ради з координації реформи безоплатної правової допомоги при Міністрі юстиції. У Комплексній програмі профілактики правопорушень на 2007-2009рр.<sup>118</sup> термінами розробки проекту Закону "Про безоплатну правову допомогу" встановлено 2007-2008рр., причому виконавцем, разом з Мін'юстом, визначене Міністерство внутрішніх справ, уявлення керівництва

<sup>113</sup> Наказ Міністерства юстиції України №89/5 від 7 грудня 2006р.

<sup>114</sup> Відповідно: накази Міністерства юстиції України №87/5 від 1 грудня 2006р., №103/5 від 25 грудня 2006р. та Постанова КМУ №1689 від 8 грудня 2006р.

<sup>115</sup> Законопроект №3025 від 20 січня 2007р.

<sup>116</sup> Законопроект №2278 від 5 лютого 2006р.

<sup>117</sup> Законопроект №2534 від 14 листопада 2006р.

<sup>118</sup> Затверджена Постановою КМУ №1767 від 20 грудня 2006р.

якого про правову допомогу не завжди співпадають з європейськими стандартами, і представники територіальних підрозділів якого (працівники міліції) на практиці, на жаль, далеко не завжди зацікавлені в реалізації прав громадян на правову допомогу. Реалізація пілотних проектів відкриття офісів з надання безоплатної правової допомоги в містах Харкові та Білій Церкві (готується відкриття офісу в Хмельницькому) відбувається в рамках напрацювань урядів попереднього складу переважно за рахунок коштів міжнародних організацій і, як уявляється, завдяки ініціативі лише окремих посадових осіб Міністерства юстиції.

У сфері адвокатури головною новацією можна назвати Закон “Про внесення змін до Закону України “Про адвокатуру”. Закон змінює вимоги до осіб, які мають право на заняття адвокатською діяльністю – з метою гармонізації законодавства з нормами і принципами СОТ вилучене обмеження, яке передбачало, що статус адвоката може отримати лише громадянин України, уточнені вимоги щодо обов’язкового стажу роботи для отримання цього статусу. Вища кваліфікаційна комісія адвокатури при Кабінеті Міністрів за цей період прийняла ряд рішень, спрямованих на покращення умов праці адвокатів та діяльності адвокатури (питання оподаткування, збільшення оплати праці адвокатів за призначенням, усунення перешкод в допуску адвоката на побачення з підзахисним в слідчих ізоляторах та виправних колоніях), проте, оскільки вони не мають нормативного характеру, то докладно аналізувати їх тут недоречно.

На розгляді в Парламенті знаходяться фактично три альтернативні проекти нової редакції Закону “Про адвокатуру”: два – законопроекти “Про внесення змін до Закону України “Про адвокатуру” (нова редакція)”, “Про внесення змін до Закону України “Про адвокатуру” та законопроект “Про адвокатську діяльність”<sup>119</sup>. Підходи до реформування в цих законопроектах загалом збігаються (реформування адвокатури відповідно до європейських і світових стандартів, підвищення рівня професійних вимог та рівня захисту адвокатів, загальний порядок надання адвокатами безоплатної правової допомоги, запровадження професійного самоврядування тощо), тому питання вибору проекту, що буде прийнятий за основу, має скоріше технічний характер.

Привертає увагу законопроект “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо питань організації та діяльності адвокатури)”<sup>120</sup>, який передбачає внесення комплексних змін до чинного законодавства, що регулює діяльність адвокатури, зумовлених реформуванням адвокатури, і має ухвалюватися в пакеті із згаданим вище законопроектом “Про адвокатську діяльність”.

#### Оцінка

Від початку новітньої історії України, незалежно від того, яка політична сила приходила до влади, основною перешкодою створенню системи безоплатної правової допомоги об’єктивно називається недостатність бюджетних ресурсів і висока вартість реалізації конституційних гарантій. Нинішнє керівництво держави в цьому питанні не є оригінальним.

Проте, для цивілізованого суспільства подібна відмовка неприпустима. Сьогодні кілька міжнародних та національних донорів спільно пропонують фінансову підтримку перших етапів запровадження діючої системи правової допомоги в Україні – в разі, якщо держава виявить на це свою волю. Не скористатись такою можливістю було б великою помилкою, особливо зважаючи на досвід сусідів України (наприклад Болгарії, Грузії, Литви).

Головна перешкода реформуванню адвокатури подібна до перешкоди реформі нотаріальній – в адвокатській спільноті відсутня єдина позиція щодо конкретних шляхів і напрямів реформування. І якщо ситуація з надання безоплатної правової допомоги має шанси на покращення завдяки підтримці міжнародних донорських організацій, то належне реформування адвокатури неможливе без досягнення згоди та компромісу з цього питання серед самих адвокатів.

#### Реформа системи державної реєстрації

Зміни, що відбуваються в системі державної реєстрації юридичних осіб, місця проживання фізичних осіб, реєстрації прав на нерухоме майно, мали останніми роками позитивну тенденцію. Проте, не завжди ідеї, закладені в реформи на етапі проектів і концепцій, реалізовувалися вчасно – як це було у випадку з реєстрацією юридичних осіб. Не завжди вони мали також достатньо прозорий і демократичний характер – як це було у випадку з реєстрацією місця постійного проживання фізичних осіб, а реєстрація прав на нерухоме майно, яка, як факт, заслуговує на позитивну оцінку, була спотворена внаслідок надання відповідних повноважень органу, що відповідає за технічний, а не юридичний аспект справи (Державний комітет України з земельних ресурсів).

**Дії влади.** На жаль, у цій сфері дії влади поки що не стали достатньо прозорими. Інформація про планування чи майбутнє проведення реформ часто має неофіційний характер. Нерідко навіть сам план проведення реформ у рамках органів виконавчої влади має характер усних домовленостей чи обміну листами, які не потрапляють на розгляд громадськості, він також чітко не структурований і не має конкретних часових рамок.

Серед закріплених формально рішень органів влади можна вирізнити протокол засідання Уряду №10 від 14 березня 2007р. Під час засідання було прийнято рішення та доручено Міністерству юстиції і Державному комітету з питань регуляторної політики та підприємництва підготувати зміни до законодавства з метою ліквідації подвійної реєстрації об’єднань громадян (яка фактично існує зараз), та передачі функцій з проведення державної реєстрації цих об’єднань як юридичних осіб Мін’юсту.

#### Оцінка

Як зазначалося вище, діяльність влади у сфері реформування реєстраційних інститутів різних типів не можна назвати ефективною і прозорою. Часто, якщо не переважно, наміри покращення умов і спрощення порядку тих чи інших типів реєстрацій мають декларативний характер. Реєстрація прав на нерухоме майно потребує докорінного реформування як, насамперед, з точки зору її передачі належному органу влади, а саме – Міністерству юстиції (адже реєстрації підлягають саме права на нерухомість, а не самі об’єкти нерухомості), так і з точки зору спрощення бюрократичних процедур реєстрації.

<sup>119</sup> Відповідно: законопроект №2421 від 26 жовтня 2006р.; законопроект №2421-1 від 8 листопада 2006р.; законопроект №2677 від 26 жовтня 2006р.

<sup>120</sup> Законопроект №2497 від 8 листопада 2006р.



## Висновки

Діяльність урядової коаліції в Парламенті та сформованого нею Уряду у сфері реформування правоохоронних органів і кримінальної юстиції, боротьби з корупцією, організації реєстраційних процесів та формування системи безоплатної правової допомоги залишається недостатньо активною. Вона характеризується відсутністю комплексних підходів, належної системності, політизацією, а в окремих випадках – заангажованістю у вирішенні конкретних проблем.

У сфері реформування виконавчої служби, адвокатури та нотаріату діяльність влади має певною мірою технічний характер. Дії у сфері реформування нотаріату та адвокатури, попри їх недостатні обсяги, можуть бути оцінені скоріше позитивно. Але “реформу” виконавчої служби важко обґрунтувати об’єктивними факторами. Це дозволяє припустити, що її метою є розширення можливостей впливу з боку окремих категорій посадових осіб на сферу виконання рішень судів та інших органів.

Водночас, критикуючи владу, необхідно зауважити, що поки всередині адвокатської і нотаріальної професійних спільнот не буде єдиної позиції щодо напрямів реформування, жодні дії влади не матимуть реальних результатів для громадян. На жаль, гальмування реформи адвокатури впливає і на створення ефективної системи безоплатної правової допомоги.

## 1.4 ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ІНФОРМАЦІЮ, СВОБОДА ЗМІ, РУХ ДО ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

Діяльність Антикризисної коаліції та Уряду у сфері забезпечення відкритості і прозорості влади, свободи слова характеризується пасивністю, ігноруванням положень, задекларованих в Універсалі національної єдності, а також зволіканням ухвалення важливих нормативно-правових актів. Водночас, слід відзначити певну активність коаліційних органів в ухваленні концептуального документа – Закону “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015рр.”

### Забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення

Серед стратегічних пріоритетів реформування політичної системи України – оптимізація взаємовідносин політичної влади з інститутами громадянського суспільства, яка потребує вдосконалення, розробки конкретних механізмів як на державному, так і регіональному рівнях. Головні пріоритети таких взаємовідносин визначені урядовою Постановою “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” (2004р.), більшість

положень якої досі не знайшли застосування на практиці. Про незадовільні дії влади щодо залучення громадськості до формування і прийняття рішень свідчить наступне.

(1) Одним з основних інститутів взаємодії громадськості з органами влади є створення та діяльність консультативно-дорадчих органів (громадських рад) при органах влади – що передбачено згаданою вище Постановою Уряду. Сьогодні при більшості міністерств, державних комітетів існують громадські ради. Водночас, за даними офіційного урядового веб-порталу, при окремих органах виконавчої влади такі ради відсутні, формуються або знаходяться в процесі реорганізації<sup>121</sup>. Слід також відзначити відсутність інформації про створення та діяльність Громадської ради при самому Кабінеті Міністрів.

(2) Діяльність громадських рад висвітлюється недостатньо. На веб-сторінках центральних органів виконавчої влади інформація про створення та діяльність громадських рад або відсутня, або обмежується лише наказом про їх створення, положенням про них і списком їх членів. Це певним чином обмежує можливість зацікавлених осіб з боку громадськості долучатися до діяльності таких органів.

(3) Неактивною та неефективною виглядає діяльність Уряду зі створення інших механізмів залучення громадськості до процесу вироблення і прийняття рішень органами влади. Це стосується і консультацій з громадськістю, і громадських експертиз, слухань, пропозицій, і участі громадськості в робочих групах при ЦОВВ тощо. Більшість таких заходів відбувається швидше “для галочки”, ніж з метою з’ясування думки громадськості з наступним її врахуванням. Виразним прикладом ігнорування громадськості є Розпорядження Кабінету Міністрів “Про утворення робочої групи з підготовки Податкового кодексу України” №64 від 21 лютого 2007р. Так, відповідно до Розпорядження, склад робочої групи з розробки такого важливого для кожного платника податків документа обмежується представниками органів виконавчої влади, кількома народними депутатами та єдиним представником громадськості – директором Інституту економічного прогнозування Національної академії наук.

(4) 13 грудня 2006р. Уряд ліквідував Раду підприємців України при Кабінеті Міністрів, яка діяла з 1993р. і була головним лобістом послаблення тиску держави на підприємців<sup>122</sup>. Офіційна причина – недостатньо ефективна взаємодія Уряду з бізнесом. У Пояснювальній записці до відповідної урядової Постанови йдеться також про те, що цей орган був представлений переважно малим бізнесом і не відстоював інтереси всіх підприємців. Натомість, при Кабінеті Міністрів створено новий орган – Рада національних асоціацій товаровиробників, до якої, можливо, перейдуть функції Ради підприємців<sup>123</sup>. Однак, у будь-якому випадку, безліч чинників вказують на ефективність діяльності Ради підприємців та її вплив у суспільстві, а її ліквідація є черговим прикладом небажання влади вести діалог з громадськістю.

<sup>121</sup> А саме: при Міністерстві будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства, Міністерстві промислової політики, Міністерстві у справах сім’ї, молоді та спорту, Міністерстві фінансів – у процесі реорганізації; Міністерстві закордонних справ, Міністерстві культури і туризму – формуються; Міністерстві транспорту та зв’язку – громадська рада не створена, діють інші консультативно-дорадчі органи. Громадські ради також не створені при деяких інших центральних і місцевих органах виконавчої влади.

<sup>122</sup> Постанова КМУ №1745.

<sup>123</sup> Постанова КМУ №1685 від 8 грудня 2006р. За переконанням экс-голови Ради, завдання новоствореного органу – лобювання інтересів виробників певних товарів, тоді як Рада підприємців опікувалася міжгалузевими питаннями. Див.: <http://www.expert.ua>



## Розробка правових механізмів співпраці з громадськістю

### а) Розробка базового законопроекту

Мін'юст уже понад два роки працює над проектом Закону “Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення та її доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування”<sup>124</sup>. Законопроект визначає форми взаємодії громадськості з органами влади, порядок оприлюднення органами влади інформації про свою діяльність, порядок здійснення права на доступ до інформації, якою володіють органи влади. Проте, багато його положень є суто декларативними.

16 березня 2007р. відбулося громадське обговорення законопроекту, під час якого відзначалося, що законопроект об'єднує щонайменше три предмети правового регулювання (участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики; у вирішенні питань місцевого значення; доступ до інформації). Тому, на думку учасників обговорення, доцільніше вирішити окреслені проблеми шляхом вдосконалення чинного законодавства. Наприклад, такі форми взаємодії громадськості, як створення та діяльність Громадських рад, доцільно врегулювати статутними законами про органи влади<sup>125</sup>. Питання активного та пасивного доступу до публічної інформації доцільно врегулювати також окремим законом про доступ до публічної інформації або про інформацію (в новій редакції).

Такий підхід забезпечив би системний розвиток законодавства.

### б) Концепція взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства

За ініціативою Департаменту комунікацій влади та громадськості Секретаріату Кабінету Міністрів, Мін'юст розробив проект Концепції взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства<sup>126</sup>.

Метою Концепції є “створення сприятливих умов для становлення та розвитку громадянського суспільства в Україні, налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства”, завданнями – сприяння “удосконаленню нормативно-правової бази з питань розвитку громадянського суспільства;... створенню належних умов для зміцнення інститутів громадянського суспільства; розробленню ефективних механізмів моніторингу та аналізу громадської думки, забезпеченню вчасного та публічного реагування органів виконавчої влади на пропозиції громадськості; запровадженню механізмів громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та оцінювання ефективності їхньої роботи”.

Взаємодію органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, згідно з проектом Концепції, передбачається здійснювати, зокрема, на

принципах соціального партнерства, забезпечення рівних можливостей для всіх інститутів громадянського суспільства, взаємної відповідальності, участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики.

### Оцінка

Враховуючи, що, попри неодноразові визнання важливості співпраці органів влади з інститутами громадянського суспільства, вона досі не набула систематичного та системного характеру, а правові основи такої співпраці та діяльності громадських організацій загалом, не є задовільними, ініціатива Секретаріату Кабінету Міністрів заслуговує на схвалення та підтримку. Залучення громадських організацій до обговорення та доопрацювання проекту Концепції свідчить про серйозність намірів і відкритість для дискусій ініціаторів її створення.

З іншого боку, початкові формулювання проекту мали надто загальний характер, особливо в такому важливому розділі, як “Напрями вдосконалення законодавства з питань діяльності інститутів громадянського суспільства”. Враховуючи, що питання вдосконалення правової бази діяльності неурядових організацій є давно назрілим, а роль у цьому Уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи, може бути безпосередньою і значною, до Концепції можна внести зобов'язання Уряду з підготовки та подання до Верховної Ради законопроектів, які сприяли б інституційному розвитку громадських організацій, їх статутній діяльності, взаємодії з органами влади, зокрема, в аспекті інформаційного обміну, виконання замовлень на аналітичну і проектну продукцію, участі у спільних проектах з надання соціальних, інформаційних, культурно-просвітніх та інших послуг населенню.

Попри все, діалог влади і громадськості досі залишається неефективним. Громадські ради мають номінальний характер, їх вплив на вироблення і прийняття рішень органами влади, формування та реалізацію державної політики є мінімальним або його зовсім немає.

### Реформування законодавства про доступ до інформації

Указом Президента “Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи” №39 від 20 січня 2006р. Мін'юст і Державний комітет телебачення і радіомовлення визначені відповідальними за “забезпечення необхідних правових умов для реалізації права на свободу вираження поглядів та доступ до інформації” та зобов'язані підготувати відповідно до стандартів Ради Європи нову редакцію Закону “Про інформацію”.

Крім того, згадана вище Концепція подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” передбачає ухвалення закону про доступ до інформації про діяльність органів державної влади, який має встановити перелік інформації, що не може бути віднесена органами державної влади до категорії інформації з обмеженим доступом.

Проект нової редакції Закону “Про інформацію”, робота над яким тривала понад рік, був винесений на публічне обговорення, підсумки якого, *по-перше*, дозволяють припустити, що розробники проігнорували вимоги Концепції про подолання корупції в Україні, *по-друге*, з'ясували наявність у проекті суттєвих недоліків, без усунення яких застосування його норм буде неефективним (врізка “Проект нової редакції Закону “Про інформацію”).

<sup>124</sup> Початкова назва – “Про відкритість і прозорість діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування”.

<sup>125</sup> Наприклад, законами “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади”, “Про місцеві державні адміністрації”; організацію публічного громадського обговорення проектів нормативно-правових актів – Законом “Про нормативно-правові акти” і т.ін.

<sup>126</sup> 16 січня 2006р. у приміщенні Кабінету Міністрів відбулося експертне обговорення проекту Концепції, в якому взяли участь представники об'єднань громадян, науковці, експерти. За результатами обговорення, створена за участю представників громадських організацій Робоча група з доопрацювання концепції з кількома підгрупами за напрямками вдосконалення законодавства з питань діяльності інститутів громадянського суспільства, ресурсно-фінансового забезпечення їх діяльності, визначення механізмів громадянського контролю та моніторингу виконання Концепції тощо. 23 березня 2007р. відбулося чергове експертне обговорення Концепції і доповнень до неї, підготовлених Робочою групою.



## ПРОЕКТ НОВОЇ РЕДАКЦІЇ ЗАКОНУ “ПРО ІНФОРМАЦІЮ”

**1. Преамбула законопроекту не відповідає його змісту.** У преамбулі вказано, що закон “регламентує відносини, пов’язані зі створенням, збиранням, одержанням, зберіганням, використанням, поширенням інформації, її охороною та захистом”. Законопроект не регулює ці відносини. Натомість, він фактично регламентує відносини щодо доступу до інформації, а також містить окремі надто загальні норми про державну інформаційну політику, інформаційну безпеку та класифікацію інформації, які в більшості випадків не матимуть прикладного значення.

**2. У визначенні терміну “запит на інформацію” законопроект передбачає звернення з клопотанням про надання офіційного документа, а не інформації.** Це значно і неправомірно обмежує право на доступ до інформації. Наприклад, чому особа не може вимагати в органу влади проект певного акта, який перебуває на стадії розробки і який не є офіційним, або конкретну інформацію, наприклад, про діяльність органу влади.

**3. Законопроект містить надто багато “мертвих норм”, які не мають прикладного значення чи практичного застосування.** До таких норм належать норми Розділу II “Класифікація інформації та її джерел”, а також норми про види та напрями інформаційної діяльності.

**4. Незрозумілими є критерії класифікації інформації з обмеженим доступом** (конфіденційна інформація, службова, державна та інша, передбачена законами таємниці). Нищівної критики заслуговує стаття, що визначає правовий статус службової таємниці та відносить до неї: конфіденційну інформацію, яка передана у володіння суб’єктам владних повноважень та відомості, які віднесені іншими суб’єктами владних повноважень до категорії службової таємниці. Отже, поняття “службова таємниця” фактично не визначене, як і не визначені критерії віднесення інформації до службової таємниці – що надає органам влади широкі можливості для зловживання та відмов у наданні інформації.

**5. Існує плутанина у визначеннях правового статусу розпорядників:** в одних випадках вони володіють інформацією, в інших – володіють і користуються нею, а ще в інших – володіють, користуються і розпоряджаються. Потрібно чітко визначити: розпорядники (суб’єкти владних повноважень) інформації можуть володіти інформацією, а розпоряджатися нею лише на підставі, чітко визначеному законом. Володіти, користуватися та розпоряджатися інформацією за власним бажанням і на власний розсуд можуть лише так звані суб’єкти приватного права.

**6. Законопроект у частині регулювання доступу до інформації, залишив поза увагою такі важливі інститути, як процедура оскарження порушення права на доступ, створення спеціально уповноважених органів з питань інформації чи омбудсменів, які розглядатимуть скарги на дії, рішення чи бездіяльність розпорядників інформації тощо.**

**7. Законопроект неналежно врегульовує пасивний доступ до інформації** – обов’язок органів влади оприлюднювати інформацію про їх діяльність, що є складовим елементом доступу до публічної інформації і повинен розглядатися комплексно.

Стисло кажучи, законопроект не вирішує проблеми, окреслені в його преамбулі, не належним чином вирішує навіть питання доступу до публічної інформації. У сфері здійснення права на доступ до інформації головною є сьогодні проблема безпідставного обмеження доступу до інформації органами влади (накладення грифів, віднесення до конфіденційної інформації, службової таємниці тощо). Тому завдання полягає

в розробці ефективних правових механізмів її вирішення. Натомість, законопроект не лише неналежно вирішує цю проблему, але й ускладнює ситуацію, фактично надаючи органам влади поле для зловживання і свавільного віднесення інформації до службової таємниці.

### Оцінка

Незважаючи на існуючі напрацювання та вимоги відповідних актів Президента України, закон про доступ до інформації (чи про інформацію) досі не ухвалений і навіть не внесений на розгляд Парламенту.

### Застосування грифів обмеження доступу до інформації

Коаліційний Уряд продовжує неправомірну практику застосування грифів обмеження доступу до інформації – такі, як “для службового користування” (ДСК) та “не для друку”. За період з листопада 2006р. по 26 березня 2007р. Кабінет Міністрів видав дев’ять постанов та шість розпоряджень з грифом “ДСК”<sup>127</sup>.

З таким самим грифом видані кілька наказів міністерств і відомств<sup>128</sup>. Прийнята також Постанова Правління НБУ з грифом “не для друку”<sup>129</sup>.

### Оцінка

Спостерігається тенденція до збільшення випадків застосування Урядом грифів обмеження доступу до інформації. Якщо протягом перших 100 днів діяльності ним та його органами було видано три акти з “обмежувальними” грифами, то за період з листопада 2006р. по березень 2007р. – 19. Такі дії суперечать нормам Конституції, Закону “Про інформацію” та міжнародним стандартам про доступ до публічної інформації, а також свідчать про непрозорість, закритість чи навіть тіньову політику Уряду.

### Спроба правового врегулювання проблем захисту персональних даних

Історія ухвалення Закону “Про захист персональних даних” започаткована 16 березня 2006р., коли його вперше ухвалила Верховна Рада. 7 квітня 2006р. Президентом були внесені Пропозиції (№0808), в яких вказувалося, що закон не може бути підписаний, оскільки його концептуальні засади та численні норми не узгоджуються з Конституцією, вимогами міжнародно-правових актів, він містить низку внутрішніх суперечностей. Одним з головних аргументів називалося те, що закон ґрунтується на концепції права власності особи на її персональні дані. Така концепція Закону не узгоджується з Конституцією, Цивільним кодексом та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, якими відповідні права визначаються як особисті немайнові права людини<sup>130</sup>. Президент запропонував відхилити Закон, а натомість “забезпечити розроблення та прийняття закону, який відповідно

<sup>127</sup> Постанови: №1529 від 2 листопада 2006р.; №1563 від 8 листопада 2006р.; №1593 від 15 листопада 2006р.; №1647 від 22 листопада 2006р.; №1690 від 8 грудня 2006р.; №2 від 10 січня 2007р.; №152 від 7 лютого 2007р.; №294 від 24 лютого 2007р.; №298 від 27 лютого 2007р.

Розпорядження: №584 від 29 листопада 2006р.; №609 від 8 грудня 2006р.; №662 від 26 грудня 2006р.; №663 від 27 грудня 2006р.; №61 від 21 лютого 2007р.; №80 від 1 березня 2007р.

<sup>128</sup> Наказ СБУ від 11 січня 2007р. №34/дск, яким затверджено невідомий “Перелік СБУ”; наказ МВС та СБУ від 20 лютого 2007р. №50дск/123дск; наказ Служби зовнішньої розвідки України та Адміністрації державної прикордонної служби України від 7 листопада 2006р. №230/ДСК/281/ДСК.

<sup>129</sup> Постанова Правління НБУ №20 від 24 січня 2007р. Тут не слід категорично стверджувати неправомірність такого рішення, оскільки відповідно до Закону “Про Національний банк України” рішення НБУ підлягають оприлюдненню, крім випадків, коли такі рішення становлять державну, банківську або службову таємницю відповідно до закону, проте в акті, прийнятому НБУ не вказано ні його назви, ні підстави накладення грифу “не для друку”, що свідчить про неправомірність таких дій.

<sup>130</sup> Конвенція ратифікована Верховною Радою 17 липня 1997р.



до Конституції України та міжнародних зобов'язань нашої держави належним чином врегулював би це важливе для суспільства питання”.

Впродовж квітня-грудня 2006р. Закон доопрацьовувався парламентським комітетом і 9 січня 2007р. Верховна Рада вдруге прийняла його з урахуванням окремих пропозицій Президента (зокрема, щодо вилучення положень щодо власності на персональні дані). Проте, 10 січня Президент вдруге ветоував закон, навівши ряд положень, що суперечать Конституції та міжнародно-правовим актам<sup>131</sup>.

22 лютого 2007р. Верховна Рада доручила Комітету Верховної Ради з питань науки і освіти доопрацювати Закон “Про захист персональних даних” з урахуванням пропозицій Президента та інших суб’єктів права законодавчої ініціативи і повторно внести його на розгляд<sup>132</sup>.

#### Оцінка

Закон про захист персональних даних необхідно доопрацювати з урахуванням відповідних пропозицій Президента, оскільки його ухвалення в існуючій редакції може створити підстави для зловживання та перешкоди для належної реалізації конституційних прав людини на захист персональних даних.

#### Забезпечення свободи слова та незалежності ЗМІ

Відомо, що 14 вересня 2006р. Парламент утворив Тимчасову слідчу комісію з питання перешкоджання професійній діяльності журналістів телеканалу СТБ з боку народного депутата О.Калашнікова<sup>133</sup>. 19 грудня 2006р. був заслуханий звіт Комісії та ухвалена Постанова, в якій поведінка О.Калашнікова визнається “неприпустимою і такою, що вимагає осуду”, а також міститься рішення про звернення до Генеральної прокуратури з проханням надати допомогу прокуратурі міста Києва для прискорення об’єктивного розгляду кримінальної справи №56-1316<sup>134</sup>.

#### Кроки до функціонування інформаційного суспільства в Україні

9 січня 2007р. Верховна Рада ухвалила Закон “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015рр.” Цей закон, як і закон “Про захист персональних даних”, був ветоований Президентом України у квітні 2006р. Президент запропонував депутатам його відхилити, пояснюючи це тим, що він ускладнює інформаційне законодавство. Натомість він запропонував розробити законопроект про внесення змін до чинного законодавства.

Серед пріоритетних завдань закон розглядає: розвиток національної інформаційної інфраструктури та

її інтеграцію із світовою інфраструктурою, а також забезпечення інформаційної грамотності та усунення “інформаційної нерівності”.

Загалом, правові засади побудови інформаційного суспільства були визначені в ухвалених у 1998р. законах “Про Концепцію Національної програми інформатизації” та “Про Національну програму інформатизації”, спільна мета яких – регулювання суспільних відносин у частині створення інформаційних електронних ресурсів, захисту інтелектуальної власності на ці ресурси, впровадження електронного документообігу, захисту інформації тощо. Але практика показала, що ефективність використання фінансових, матеріальних і кадрових ресурсів, спрямованих на виконання Національної програми інформатизації, впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в соціально-економічну сферу є низькою. Більшість планів Національної програми залишилися на папері.

Потрібно сказати, що текст закону також є певною мірою декларативним, однак у ньому зазначається, що Уряд має розробити механізм реалізації завдань цього документа. Серед завдань, поставлених законом, слід відзначити правову складову – створення системи законодавства, гармонізованої з нормами міжнародного права. Передбачається, що всі законопроекти мають проходити стадію громадських обговорень.

Для стимулювання використання інформаційних технологій запропоновано розробити механізм включення видатків на фінансування навчальних закладів та навчальних підрозділів у сфері інформаційних і комп’ютерних технологій до складу валових видатків підприємств. Таким чином, можуть бути створені умови для розвитку зазначених навчальних структур. Щодо громадян, то розглядається можливість включення їх видатків на закупівлю засобів інформаційних і комп’ютерних технологій для особистих потреб до складу податкового кредиту. Таким чином, депутати намагаються стимулювати попит на ці товари. Чимала роль у документі відведена електронній комерції. Впроваджувати її планується семимильними кроками. А отже, і всіляко заохочувати використання платіжних, кредитних карт та інших електронних грошей. Примітно, що акцент тут зроблений на сільській місцевості.

Акцентована увага на розробці та ухваленні Інформаційного кодексу, який має стати головним джерелом регулювання практично всієї інформаційної галузі, оскільки до нього передбачається внести розділи, що охоплюють питання електронної торгівлі, охорони прав на утримання комп’ютерних програм, захисту авторського права в Інтернеті, охорони баз даних, дистанційного навчання, телемедицини, комерційної таємниці, надання органами державної влади та органам місцевого самоврядування інформаційних послуг з використанням Інтернету тощо.

<sup>131</sup> А саме – закон: містить норми, якими не передбачено надання суб’єктом персональних даних згоди на проведення певних дій щодо його персональних даних; не врегулює питання відповідальності за відповідні порушення; не містить визначення змісту та обсягу персональних даних, які можуть бути занесені до бази персональних даних, порядку їх зберігання, взаємовідносин між суб’єктами відносин, пов’язаних із персональними даними; передбачає можливість збору персональних даних у випадках, визначених законом, в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини – проте ст.32 Конституції встановлює, що такі випадки повинні бути визначені законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини; не визначає правовий статус уповноваженого державного органу з питань захисту персональних даних та його місце в системі органів державної влади.

<sup>132</sup> Див.: Постанова ВР “Про доопрацювання Закону України “Про захист персональних даних” №0808/П1.

<sup>133</sup> Постанова ВР №118. Справа торкалася причетності О.Калашнікова до побиття журналістів СТБ 12 липня 2006р.

<sup>134</sup> Постанова “Про звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питання перешкоджання професійній діяльності журналістів телеканалу СТБ з боку народного депутата України Калашнікова О.І., яке відбулося 12 липня 2006 року біля будинку Верховної Ради України” №488 від 12 грудня 2006р.





21 березня 2007р. Парламент прийняв у першому читанні Закон “Про Загальнодержавну програму впровадження електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису”<sup>135</sup>. Головна мета Програми полягає в істотному прискоренні економічних процесів та процесів інформаційного обміну, підвищенні надійності, оперативності та ефективності роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, посиленні їх взаємодії з юридичними та фізичними особами, в т.ч. через Інтернет (врізка “Загальнодержавна програма впровадження електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису”).

#### ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНА ПРОГРАМА ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ З ВИКОРИСТАННЯМ ЕЛЕКТРОННОГО ЦИФРОВОГО ПІДПISУ

Передбачається два етапи для реалізації програми.

На першому (2008-2009рр.) – передбачається розробити проекти нормативно-правових актів та нормативні документи у сфері послуг електронного цифрового підпису, електронного документообігу та архівного зберігання електронних документів (зокрема національних стандартів, вимог до засобів електронного цифрового підпису, форматів даних, які для цього використовуються); створити засоби та захищені носії ключів електронного цифрового підпису для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій; ввести в експлуатацію і забезпечити розвиток та функціонування програмно-технічного комплексу центрального засвідчувального органу; забезпечити популяризацію знань про електронний документообіг та електронний цифровий підпис шляхом проведення семінарів, конференцій, розроблення і запровадження освітніх програм.

На другому (до 2011р.) – впровадити електронний документообіг з використанням електронного цифрового підпису в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, зокрема у сфері ліцензування господарської діяльності, оподаткування юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців, їх державної реєстрації, надання банківських та інших фінансових послуг і зовнішньоекономічної діяльності.

Фінансування Програми здійснюється за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів та інших джерел (що потребує уточнення).

#### Оцінка

Ухвалення законів є одним із кроків до формування та розвитку інформаційного суспільства в Україні. Однак, хотілося б, щоб ці кроки будуть реальними та ефективними, а не черговими деклараціями, які не знайдуть свого застосування на практиці, як це сталося зі значною кількістю положень Національної програми інформатизації.

#### Висновки

Створення правових гарантій для забезпечення відкритості і прозорості влади, залучення громадськості до вироблення та прийняття рішень органами влади досі не стало пріоритетом державної політики.

Не зважаючи на цілі, задекларовані в Універсалі національної єдності, влада продовжує зволікати ухвалення законів, які б визначали механізми доступу до публічної інформації та залучення громадськості до формування і реалізації державної політики. Залишається непрозорою політика Уряду, про що свідчить неправомірна практика застосування грифів обмеження доступу до інформації,

яка використовується ним дедалі частіше. Такі дії є значною перешкодою для забезпечення прозорості і підзвітності органів державної влади та органів місцевого самоврядування

Внаслідок неузгодження позицій Президента і Верховної Ради досі не врегульовані проблеми захисту персональних даних, що зумовлює виникнення загрози несанкціонованого використання персональних даних особи.

Водночас, можна відзначити активність влади у формуванні та розвитку інформаційного суспільства в Україні – із застереженнями щодо практичного втілення нормативних напрацювань.

#### 1.5 ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ, ДІЯЛЬНІСТЬ СУДОВОЇ ВЛАДИ

Значна кількість проблем у забезпеченні права на справедливий суд зумовлена непослідовністю заходів у сфері судової реформи, зволіканням створення системи адміністративних судів, недофінансуванням потреб судової влади та іншими обставинами. Влада вживає певних заходів із забезпечення права на справедливий суд, проте досі вони обмежуються переважно законотворчістю і недостатньою мірою впливають на практику доступного і справедливого судочинства.

#### Два варіанти судової реформи

З метою комплексного реформування судової системи, у травні 2006р. Президент затвердив Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів. Її окремі положення викликали критику з боку керівництва Верховного Суду та Ради суддів України, оскільки вони передбачають реорганізацію Верховного Суду та позбавлення голів судів адміністративних важелів, що дозволяють маніпулювати суддями<sup>136</sup>.

Натомість, Верховний Суд запропонував не проводити змін в існуючій системі судів, надати йому контрольні повноваження над судами нижчого рівня та повернути в тій чи іншій формі перегляд судових рішень у порядку нагляду; надати його роз'ясненням обов'язкової сили; підпорядкувати йому державну судову адміністрацію, державну виконавчу службу, пенітенціарну систему; повернути йому право законодавчої ініціативи; посилити роль голів судів в організації роботи суддів та контролі за ними.

27 грудня 2006р. Президент вніс до Парламенту проекти нової редакції законів “Про судоустрій України” та “Про статус суддів”, розроблені з метою реалізації першого етапу реформування, визначеного Концепцією вдосконалення судівництва. Дещо раніше групою народних депутатів був поданий проект Закону “Судовий лад України”, який об'єднав низку чинних законів з питань судівництва.

21 лютого 2007р. парламентський Комітет з питань правосуддя розглянув усі три проекти та рекомендував Верховній Раді прийняти за основу

<sup>135</sup> Розроблений КМУ на виконання законів “Про електронні документи та електронний документообіг” та “Про електронний цифровий підпис” (ухвалені 22 травня 2003р., набули чинності 1 січня 2004р.), а також інших, підзаконних нормативно-правових актів.

<sup>136</sup> Рада суддів України складається переважно із суддів Верховного Суду та голів апеляційних судів.

проекти законів, внесених Президентом і підтриманих Мін'юстом, доручивши під час підготовки до другого читання об'єднати президентські законопроекти в один з урахуванням окремих положень проекту Закону "Судовий лад України" та зауважень і пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи.

Законопроекти Президента викликали критику з боку Голови Верховного Суду та спроби зволікання їх ухвалення.

3 квітня 2007р. законопроекти були схвалені Верховною Радою в першому читанні, незважаючи на те, що Президент, очевидно, під впливом позиції Верховного Суду, перед цим спробував відкликати їх.

#### Оцінка

Позитивною є тенденція підтримки ініціатив Президента щодо проведення судової реформи з боку Парламенту та Уряду. Вона відповідає *Універсалу національної єдності*, який закріпив волю сторін переговорного процесу – Президента, Голови Верховної Ради, тодішнього Прем'єр-міністра і представників більшості парламентських фракцій продовжувати судову реформу відповідно до Концепції вдосконалення судівництва. Однак, більш конкретні висновки можна зробити лише за результатами ухвалення названих вище законів. Водночас, протидія з боку Верховного Суду може загальмувати процес судової реформи.

### Розвантаження Верховного Суду

На початок другого півріччя 2006р. в Судовій палаті в цивільних справах Верховного Суду України накопичилися понад 42 тис. нерозглянутих справ. Зміни у процесуальному законодавстві, внесені навесні 2006р., які спростили "відсів" касаційних скарг, все ж не дозволили розвантажити палату. Розгляд цивільних справ у Верховному Суді розтягувався на роки. Проте, кількісний склад Судової палати в цивільних справах майже не збільшився.

Пропонувалося два способи вирішення цієї проблеми – через створення вищого суду для цивільної юрисдикції або через передачу функцій касаційної інстанції у цивільних справах апеляційним судам.

22 лютого 2007р. Верховна Рада ухвалила Закон "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій України" щодо забезпечення касаційного розгляду цивільних справ", в якому було втілено другий варіант.

Відповідно до Закону, касаційні скарги у цивільних справах, не розглянуті Верховним Судом до 1 січня 2007р., повинні передаватися для розгляду апеляційним судам, у складі яких президія суду має утворити спеціальні колегії. А для того, щоб апеляційний суд не розглядав касаційні скарги на свої ж рішення, Закон встановив схему, за якою касаційні скарги на рішення апеляційного суду передаються до іншого апеляційного суду.

Тим часом, нова редакція Закону "Про судоустрій України", внесена Президентом, передбачає створення вищих судів для розгляду в касаційній інстанції

цивільних і кримінальних справ за аналогією з Вищими господарським та адміністративними судами. Верховний Суд зберігає лише повноваження щодо перегляду справ за винятковими обставинами. Зрозуміло, що така пропозиція викликала заперечення Верховного Суду.

#### Оцінка

Закон щодо забезпечення касаційного розгляду цивільних справ дав можливість розвантажити Верховний Суд і пришвидшити розгляд справ. З іншого боку – він не сприяє єдності застосування законодавства всіма судами, адже функцією касаційної інстанції в цивільних справах, хай тимчасово, наділені 27 апеляційних судів. Закон не зможе запобігти тому, що незабаром Верховний Суд знову буде перевантажений справами – оскільки він вирішує проблему лише справ, накопичених у Верховному Суді на початок 2007р. Тому законопроект Президента зберігає свою актуальність.

### Протидія становленню системи адміністративних судів

3 березня 2005р. в Україні запроваджене адміністративне судочинство. Закон "Про судоустрій України" на формування системи адміністративних судів відводив три роки (з 2002р. по 2005р.), проте, станом на початок 2007р., працює лише Вищий адміністративний суд. На нижчому рівні адміністративні справи розглядають загальні і господарські суди.

Отже, держава не вжила достатніх заходів із створення адміністративних судів. Окружні та апеляційні адміністративні суди вже два роки перебувають на організаційній стадії і справ не розглядають – оскільки не мають або приміщень, або достатнього числа суддів<sup>137</sup>. При цьому, кошти на створення цих судів у бюджеті закладалися, але значна частина з них так і не було витрачено.

Під час формування адміністративних судів проти їх створення несподівано виступило керівництво Верховного Суду, мотивуючи це тим, що вони є менш доступними для громадян і вимагають коштів з державного бюджету. Такі заяви викликали невпевненість суддів адміністративних судів і тих суддів та службовців, які раніше виявили бажання в них працювати.

#### Оцінка

Запровадження адміністративної юстиції можна оцінювати як значний поступ у сфері захисту прав людини, оскільки саме адміністративні суди покликані захищати громадян від сваволі чиновника.

Проте, формування адміністративних судів відбувається надзвичайно повільно – новий Уряд, як і попередні, не виявив зацікавленості в їх якнайшвидшому створенні. Крім того, цей процес загальмувала позиція керівництва Верховного Суду щодо недоцільності адміністративних судів. Мотиви такої позиції можна вбачати у бажанні зберегти позапроцесуальний контроль за вирішенням адміністративних справ через голів загальних судів, які призначаються за поданням Голови Верховного Суду. В разі створення адміністративних судів цей контроль буде втрачено, оскільки подання щодо голів адміністративних судів вносить Голова Вищого адміністративного суду.

Позиція керівництва Верховного Суду здивувала співдоповідачів ПАРЄ Р.Вольфенд і Х.Северинсен. На їх думку, питання форм існування адміністративної юстиції повинна вирішувати лише законодавча влада, а судді повинні виконувати закон, незалежно від їх особистих поглядів<sup>138</sup>.

<sup>137</sup> На початок 2007р. приміщеннями забезпечені лише 12 з 27 окружних і три із семи апеляційних адміністративних судів. Як юридичні особи зареєстровані лише шість апеляційних і три місцеві (окружні) адміністративні суди. Шість апеляційних адміністративних судів змогли розпочати свою діяльність лише у квітні 2007р. Достатній штат суддів і працівників адміністративних судів не сформований.

<sup>138</sup> Див.: Бондаренко М. Удивляем мировое сообщество. – Юридическая практика, 2007, №11, с.5.



## Недофінансування судової влади

Недофінансування судової системи залишається однією з головних проблем судової влади. За даними Верховного Суду, суми, виділені на утримання судів, як правило, задовольняють лише близько 50% їх потреб. Внаслідок цього, судді часто змушені фінансувати придбання канцелярських товарів, меблів, комп'ютерного обладнання за власний рахунок або звертатися за “спонсорською” допомогою до місцевої влади та комерційних установ. Хоча останніми роками спостерігається тенденція постійного збільшення видатків на судову владу, проте виділені кошти не забезпечують задоволення потреб судової системи та належне функціонування судів, оскільки вони спрямовуються переважно лише на фінансування заробітної плати суддів і працівників судів.

Протягом 2006р. асигнування на суди неодноразово переносилися на останні місяці року. Тому, за даними Державної судової адміністрації, у грудні постала гостра проблема недофінансування видатків на 87,4 млн. грн. Таким чином, суди протягом року недоотримували навіть того, що було передбачено у Державному бюджеті. Для вирішення подібних проблем Верховна Рада влітку 2006р. схвалила в першому читанні законопроект “Про тимчасовий порядок фінансування судової влади”, однак у другому читанні законопроект не розглядався.

9 лютого 2007р. Верховна Рада схвалила в першому читанні урядовий законопроект “Про судовий збір”, який передбачає заміну державного мита, що сплачується за звернення до суду, на судовий збір, надходження від якого планується спрямувати на забезпечення потреб судів. Дещо збільшені також ставки судового збору, порівняно з існуючими ставками державного мита. Однак, це збільшення може бути виправданним лише за умови скасування плати за інформаційно-технічне забезпечення розгляду справи в цивільному та господарському процесах, оскільки сьогодні ця плата компенсує потреби, на які планується спрямувати судовий збір. Проте законопроект не передбачає внесення відповідних змін до процесуальних кодексів.

Залишилися невирішеними проблеми забезпечення судів належними приміщеннями. Крім того, у Державному бюджеті на 2007р. не передбачені видатки на соціальні гарантії суддів (50% квартплати, безоплатний проїзд, медичне обслуговування тощо), що, очевидно, компенсується зростанням їх заробітної плати у 2006р. Однак, положення Закону “Про Державний бюджет України на 2007р.” про зупинення дії норм законів, що встановлюють відповідні соціальні гарантії, можуть стати предметом розгляду в Конституційному Суді за поданням Верховного Суду. Раніше Конституційний Суд визнавав неконституційними спроби законодавця обмежити соціальні гарантії його суддів.

### Оцінка

Невідповідність передбачених бюджетом видатків реальним потребам судової влади, затримки у фінансуванні судів не лише зумовлюють справедливі нарікання суддів, але й порушують право громадян справедливий і незалежний суд. Без суттєвого реформування судова система залишатиметься дорогою і водночас – недостатньо ефективною.

## Забезпечення доступу до судових рішень

У грудні 2005р. Парламент ухвалив Закон “Про доступ до судових рішень” – з метою забезпечення громадського контролю за діяльністю судів та однакового застосування судами законів, зокрема, шляхом відкритого доступу до Єдиного державного реєстру судових рішень через Інтернет. До 1 червня 2006р. державна судова адміністрація мала забезпечити внесення цього реєстру рішень усіх судів загальної юрисдикції (крім місцевих загальних судів), а до 1 січня 2007р. – рішень місцевих загальних судів.

Єдиний державний реєстр судових рішень почав функціонувати своєчасно, однак поповнюють його далеко не всіма рішеннями, як того вимагає закон. Рішення багатьох судів, навіть апеляційного рівня, не потрапляють до Реєстру. Крім того, недоліками Реєстру є: некоректна робота системи пошуку певних документів, обмежені можливості пошуку судових рішень, що в більшості випадків перешкоджає вивченню судової практики з певних питань.

### Оцінка

Наявність Єдиного державного реєстру судових рішень сприяє більш прозорій діяльності судової влади та може мати позитивний вплив на подолання корупції в судах. Однак, незабезпечення Урядом належного виконання вимог Закону “Про доступ до судових рішень” перешкоджає досягненню цілей Закону.

## Боротьба з рейдерством

У 2006р. набули поширення випадки рейдерських атак на підприємства з використанням незаконних судових рішень. Цьому сприяло і процесуальне законодавство, що давало можливість ініціювати судові справи в різних судах, які часто ухвалювали взаємовиключні рішення. Перешкоди діяльності підприємств створювалися також ухвалами суду, які постановлялися в порядку забезпечення позову. Однак такі можливості могли бути використані лише за сприяння корумпованих суддів.

15 грудня 2006р. Верховна Рада ухвалила Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення підсудності справ з питань приватизації та з корпоративних спорів”, який передбачає, що всі корпоративні спори вирішуються судом за місцезнаходженням господарського товариства, а також встановлює, що порушення судом правил виключної підсудності буде підставою для скасування рішення. Це спрямовано на те, щоб усі такі спори акумулювалися в одному суді.

22 грудня 2006р. Пленум Верховного Суду прийняв Постанову “Про практику застосування судами цивільного процесуального законодавства при розгляді заяв про забезпечення позову”, якою роз’яснив, що суди не повинні вживати таких заходів забезпечення позову, які пов’язані із втручанням у внутрішню діяльність господарських товариств. Вищою радою юстиції внесено подання про звільнення кількох суддів, причетних до рейдерських схем.

### Оцінка

Вжиті парламентом і Верховним Судом заходи зменшили можливості використання судів для незаконного захоплення підприємств чи втручання в їх діяльність.



## Висновки

До квітня 2006р. з метою забезпечення права на судовий захист проводилася переважно законопроектна робота, тому більшість проблем не дістали практичного вирішення.

Певний поступ (але в дуже сумнівний спосіб) зроблено у вирішенні проблеми завантаженості Верховного Суду; запроваджено Єдиний державний реєстр судових рішень, однак державна судова адміністрація не змогла забезпечити його повне і своєчасне наповнення текстами судових рішень, як того вимагає закон. Без суттєвого реформування судова система залишається дорогою і водночас – недостатньо ефективною.

Незважаючи на відсутність значного поступу, слід відзначити, що Президентом закладені певні підвалини для комплексного реформування судової системи та запровадження системи безоплатної правової допомоги. Його ініціативи знайшли підтримку Парламенту, але Верховний Суд виступив з їх різкою критикою. Викликає тривогу гальмування створення адміністративних судів – особливо тому, що протидія походить від керівництва Верховного Суду.

## ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

Період після сформування Уряду В.Януковича (серпень 2006р.) в політичній сфері можна охарактеризувати як час, витрачений політичними силами, насамперед – урядовою коаліцією, на боротьбу за повноваження. При цьому, влада виступає як самоціль, а не засіб проведення реформ в інтересах суспільства. Цей час демонструє критичне невміння політичних сил домовлятися та співіснувати, а також дотримуватися навіть мінімальних домовленостей.

Фактом є вибіркове та недобросовісне застосування законодавства всіма суб'єктами політики, зловживання правами, систематичне порушення Конституції. Недосконалі та сумнівно легітимні конституційні зміни від грудня 2004р. стали одним із ключових чинників дисбалансу у владі та правового хаосу. Протистояння навколо подальших змін до Конституції виступає виключно інструментом політичної боротьби.

При цьому, і парламентська опозиція не змогла ефективно опонувати Уряду та належно використовувати наявні можливості для впливу на урядову коаліцію. Окремі тактичні союзи частини опозиційних сил (насамперед, БЮТ) з урядовою коаліцією сприяли загостренню політичної ситуації і демонстрували пріоритет короткострокових цілей над загальнонаціональними інтересами.

Загалом, стосунки у владі (між коаліцією та Урядом і Главою держави та опозиційними силами) розвиваються за конфліктним сценарієм. Наслідком цього може бути, і вже частково є, перехід опозиції до радикальних дій, а влади – до використання репресивних заходів.

Позитивним аспектом цього періоду є тенденція до формування Уряду як самостійного суб'єкта вироблення державної політики, реалізації його статусу як вищого органу виконавчої влади. Але в частині організації врядування Кабінет Міністрів робив акцент не на демократичні процедури, а на побудову жорстокої владної вертикалі та командно-адміністративні методи управління. Пріоритетами Уряду були не реформи, а боротьба з політичними опонентами, боротьба за повноваження з Главою держави та тотальна заміна кадрів. При цьому, кадрова політика характеризувалася надзвичайною політизацією та мала регіонально-корпоративний характер.

Ухвалення Закону “Про Кабінет Міністрів України” в редакції, яка закріплює і зміцнює нинішню систему державного управління, унеможливило будь-яке наближення системи врядування до демократичних стандартів.

Позиція представників Уряду та урядової коаліції щодо якнайшвидшого запровадження регіонального самоврядування (через так званий “другий етап політ реформи”) таїть у собі загрозу національним інтересам України, її територіальній цілісності.

Уряду бракує відкритості, демократичних процедур прийняття рішень. Позитивно можна вважати лише інерційну активність влади у прийнятті кількох рішень, спрямованих на розвиток інформаційного суспільства в Україні.

Влада продовжує зволікати ухвалення законів, які б визначали механізми доступу до публічної інформації і залучення громадськості до формування та реалізації державної політики. Дедалі більшого поширення набуває неправомірна практика застосування грифів обмеження доступу щодо урядових рішень.

У сфері судової реформи більшість проблем не дістали практичного вирішення. В дуже сумнівний спосіб зроблено спробу вирішення проблеми завантаженості Верховного Суду. Запроваджено Єдиний державний реєстр судових рішень, однак державна судова адміністрація не змогла забезпечити його належне і своєчасне наповнення. Викликає занепокоєння втягування судів у політичні протистояння, дискредитація судової гілки влади в очах суспільства.

Позитивно слід оцінити ініціативи Президента щодо комплексного реформування судової системи, а також їх підтримку Парламентом. Проте, турбує протидія цій реформі з боку керівництва Верховного Суду, а також гальмування останнім створення адміністративних судів.

Загалом, діяльність урядової коаліції у сфері реформування правоохоронних органів і кримінальної юстиції, боротьби з корупцією характеризується відсутністю комплексних підходів та політизацією. Особливе занепокоєння викликає повернення до практики використання правоохоронних органів як інструмента політичної боротьби. ■

# 2. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК

Дії влади в її новому форматі протягом 2006-2007рр. мали суперечливий характер, на що вказувалося в попередніх дослідженнях<sup>1</sup>. Ряд її кроків можна оцінити як позитивні, тоді як дії в окремих сферах були непродуманими, іноді – відверто хибними.

Уряд так і не оприлюднив програму своєї діяльності. По суті, це означає його неспроможність (або небажання) чітко і зрозуміло сформулювати свої наміри, стратегічні цілі та шляхи їх досягнення. Це не відповідає принципам демократичного суспільства, порушує права громадян на участь в управлінні державними справами, послаблює можливості громадського контролю за діяльністю влади.

## 2.1 СОЦІАЛЬНІ СТАНДАРТИ

Питання соціальних гарантій стало найбільш дискусійним під час ухвалення Державного бюджету на 2007р. (див. *Бюджетний процес*)<sup>2</sup>. Затверджений Парламентом Державний бюджет передбачав підвищення соціальних стандартів (мінімальної зарплати, прожиткового мінімуму, мінімальної пенсії та інших соціальних виплат) нижчими темпами, порівняно з 2004-2006рр.<sup>3</sup> Зокрема, передбачалося підвищувати прожитковий мінімум та, відповідно, мінімальну пенсію, поступово, протягом року, близькими до рівня інфляції темпами.

На вимогу Президента, в березні 2007р. Уряд вніс зміни до бюджету, передбачивши більш стрімке зростання соціальних стандартів<sup>4</sup>. Однак підвищення соціальних стандартів без належного аналізу стану та динаміки економічного розвитку, на підставі лише окремих економічних показників двох перших місяців року, свідчить про скоріше політичну, ніж економічну мотивацію вказаних рішень та повернення Уряду до практики підвищення соціальних виплат протягом бюджетного року.

**Прожитковий мінімум та мінімальна пенсія.** У результаті внесення змін до Державного бюджету, протягом року буде підвищено прожитковий мінімум понад раніше заплановані рівні (таблиця “*Прожитковий мінімум і мінімальна пенсія у 2007р.*”). Водночас, мінімальну пенсію з 1 квітня та 1 жовтня 2007р. буде встановлено на рівні, на 1% вище, ніж прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність. Проте, останнє суперечить головному принципу пенсійного забезпечення, відповідно до якого мінімальна пенсія встановлюється на рівні вказаного прожиткового мінімуму.

**Мінімальна заробітна плата.** Змінами до Державного бюджету передбачено, що мінімальна заробітна плата зростатиме вищими темпами, ніж мінімальна

пенсія, і надалі буде більшою, ніж мінімальна пенсія, – що є економічно доцільним. Однак, на кінець року мінімальна заробітна плата все ще залишатиметься нижчою за прожитковий мінімум для працездатних осіб і становитиме близько 81% вказаного прожиткового мінімуму.

| Прожитковий мінімум і мінімальна пенсія у 2007р., грн. |                                                                                    |            |            |                                                                                               |            |            |
|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|
|                                                        | Відповідно до Закону “Про Державний бюджет на 2007р.”, ухваленому 19 грудня 2006р. |            |            | Відповідно до змін, внесених до Закону “Про Державний бюджет на 2007р.” від 15 березня 2007р. |            |            |
|                                                        | з 1 січня                                                                          | з 1 квітня | з 1 жовтня | з 1 січня                                                                                     | з 1 квітня | з 1 жовтня |
| <b>Прожитковий мінімум</b>                             |                                                                                    |            |            |                                                                                               |            |            |
| Загальний показник                                     | 492                                                                                | 501        | 510        | 492                                                                                           | 525        | 532        |
| Діти віком до 6 років                                  | 434                                                                                | 442        | 450        | 434                                                                                           | 463        | 470        |
| Діти віком від 6 до 18 років                           | 558                                                                                | 568        | 579        | 558                                                                                           | 595        | 604        |
| Працездатні особи                                      | 525                                                                                | 535        | 548        | 525                                                                                           | 561        | 568        |
| Особи, які втратили працездатність                     | 380                                                                                | 387        | 395        | 380                                                                                           | 406        | 411        |
| <b>Мінімальна пенсія</b>                               | <b>380</b>                                                                         | <b>387</b> | <b>395</b> | <b>380</b>                                                                                    | <b>410</b> | <b>415</b> |

Отже, ухвалений у грудні 2006р. закон про встановлення з 2009р. мінімальної заробітної плати на рівні прожиткового мінімуму для працездатних осіб передбачає подальше стрімке підвищення заробітної плати протягом наступних двох років<sup>5</sup>. Попри позитивну спрямованість закону, з точки зору подолання бідності, слід відзначити, що різке підвищення витратків на оплату праці у 2008-2009рр. ляже надвисоким тягарем на місцеві бюджети, які будуть змушені спрямовувати свої кошти переважно на соціальні виплати, суттєво обмежуючи фінансування проектів розвитку та інфраструктури<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Див.: 100 днів коаліційного Уряду України: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2006, №10, с.7-23; Економічна і соціальна політика в умовах конституційної реформи: стан і тенденції. – Національна безпека і оборона, 2006, №12, с.2-27.

<sup>2</sup> Див. також: 100 днів коаліційного Уряду України: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2006, №10, с.28-30.

<sup>3</sup> Закон “Про Державний бюджет на 2007р.” від 19 грудня 2006р.

<sup>4</sup> Закон “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2007р.” від 15 березня 2007р.

<sup>5</sup> Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення мінімальної заробітної плати на рівні прожиткового мінімуму для працездатних осіб” від 14 грудня 2006р.

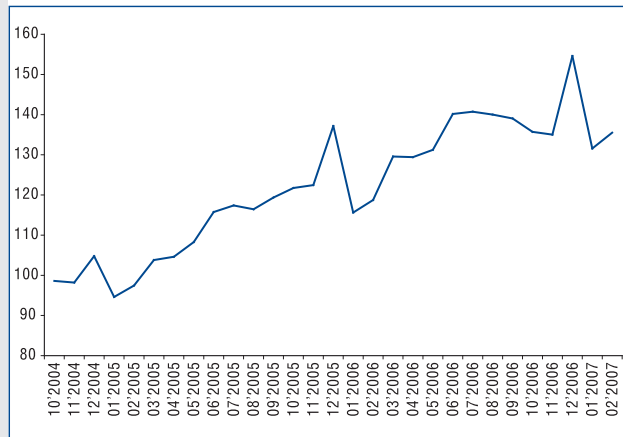
<sup>6</sup> При цьому, офіційно встановлені “соціальні стандарти” залишаються вкрай низькими для забезпечення реальних соціальних потреб людини.

## ДОБРОБУТ НАСЕЛЕННЯ: ТРИВОЖНІ ТЕНДЕНЦІЇ

Добробут населення останнім часом не зазнав відчутних змін на краще – що порушує базові права громадян на гідний рівень життя, унеможливорює формування і зміцнення середнього класу як основи громадянського суспільства.

Зокрема, наприкінці 2006р. відбувалося зниження показника середньої **реальної нарахованої заробітної плати**: з серпня по листопад 2006р. вказаний показник впав на 4% (діаграма “Індекс середньої реальної нарахованої заробітної плати”)<sup>7</sup>.

**Індекс середньої реальної нарахованої заробітної плати,**  
базовий показник: вересень 2004р. = 100%



Після традиційно високих грошових нарахувань і виплат наприкінці року (номінальна нарахована середня зарплата у грудні 2006р. склала 1 277 грн.), так само традиційно низьких січневих 2007р. нарахувань, пов'язаних із тривалими святами (1 112 грн.) та “нормалізації” нарахувань зарплати в лютому 2007р. (1 142 грн.), індекс реальної нарахованої заробітної плати<sup>8</sup> в лютому досяг лише на рівень відповідного показника зарплати в червні 2006р.

**За умов консервації чи навіть зниження реальних витратків на сфері та галузі, визначальні для формування людського капіталу, це може спричинити подальше падіння соціальних стандартів.**

**Соціальна допомога та пільги.** Державний бюджет на 2007р. передбачає, що надання соціальних пільг і соціальної допомоги повинно стати адресним – що могло б розглядатися як позитивний крок для бюджетної збалансованості. Водночас визначено, що право на отримання соціальних пільг і виплат у 2007р. матимуть особи з доходами, нижчими за 1,4 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Така межа доходу для надання пільг і соціальної допомоги є досить високою і навряд чи може слугувати межею бідності, яка мала б використовуватися при наданні соціальної допомоги і пільг. Крім того, досі залишається не визначеним механізм встановлення адресності надання пільг і їх перелік, що ставить під сумнів ефективність цього заходу.

Водночас, заплановано, що виплата таких видів допомоги, як допомога малозабезпеченим сім'ям

Таким чином, на початку 2007р. відновлення зростання реальної зарплати було дещо повільнішим, ніж у 2004-2005рр. Частково це пояснюється ефектом статистичної бази, оскільки саме між травнем і червнем 2006р. реальна зарплата різко зросла (6% за місяць). Також, враховуючи, що вказане зниження реальної нарахованої зарплати **відбувається в період постійного зростання ВВП**, воно може бути свідченням того, що **вигода від економічної діяльності – додана вартість – частково перерозподіляється від найманих робітників на користь підприємців**. Це може негативно позначитися на добробуті домогосподарств, хоча слід підкреслити, що уповільнення зростання заробітної плати відбувається на фоні нарощування інвестицій, без яких стабільне зростання економіки та добробуту неможливе.

Серед інших факторів, які слід врахувати при оцінці добробуту – підвищення рівня оподаткування доходів громадян (15% у 2007р. проти 13% у 2006р.), що знижує дохід після оподаткування. Крім того, з початку року **відновилися тенденція до нарощування заборгованості із виплати заробітних плат**: станом на 1 березня 2007р., заборгованість з початку року зросла на 11,4% (з 806 грн. до 898 грн.)<sup>9</sup>, що має **безумовний негативний вплив на добробут громадян**.

Реальне зниження добробуту працюючого населення відбувалося також через суттєве зростання вартості житлово-комунальних послуг. Так, **середні нарахування за житлово-комунальні послуги** на одного власника особового рахунку в січні 2007р. становили 312 грн., що **складає 28,7% середньомісячної заробітної плати штатного працівника**, зайнятого в економіці (в січні 2007р. вона становила 1112 грн.)<sup>10</sup>. При цьому, в січні 2007р. населенням сплачено за житлово-комунальні послуги, включаючи погашення боргів попередніх періодів, лише 69,6% нарахованих за цей період сум – один з найнижчих показників за останні роки. Однак ще в жовтні відповідні середні нарахування склали 165 грн. або 15,2% зарплати (яка становила 1 088 грн.). Тобто, нарахування за житлово-комунальні послуги зросли на 89%, що відбулося фактично на всіх верствах населення. Зростання нарахувань було зумовлене різким підвищенням цін на імпортований газ, яке спровокувало перегляд тарифів як на електроенергію і газ, так і на житлово-комунальні послуги (див. підрозділи *Інфраструктурні галузі. Житлово-комунальне господарство*).

Таким чином, **протягом останніх місяців реальні доходи громадян, отримані від заробітної плати, зазнали зниження, що порушує їх базові права на гідний рівень винагороди за працю та якості життя**.

та особам, які не мають права на пенсію, здійснюватиметься лише з урахуванням *рівня забезпечення прожиткового мінімуму* – стандарту, який визначається у непрозорий спосіб<sup>11</sup>. При цьому, хоча в березні розмір прожиткового мінімуму був дещо підвищений, рівень забезпечення прожиткового мінімуму залишилися незмінними – що означає, що добробут окремих найуразливіших груп населення не зазнає суттєвого покращення.

Отже, з одного боку, спостерігається спроба запровадження елементів адресності надання соціальної допомоги у 2007р. З іншого – Уряд уже традиційно **вирішує проблеми соціальної допомоги в ручному режимі, а не шляхом ґрунтовної реформи з метою запровадження адресного надання соціальної допомоги**.

**Затвердження бюджету Пенсійного фонду на 2007р.** 21 березня 2007р. Уряд, із затримкою майже на три місяці, затвердив бюджет Пенсійного фонду<sup>12</sup>. Видатки Фонду заплановані на рівні 90,3 млрд. грн. (14,1% ВВП). Передбачається, що бюджет Фонду буде

<sup>7</sup> Див.: Індекси реальної заробітної плати. Статистична інформація Держкомстату. – <http://www.ukrstat.gov.ua> Оцінка: Центр Разумкова.

<sup>8</sup> Тобто, з урахуванням офіційного рівня інфляції.

<sup>9</sup> Див.: Заборгованість із виплати заробітної плати за регіонами у 2007р. Статистична інформація Держкомстату. – <http://www.ukrstat.gov.ua>

<sup>10</sup> Про оплату населенням житлово-комунальних послуг у січні 2007р. Експрес-випуск Держкомстату. – <http://www.ukrstat.gov.ua>

<sup>11</sup> Докладно див.: 100 днів коаліційного уряду України: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2006, №10, с.32.

<sup>12</sup> Постанова КМУ “Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2007р.” №513 від 21 березня 2007р.





збалансованим. Водночас трансферт з Державного бюджету Пенсійному фонду залишається високим – 22,3 млрд. грн. (у 2006р. – 9,7 млрд. грн.), з яких на фінансування державних пенсійних програм – близько 12 млрд. грн.<sup>13</sup>, а на виконання нової функції, яку у 2007р. передано Пенсійному фонду (виплату пенсій військовим пенсіонерам та суддям у відставці) – 10,3 млрд. грн.

Примітно, що **Уряд не узгодив показники бюджету Пенсійного фонду із змінами до Державного бюджету, внесеними раніше** (15 березня 2007р.). Зокрема, Державний бюджет передбачає збільшення трансферту Пенсійному фонду до 23,5 млрд. грн. (проти 22,3 млрд. грн., як вказано вище) – що зумовлено підвищенням мінімального розміру пенсій у 2007р. Це може свідчити, що **показники ухваленого бюджету Пенсійного фонду не є коректними**, оскільки не включають кошти для виплати більш високих пенсій, а також вищі доходи завдяки більш значному підвищенню заробітної плати (а відтак – вищі відрахування до Пенсійного фонду).

**Система пенсійного забезпечення у 2007р.** Для забезпечення збалансованості бюджету Пенсійного фонду Уряд передбачив у законі про Державний бюджет на 2007р. ряд заходів, зокрема: підвищення внеску на пенсійне страхування, що сплачується роботодавцем, до 33,2% суми оплати праці (проти 31,8% у 2006р.); встановлення межі на пенсії, що сплачуються відповідно до деяких державних пенсійних програм; обмеження виплати пенсій.

Використання зазначених інструментів для зменшення дефіциту бюджету Пенсійного фонду є досить **суперечливим, навіть з точки зору економічної доцільності**. Підвищення внеску на пенсійне страхування, який сьогодні становить понад 80% сукупного розміру нарахувань на зарплату<sup>14</sup>, негативно сприйматиметься бізнесом. Більше того, така політика **суперечить оголошеним урядовим намірам зменшення податкового навантаження**.

Встановлена межа пенсій, що сплачуються відповідно до різних державних пенсійних програм, є високою, порівняно із середньою пенсією в Україні, і тому, ймовірно, не матиме великого значення. Крім того, принципи нарахування таких пенсій залишаються незмінними, що ставить під сумнів їх соціальну справедливість<sup>15</sup>.

Водночас, на 2007р. зменшено шкідливий для інвестицій пенсійний збір на операції з купівлі-продажу безготівкової іноземної валюти на 0,3 в.п. – до 1,0%. Однак, це зниження не є достатнім для підвищення інвестиційної привабливості.

**Зміна правил виплати пенсії в поточному режимі є негативною політикою, оскільки призводить до непрозорості у цій сфері.** Заходи, яких

планується вжити для збалансування бюджету Пенсійного фонду, можна **оцінити як недостатні в довгостроковому періоді**. Більше того, **всі ці заходи передбачено запровадити лише на 2007р., що ставить під сумнів перспективи пенсійного законодавства на наступні роки**.

**Зміна видатків фондів соціального страхування.** З метою збалансування бюджету Пенсійного фонду та уникнення підвищення частки тіньової економіки через підвищення внеску на обов'язкове пенсійне страхування, у 2007р. планується скоротити внески до інших соціальних фондів та зменшити їх видатки. Внесок на страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності планується зменшити на 1,4 в.п. – до 1,5%. Щоб уникнути дефіциту бюджету **Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності**, пропонується обмежити певні його повноваження. Зокрема, у 2007р. Фонд не сплачуватиме одноразову допомогу при народженні дитини – вона виплачуватиметься за рахунок субвенцій з Державного бюджету. Водночас, у січні 2007р. Уряд ухвалив Постанову, відповідно до якої вказану допомогу застрахованим особам протягом перших двох кварталів року виплачуватиме Фонд – що зумовило певні **непорозуміння при виплаті цього виду допомоги**<sup>16</sup>.

Водночас, декларуючи соціальну спрямованість своєї політики, Уряд вдався до законодавчого обмеження вагомих соціальних гарантій. Так, обсяг допомоги при народженні дитини у бюджеті зафіксований на рівні 8 500 грн., хоча згідно із законом вона має становити 22,6 розміри прожиткового мінімуму для дітей віком до 6 років<sup>17</sup> (на 1 січня 2007р. – 9 808 грн., з 1 квітня 2007р. – 10 464 грн. – що, звичайно, **порушує, права молодих сімей**)<sup>18</sup>.

У 2007р. Уряд відновив практику 2003-2004рр., коли Фонд страхування на випадок безробіття фінансував державну програму створення нових робочих місць для працевлаштування незайнятих осіб, які перебувають на обліку в державній службі зайнятості вугледобувних регіонів, де ліквідовано шахти. Відповідні видатки заплановані на рівні 130 млн. грн. Однак, **по-перше, прозорість виконання цієї програми попередніми роками була низькою, по-друге, такі програми повинні фінансуватися за рахунок Державного бюджету**.

Загалом, **вказані заходи не є ретельно обґрунтованими та не передбачають підвищення ефективності роботи фондів соціального страхування**. Водночас, у цій частині Закон про Державний бюджет на 2007р. змінює законодавство з питань соціальної політики без внесення відповідних змін до чинного законодавства. Оскільки зміни передбачаються лише на 2007р., то підвищується непередбачуваність і непрозорість політики Уряду в середньостроковій перспективі.

<sup>13</sup> З яких 1,4 млрд. грн. буде спрямовано на компенсацію втрат Фонду від застосування платниками фіксованого сільськогосподарського податку спеціальної ставки збору на обов'язкове пенсійне страхування.

<sup>14</sup> Закони "Про розмір внесків на обов'язкове соціальне страхування" від 24 лютого 1994р.; "Про Державний бюджет на 2007р." від 19 грудня 2006р.

<sup>15</sup> Докладно див.: 100 днів коаліційного уряду України: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2006, №10, с.32.

<sup>16</sup> Постанова КМУ "Деякі питання призначення і виплати допомоги сім'ям з дітьми" №13 від 11 січня 2007р.

<sup>17</sup> Закон "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням" від 18 січня 2001р., ст.41.

<sup>18</sup> Див. також: 100 днів коаліційного Уряду України: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2006, №10, с.31.

## 2.2 БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС

Фіскальна політика Уряду характеризувалася вже звичним для України пошуком компромісу в розподілі бюджетних коштів на соціальні програми та капітальні видатки. Традиційно значна увага приділялася соціальним стандартам, підвищенням у бюджетах 2006-2007рр. Амбіційні наміри Уряду щодо затвердження бюджету розвитку та підвищення рівня життя громадян супроводжувалися збереженням непрозорості використання бюджетних коштів і внесенням змін до податкового законодавства та відповідних соціальних норм в поточному режимі.

**Виконання Бюджету-2006.** Протягом другої половини 2006р. Уряду вдалося забезпечити виконання Державного бюджету, основні параметри якого були сформовані попередньою урядовою командою. Виконання доходної частини за 2006р. становило 104,2% запланованого рівня – переважно за рахунок виконання плану податкових надходжень, що пояснюється насамперед покращенням макроекономічної ситуації у другій половині року. Зокрема, надходження від ПДВ були перевиконані на 13,9% завдяки стабілізації ситуації на зовнішніх експортних ринках, зростанню імпорту та кінцевого споживання домогосподарств. Водночас, зростала сума заборгованості з його відшкодування, що штучно завищило показник надходжень від нього<sup>19</sup>. Недовиконання надходжень від податку на прибуток підприємств у першій половині року було компенсоване в листопаді-грудні 2006р. завдяки підвищенню темпів зростання економіки. В результаті, надходження від податку на прибуток підприємств склали 100,2% плану.

У листопаді Уряд вніс зміни до Бюджету-2006, які передбачали пропорційне підвищення його доходів і видатків 1,4%<sup>20</sup>.

Було заплановано отримати додаткові доходи завдяки вищим, ніж попередньо очікувалося, надходженням від ПДВ. Ці доходи були використані на фінансування соціальних виплат, житлово-комунальних субсидій, виплату пенсій військовослужбовцям та підвищення трансфертів місцевим бюджетам.

Виконання видаткової частини традиційно покращилося наприкінці 2006р. За результатами року, рівень виконання видатків загального фонду Бюджету досяг 97,2%. Найкраще фінансувалися видатки на освіту та соціальний захист, а також трансферти місцевим бюджетам. Рівень виконання видатків на житлово-комунальне господарство та культуру склав менше 90%. Фінансування видаткової частини з урахуванням внесених змін було досить традиційним: спочатку фінансувалися соціальні витрати, потім – капітальні, рівень виконання яких склав 87,3%. За результатами року, Бюджет був виконаний з дефіцитом в 3,8 млрд. грн. або 0,7% ВВП.

Профінансувати дефіцит планувалося за рахунок як внутрішніх, так і зовнішніх джерел. Головним джерелом мали стати надходження від приватизації, які були виконані лише на 29% (див. *Приватизація і*

*права власності*). Законсервованим залишався ринок внутрішніх запозичень, тож наприкінці 2006р. Уряд вийшов на ринки зовнішніх запозичень, з тим, щоб покрити касовий розрив (див. *Державний борг*).

**Традиційні недофінансування бюджетних видатків, у т.ч. соціальних програм, відбуваються за браку системного контролю та відповідальності центральних органів виконавчої влади та Уряду в цілому.** Запобігти таким негативним процесам можна за рахунок розробки чітких механізмів контролю та закріплення їх на законодавчому рівні. Така норма міститься в Бюджетному кодексі України. Так, п.5 його Прикінцевих положень вимагає розробити та внести на розгляд Верховної Ради проект закону **про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення. Проте досі вказаний закон не ухвалено.**

Уряд не виконує вимоги Бюджетного кодексу щодо дотримання принципів публічності та прозорості. Законодавство України встановлює, що інформація про виконання Державного бюджету підлягає обов'язковій публікації не пізніше 1 березня року, що настає за роком звіту, в газетах "Голос України" та "Урядовий кур'єр". Такий звіт про фінансування бюджетних програм головними розпорядниками коштів Державного бюджету в частинах видатків споживання і видатків розвитку з визначенням оплати праці, оплати комунальних послуг та енергоносіїв, виконання зобов'язань держави з соціального захисту, міжбюджетних трансфертів досі не опублікований. У названих газетах з'являлися окремі публікації, що містять лише окремі показники виконання Державного бюджету за 2006р. При цьому, інформація про фінансування соціально значимих програм не надавалася<sup>21</sup>.

**Таким чином, бюджетна політика коаліційного Уряду у 2006р. здійснювалася у традиційний спосіб. Видатки на соціальний захист і трансферти місцевим бюджетам були збільшені. Водночас, капітальні видатки – профінансовані лише на 87,3%. Уряд вдалося завершити рік з дефіцитом, нижчим від запланованого.**

**Ухвалення Державного бюджету на 2007р.** Уряд подав законопроект про Державний бюджет до Верховної Ради у визначений Бюджетним кодексом термін. Ухвалення головного фінансового документа держави відбувалося в досить напруженій атмосфері. Вперше в новітній історії України Президент використав до нього право вето – хоча, зрештою, закон був підписаний, попри те, що Парламент майже не врахував пропозиції Президента в його доопрацьованій версії.

Відповідно до цього закону, підписаного Президентом 22 грудня 2006р., доходи та видатки Державного бюджету були заплановані в обсязі 147,9 млрд. грн. (22,9% ВВП) та 161,8 млрд. грн. (25,1% ВВП). Бюджетний дефіцит – на рівні 15,7 млрд. грн. (2,4% ВВП).

Головною проблемою бюджетного процесу 2007р. стали соціальні стандарти. Президент вимагав більш

<sup>19</sup> Уряд не зміг впоратися з проблемою відшкодування ПДВ. Зокрема, якщо на початок листопада 2006р. заборгованість з відшкодування складала 7,2 млрд. грн., то станом на 1 березня 2007р. вона сягнула 8,1 млрд. грн. – Див.: Президент пропонує Прем'єр-міністру вжити невідкладних заходів, щоб врегулювати ситуацію з відшкодуванням ПДВ. – <http://www.president.gov.ua>

<sup>20</sup> Див.: Пояснювальна записка до проекту Закону "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2006р." – <http://www.rada.gov.ua>

<sup>21</sup> Таких, як придбання шкільних автобусів для перевезення дітей, які проживають у сільській місцевості, комп'ютеризація професійно-технічних закладів, оснащення сільських амбулаторій та фельдшерсько-акушерських пунктів, придбання автомобілів швидкої медичної допомоги для сільських закладів охорони здоров'я та ін.



значного підвищення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати, ніж це передбачалося в першій версії закону. Вимога мотивувалася ймовірністю перевищення реального рівня інфляції над визначеним у законі (7,5%). Конфлікт був вирішений шляхом ухвалення Парламентом Постанови, яка зобов'язала Уряд збільшити прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність, та мінімальну заробітну плату понад рівні, заплановані в законі про Державний бюджет на 2007р. (див. *Соціальні стандарти*). У прикінцевих положеннях закону Парламент доручив Уряду переглянути рівень прожиткового мінімуму за результатами першого кварталу 2007р.

Позитивною рисою бюджетного процесу 2007р. стало **винесення положень щодо зміни норм податкового законодавства в окремий закон** (див. *Податкова політика*). Крім того, з тексту закону про Державний бюджет вилучені норми стосовно запровадження певних пільг для інвестиційних проектів, зареєстрованих у спеціальних економічних зонах та територіях пріоритетного розвитку (див. *Політика щодо СЕЗ та ТПР*). Натомість, Уряд повинен розробити окремий закон з урегулювання цього питання.

Під час бюджетного процесу Уряду вдалося захистити свою позицію щодо порівняно повільних темпів підвищення соціальних видатків і суттєво збільшити обсяги капітальних інвестицій, порівняно з попередніми роками. Однак **відсутність чіткого визначення пріоритетів і механізмів реалізації інвестиційних проектів може призвести до неефективного використання відповідних видатків Державного бюджету та зловживань**.

Водночас, Уряд продовжив практику прямого дотування окремих галузей економіки, замість фінансування їх реформування. До того ж, непрозорий механізм розподілу бюджетних коштів, виділених на економічні програми, призводить до їх нецільового використання. Це дозволяє **припускати, що ці ресурси, як і попередніми роками, будуть надаватися на вибірковій основі наближеним до влади фінансово-промисловим групам**.

Загалом, до позитивних аспектів бюджетного процесу можна віднести відокремлення законів про бюджет і про внесення змін до законодавства з питань оподаткування, а також визначення раціонального співвідношення між збільшенням капітальних видатків і темпами приросту соціальних витрат. З іншого боку, ефективність бюджетних видатків залишається сумнівною, заплановані податкові доходи та надходження від приватизації є ризиковими.

**Внесення змін до Державного бюджету на 2007р.** У березні 2007р. Парламент ухвалив запропоновані Урядом зміни до Державного бюджету. Спираючись на вищі, ніж офіційно очікувалося, темпи економічного зростання протягом перших двох місяців року, Уряд запропонував підвищити соціальні стандарти. З цією метою видаткову частину бюджету збільшено на 4,7% до 169,4 млрд. грн. (26,3% ВВП). Також на 3,1% підвищено план доходів (до 152,5 млрд. грн., 23,6% ВВП) – внаслідок більш високих планів надходжень від ПДВ та податку на прибуток підприємств.

Негативною рисою процесу внесення змін стало **маніпулювання розміром дефіциту**. В законопроекті, поданому Урядом до Верховної Ради, передбачалося підвищити розмір граничного дефіциту бюджету на 2,98 млрд. грн., що планувалося профінансувати за рахунок вільного залишку бюджетних коштів на єдиному Казначейському рахунку. В остаточній версії закону дефіцит залишився на попередньому рівні, тобто 15,7 млрд. грн. (2,4% ВВП), хоча фактично його граничний рівень складає 18,7 млрд. грн. (2,9% ВВП). При цьому, вільні кошти Казначейства в розмірі 2,98 млрд. грн. визначаються як додаткове джерело фінансування загального фонду бюджету. Таким чином, **Уряд брутально порушив положення Бюджетного кодексу, штучно зменшивши дефіцит Державного бюджету**.

Отже, вже традиційно Уряд у процесі перегляду Державного бюджету **підвищив соціальні видатки, що було зроблено за результатами економічного розвитку перших двох місяців, хоча такий перегляд було б доцільно зробити за результатами першого півріччя**. Таким чином, виникли додаткові ризики недоотримання доходів Державного бюджету у випадку уповільнення темпів економічного зростання протягом року.

**Фіскальні наміри Уряду на 2008р.** У вересні 2006р. Уряд затвердив прогноз показників зведеного бюджету та визначив напрями і кроки фіскальної політики на найближчі три роки<sup>22</sup>. Він задекларував наміри реформування податкової реформи, збалансування державного бюджету, запобігання виникненню бюджетної заборгованості, відмови від практики розробки законопроектів, що передбачають додаткові бюджетні зобов'язання або втрати доходів бюджету. **Позитивною рисою цього документа та його відмінністю від аналогічних документів попередніх урядів стало визначення шляхів досягнення визначених прогнозних показників бюджету** (див. *Податкова політика*).

У березні 2007р. Уряд ухвалив Декларацію цілей і завдань бюджету на 2008р.<sup>23</sup> З одного боку, визначення цілей бюджетної політики на наступний рік у березні поточного року є позитивною рисою, оскільки саме в цей час Міністерство фінансів розпочинає підготовку бюджету на наступний рік. З іншого боку, це рішення **не передбачене Бюджетним кодексом, але передбачене законом про Кабінет Міністрів**. Як випливає із заяв урядовців, Уряд не планує подавати до Верховної Ради Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період (Бюджетну резолюцію), хоча обов'язкового подання цього документа вимагає Бюджетний кодекс. Таким чином, фактично порушується чинне бюджетне законодавство, зменшується прозорість бюджетного процесу, оскільки базові макроекономічні та бюджетні показники оприлюднюються саме під час обговорення Верховною Радою Основних напрямів бюджетної політики.

Водночас слід зазначити, що, на відміну від Бюджетної резолюції на 2007р., урядова Декларація має більш конкретний характер. Якщо в першому документі бюджетні цілі визначалися лише у сфері

<sup>22</sup> Постанова КМУ "Про прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008-2010рр." №1359 від 25 вересня 2006р.

<sup>23</sup> Постанова КМУ "Про схвалення Декларації цілей та завдань бюджету на 2008р. (Бюджетної декларації)" №316 від 1 березня 2007р.



реального сектору економіки, соціальної політики та реформування бюджетної сфери, то **Декларація більш детально визначає цілі окремо для економічної, бюджетної та податкової політики та виконання цільових програм.** Також у Декларації з'явився новий розділ, що стосується регіональної політики, спрямованої на розширення бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування. **Позитивною рисою Декларації є також визначення шляхів досягнення кожної з цілей.** Загалом, заплановані Урядом заходи відповідають наміченим цілям і базуються на розроблених урядових програмах, спрямованих на економічні реформи.

Отже, програмні документи Уряду, в яких визначені наміри щодо фінансової політики на 2008р., є більш ґрунтовними, ніж аналогічні документи попередніх років. Водночас, затвердження Декларації про цілі та завдання бюджету на 2008р. замість Бюджетної резолюції порушує положення Бюджетного кодексу. В результаті, виникає серйозний ризик погіршення прозорості та ефективності бюджетного процесу.

## 2.3 ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА

Під час розробки Державного бюджету на 2007р. Уряд продовжив практику зміни правил і норм оподаткування з метою забезпечення достатніх доходів Державного бюджету. Такий підхід суперечить положенням Бюджетного кодексу, знижує рівень передбачуваності фінансової політики. Водночас, у 2006-2007рр. Уряд зосередив увагу на розробці та запровадженні довгоочікуваної податкової реформи. Зокрема, затверджена Концепція реформування податкової системи, яка визначила головні напрямки реформи та є основою для розробки Податкового кодексу. Очікується, що податкова реформа призведе до спрощення податкових процедур і сприятиме покращенню інвестиційного клімату.

**Податкова політика у 2006-2007рр.** Вже традиційно під час розробки Державного бюджету Уряд запропонував внести зміни до податкового законодавства з метою забезпечення необхідних податкових надходжень. Під час ухвалення бюджету, за пропозицією Парламенту і Президента, податкові норми було винесено в окремий закон, що стало позитивною рисою бюджетного процесу 2007р.<sup>24</sup>

Зміни торкнулися, зокрема, деяких положень щодо сплати податку на прибуток підприємств. Так, звільнено від оподаткування емісійний дохід, встановлено 12% ставку оподаткування на страхові виплати нерейтинговим страхувальникам-нерезидентам і перестраховальникам-нерезидентам тощо. Негативним для діяльності підприємств є збільшення кількості податкових періодів для платників податку з чотирьох до п'яти. Крім того, Уряд передбачив підвищення зборів на використання природних ресурсів, митних зборів, ставок акцизів на ряд товарів і ставок рентних платежів на видобування корисних копалин (зокрема нафти та газу). Однак **процедура внесення змін до**

**податкового законодавства не відповідає положенням Бюджетного кодексу<sup>25</sup>,** згідно з якими зміни мали бути ухвалені не пізніше 15 серпня 2006р. У результаті, порушена стабільність податкової системи та, відповідно, ускладнена діяльність бізнесу.

На жаль, через відсутність парламентської підтримки, Уряду не вдалося запровадити 12% ставку ПДВ для аграрного сектору, що пропонувалося в першому варіанті проекту закону про бюджет. Збереження пільгового оподаткування аграрного сектору не сприяє реструктуризації сільського господарства, знижує мотивацію до розвитку конкуренції і не забезпечує підготовку підприємств галузі до конкурентної боротьби після приєднання до СОТ.

Таким чином, бюджетний процес характеризувався традиційною для України практикою зміни правил гри для платників податків, причому такі зміни запроваджувалися без попередження, широкого обговорення та обґрунтування їх доцільності та кінцевої мети – що порушує податкове законодавство України, негативно впливає на фінансовий стан підприємств, інвестиційний клімат і суперечить принципам прозорості врядування. Позитивною рисою є те, що під час бюджетного процесу під тиском Парламенту і Президента, Уряд відмовився від багатьох податкових новацій та виніс податкові зміни до окремого закону.

**Податкова реформа.** Уряд розпочав роботу з підготовки податкової реформи. Наприкінці вересня 2006р. ухвалена бюджетна стратегія на 2008-2010рр., яка визначає основні напрями змін у податково-бюджетній політиці в середньостроковій перспективі, що здійснюються для досягнення довгострокових стратегічних цілей<sup>26</sup>. Прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008-2010рр., як складова розробленої стратегії, містить плани змін податкових норм – з тим, щоб досягти визначених у документі параметрів бюджету на наступні роки.

У лютому 2007р. затверджена Концепція реформування податкової системи України, яка більш детально і ґрунтовно визначила кроки реформи до 2015р.<sup>27</sup> (врізка "Напрями податкового реформування"). Серед її основних цілей можна відзначити підвищення конкурентоспроможності вітчизняного бізнесу та активізацію інвестиційних процесів, легалізацію тіньового сектору, спрощення податкових норм, адаптацію податкового законодавства України до законодавства ЄС.

Амбітні плани податкової реформи Уряд передбачає здійснити у три етапи:

- 2007р.: ухвалення Податкового кодексу та поновлення підтримки СЕЗ, ТПР і технопарків;
- 2008-2012рр.: спрощення системи адміністрування та адаптація податкового законодавства до вимог ЄС;
- 2013-2015рр.: остаточне приведення податкової системи України у відповідність до стандартів ЄС.

<sup>24</sup> Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України по питаннях оподаткування" від 30 листопада 2006р.

<sup>25</sup> Відповідно до Бюджетного кодексу, законодавчі акти, які впливають на формування доходної чи видаткової частини бюджетів, повинні бути офіційно оприлюднені не пізніше 15 серпня року, що передує плановому.

<sup>26</sup> Постанова КМУ "Про прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008-2010рр." № 1359 від 25 вересня 2006р.

<sup>27</sup> Розпорядження КМУ №56 від 19 лютого 2007р.



### НАПРЯМИ ПОДАТКОВОГО РЕФОРМУВАННЯ

Для досягнення поставлених цілей у рамках Концепції податкового реформування Урядом планується:

- **зміцнення податкового навантаження в напрямі ресурсних платіжів і непрямих податків.** Зокрема, планується зниження ставки податку на прибуток підприємств з 25% до 20% та поступове зниження ставки ПДВ. Ідея зниження податкових ставок для підвищення конкурентоспроможності України в залученні інвестицій на зовнішньому й внутрішньому ринку є позитивною. Проте, як свідчить досвід країн - нових членів ЄС, зниження ставок усіх бюджетотворюючих податків (для України це податок з прибутку підприємств та ПДВ) може створити загрозу фінансовій стабільності, насамперед, фінансуванню стратегічно важливих сфер суспільного життя. Заплановане підвищення ставок непрямих податків (таким, як ставки акцизного збору, мита) та ресурсних платіжів може виявитися недостатнім для компенсації можливих втрат бюджету;
- **покращення адміністрування ПДВ.** Зокрема, планується запровадити податкову звітність в електронному вигляді, що полегшить облік і сплату податку підприємцями. Водночас передбачається відмовитися від пільг і залишити правила відшкодування ПДВ лише для експортерів. Планується також спростити процедуру відшкодування "сумлінним платником". Загалом, за умови запровадження, такі зміни забезпечать краще адміністрування та вищі надходження від ПДВ;
- **удосконалення чинного законодавства з оподаткування доходів фізичних осіб.** Уряд пропонує оподатковувати всі види доходів, включаючи відсотки на депозитні банківські рахунки. Перехід до такого принципу оподаткування є позитивним кроком;
- **зміцнення доходної бази місцевих бюджетів.** Зокрема, пропонується ліквідація окремих неефективних місцевих податків, що стане позитивним кроком. Також планується запровадження податку на нерухомість (з початковою ставкою від 0,05% до 0,1% оціночної вартості). Однак наслідки запровадження цього податку будуть залежати від запровадження ринкових методів оцінки нерухомості, рівня витрат на оцінку та адміністрування податку, оперативності його впровадження та врахування фактору соціальної справедливості при встановленні розмірів податку. Варто зазначити, що необхідно передумовою для більшої ефективності та отримання кращого ефекту від запровадження податку на нерухомість є адміністративно-територіальна реформа. Тому визначений час запровадження податку (2009р.) видається нереалістичним;
- **реформування спрощеного режиму оподаткування для суб'єктів малого підприємництва:** Зокрема, Уряд планує удосконалити порядок ведення обліку та звітності; залучити до об'єкту оподаткування юридичних осіб усі доходи, а не лише виручку від реалізації товарів (робіт, послуг); чітко розмежувати види діяльності, де може застосовуватися спрощена система оподаткування;
- **удосконалення механізмів податкового стимулювання розвитку СЕЗ, ТПР і технопарків** (див. *Інвестиційна політика*).

У цілому, наміри податкової реформи можна оцінити позитивно, проте – як втілення окремих заходів з її реалізації, так і окремі результати можуть виявитися суперечливими.

На першому етапі Уряд розпочав роботу над Податковим кодексом, який стане єдиним консолідованим нормативно-правовим актом, що регулюватиме відносини у сфері оподаткування. За вчасного ухвалення Кодексу (червень 2007р.), його запровадження планується на 2008р., проте окремі розділи і статті набудуть чинності протягом більш тривалого періоду. **За умов посилення політичного протистояння, ймовірність дотримання термінів ухвалення та запровадження Кодексу зменшується.**

Уряд дотримується обіцянки зробити роботу над проектом Податкового кодексу якомога прозорішою.

На громадське обговорення винесено вже 19 його розділів, які відповідають задекларованим у Концепції планам реформування податкової системи.

**Ідея лібералізації податкової системи із зниженням податків, відбита у проекті Податкового кодексу, зорієнтована на економічне зростання. Ухвалення Кодексу у 2007р. та здійснення податкової реформи до 2015р. залежать насамперед від політичної волі.**

**Податкове адміністрування.** Крім удосконалення системи оподаткування, слід звернути увагу також на проблеми податкового адміністрування.

Наприклад, проблеми відшкодування ПДВ стали предметом розгляду на засіданні Ради національної безпеки та оборони (РНБО) України. З метою **врегулювання проблем, пов'язаних з функціонуванням чинної системи адміністрування ПДВ**, у грудні 2006р. РНБО визначила комплекс відповідних заходів, що були закріплені Указом Президента<sup>28</sup>.

Незважаючи на неприпустимість зволікання, **передбачені Указом ключові завдання Уряд не виконав** (так, всупереч положенням Указу, не поданий на розгляд Парламенту відповідний законопроект). Питання вдосконалення порядку відшкодування ПДВ Уряд передбачає врахувати під час опрацювання проекту Податкового кодексу. Однак такий підхід є **незадовільним, з огляду на те, що ухвалення Кодексу може відбутися пізніше запланованого терміну, а заборгованість з відшкодування ПДВ зростає високими темпами щомісяця**, що завдає прямих втрат як підприємствам, так і економіці в цілому.

Крім того, з 1 лютого 2007р. планувалося впровадження спрощеного порядку відшкодування ПДВ, але до цього часу відповідальними центральними органами виконавчої влади вказаний порядок не запроваджений.

### 2.4 МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ І ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Дії влади у сфері міжбюджетних відносин та формування місцевих бюджетів не можна оцінити однозначно. З одного боку, Уряд фактично дотримувався стратегії посилення централізації бюджетно-податкової системи та обмеження фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, започаткованої в Україні з кінця 1990рр. З іншого – започаткована розробка нормативно-правових актів, спрямованих на вирішення проблем місцевих бюджетів та регіонального розвитку.

**Місцеві бюджети у системі державних фінансів.** Протягом досліджуваного періоду продовжувалася тенденція посилення ролі центрального уряду у формуванні доходів місцевих бюджетів: розмір трансфертів з Державного бюджету збільшився з 5,5% ВВП у 2005р. до 6,4% ВВП у 2006р. (таблиця "Показники місцевих бюджетів України", с.44).

Планується, що обсяги як дотацій вирівнювання, так і субвенцій місцевим бюджетам у 2007р. зростуть до 6,5% ВВП, а їх частка в доходах місцевих бюджетів становитиме 47% (у 2003р. – 36%, у 2006р. – 47%).

<sup>28</sup> Указ "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 грудня 2006р. "Про заходи щодо попередження і нейтралізації загроз національній безпеці, пов'язаних із нестабільністю правового регулювання відносин у сфері адміністрування податку на додану вартість" №1154 від 28 грудня 2006р.

У 2006р. частка місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету України дещо збільшилася: з 37,7% до 43%. Приблизно на такому ж рівні зберігатиметься частка місцевих бюджетів у 2007р. (таблиця “Частка місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України”).

| Показники місцевих бюджетів України, % ВВП*                       |        |        |        |        |             |
|-------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|-------------|
|                                                                   | 2003р. | 2004р. | 2005р. | 2006р. | 2007р. план |
| Доходи місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів  | 7,7    | 5,9    | 6,5    | 7,1    | 7,3         |
| Доходи місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів   | 12,1   | 10,8   | 12,0   | 13,5   | 13,9        |
| Видатки місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів | 11,2   | 10,6   | 11,6   | 12,9   | 12,6        |
| Видатки місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів  | 12,1   | 11,3   | 12,1   | 13,5   | 13,5        |
| Трансферти з Державного бюджету місцевим бюджетам                 | 4,4    | 4,9    | 5,5    | 6,4    | 6,5         |

\* Без урахування власних коштів бюджетних установ і організацій.

| Частка місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України, % загального* |        |        |        |        |             |
|---------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|-------------|
|                                                                     | 2003р. | 2004р. | 2005р. | 2006р. | 2007р. план |
| Доходи без урахування міжбюджетних трансфертів                      | 30,6   | 25,9   | 22,4   | 24,5   | 26,3        |
| Доходи з урахуванням міжбюджетних трансфертів                       | 48,0   | 47,2   | 41,3   | 46,3   | 49,8        |
| Видатки без урахування міжбюджетних трансфертів                     | 43,3   | 40,7   | 37,7   | 43,0   | 42,6        |
| Видатки з урахуванням міжбюджетних трансфертів                      | 46,8   | 43,3   | 39,2   | 45,2   | 45,5        |

\* Без урахування власних коштів бюджетних установ і організацій. Розрахунки ІЕД на основі звітів Головного управління Державного казначейства України про виконання бюджету різних років.

**Інвестиційна складова місцевих бюджетів.** Бюджет 2007р. певною мірою свідчить про напрями регіональної політики влади: суттєве зростання цільових субвенцій Державного бюджету на будівництво та реконструкцію об’єктів місцевої інфраструктури та запровадження субвенцій на стимулювання розвитку депресивних територій. Зазначені новації, хоч і свідчать про посилення уваги центральної влади до найбільш гострих проблем територіального розвитку, але не забезпечують вирішення фундаментальних проблем нинішньої системи міжбюджетних відносин: незацікавленості місцевих органів у наповненні власних бюджетів (низький рівень податкових надходжень компенсується наданням додаткових дотацій вирівнювання з бюджетів вищого рівня) та дефіциту фінансових ресурсів інвестиційного призначення для належного функціонування місцевої інфраструктури<sup>29</sup>.

Субвенції Державного бюджету для реалізації інвестиційних проектів у інфраструктурних галузях,

стимулювання економічного розвитку регіонів, попередження аварій і техногенних катастроф у житлово-комунальному господарстві (ЖКГ) зросли протягом 2006р. у вісім разів – до 2,5 млрд. грн., і заплановані на 2007р. в обсязі 4,1 млрд. грн.<sup>30</sup> Таке підвищення відбиває реакцію центральної влади на загострення проблем, пов’язаних із зносом основних фондів ЖКГ і пасажирського транспорту, в умовах браку коштів на інвестиційні цілі в переважній більшості місцевих бюджетів. Але обраний центральним урядом шлях вирішення проблеми не є достатньо обґрунтованим, оскільки **центральною владою об’єктивно не в змозі належним чином оцінити стан основних фондів комунальних підприємств і рівень аварійності об’єктів в окремих місцевостях та забезпечити справедливий та економічно раціональний розподіл інвестиційних ресурсів між територіями.**

Слід окремо відзначити, що **система розподілу інвестиційних субвенцій в Україні є надмірно вразливою до політичних преференцій і лобістського тиску** (що особливо виразно проявилось в період діяльності коаліції). Так, Державний бюджет на 2007р. передбачає найбільші обсяги інвестиційних субвенцій на користь обласних центрів Сходу України та Києва. Зокрема, 690 млн. грн. (або 17% загального обсягу інвестиційних субвенцій), має бути спрямовано на будівництво метро в Києві, Харкові, Донецьку та Дніпропетровську, модернізацію Донецького аеропорту та будівництво автомагістралі в Запоріжжя. Водночас, на стимулювання розвитку депресивних регіонів Уряд планує витратити лише 100 млн. грн.

Сьогодні можна говорити про досить небезпечну тенденцію **домінування політичної складової у бюджетних рішеннях та перерозподіл бюджетних коштів на користь східних областей України.** У лютому 2007р. Уряд прийняв рішення про виділення субвенцій з Державного бюджету на ремонт і реконструкцію теплових мереж та котелень (річний розмір субвенції, передбачений законом про бюджет – 400 млн. грн.) лише трьом областям – Донецькій, Харківській і Луганській; адміністрації інших областей отримали телеграми з пропозиціями фінансувати ремонт мереж з інших джерел.

Таким чином, **інвестиційні можливості на місцевому рівні характеризується високим ступенем залежності від рішень центральної влади, що свідчить про обмеженість фінансової самостійності органів місцевого самоврядування у сфері реалізації їх власних повноважень.** Обсяги інвестиційних субвенцій та їх структура визначаються довільно, а надання таких субвенцій з Державного бюджету пов’язане із виконанням вимог центру<sup>31</sup>.

**Централізація повноважень і “територіальний фаворитизм”.** Загалом, політика взаємовідносин між різними гілками влади в Україні та фінансового забезпечення їх функцій у період діяльності коаліційного Уряду характеризувалася **посиленням централізації фінансових потоків і підвищенням ступеню залежності органів місцевого самоврядування від центрального уряду.** Свідченням цього є:

<sup>29</sup> Понад 90% ресурсів місцевих бюджетів спрямовується на виконання делегованих повноважень у сферах освіти, охорони здоров’я і соціального забезпечення.

<sup>30</sup> Закон “Про Державний бюджет на 2007р.” від 19 грудня 2006р.

<sup>31</sup> Зокрема, фінансування програм з попередження аварій і запобігання техногенним катастрофам у ЖКГ передбачає подачу планів реконструкції об’єктів ЖКГ для їх погодження в Кабінет Міністрів, що позбавляє місцеві органи будь-якої самостійності у сфері інвестиційної діяльності.





- збільшення абсолютного обсягу дотацій вирівнювання та цільових субвенцій з Державного бюджету, а також підвищення їх частки в доходах місцевих бюджетів;
- зосередження повноважень щодо фінансування капітальних видатків на ремонт і будівництво місцевої інфраструктури на центральному рівні;
- встановлення контролю за формуванням тарифів у ЖКГ (див. *Житлово-комунальне господарство*);
- позбавлення місцевих органів влади права визначати штати і структуру органів управління на місцях (Уряд почав розробляти спеціальні положення для місцевих органів влади, якими визначаються гранична чисельність працівників, фонд оплати праці та інші обов'язкові для виконання параметри).

Окрім рішення Уряду можна вважати **яскравим прикладом адміністративного тиску**. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів місцеві органи влади, на території яких рівень оплати населення, підприємств теплоенергетики та бюджетних установ місцевого підпорядкування за спожитий природний газ є меншим 90%, позбавляються права на отримання дотації вирівнювання (дію Постанови призупинено на вимогу Президента України)<sup>32</sup>.

Серед кроків влади, які заслуговують на позитивну оцінку, слід назвати внесення до закону про Державний бюджет на 2007р. норми, яка створює стимули для місцевих органів активізувати зусилля з наповнення обласних бюджетів. Так, частина надпланових надходжень за окремими доходами Державного бюджету має перераховуватися до обласних бюджетів та бюджету АР Крим. Проте слід зауважити, що ця норма лише частково відновлює практику, що існувала в Україні до 2005р. – понадпланові надходження доходів загального фонду Державного бюджету розподілялися між Державним бюджетом, бюджетами міст, районів та областей за певними нормативами.

**Хоча наміри Уряду щодо реформування системи міжбюджетних відносин можна оцінити загалом позитивно, проте слід зазначити, що в цілому система формування місцевих бюджетів досі не зазнала помітних позитивних змін.**

**Плани реформування міжбюджетних відносин.** Декларація цілей і завдань бюджету на 2008р. містить перелік заходів, спрямованих на зниження диспропорцій в ресурсній базі місцевих бюджетів та посилення стимулюючої складової міжбюджетного регулювання (див. *Регіональний розвиток*). Зокрема, планується: розширити джерела доходної частини місцевих бюджетів і забезпечити підвищення питомої ваги місцевих бюджетів у загальному фонді Зведеного бюджету; уточнити методику розрахунку індексу відносної податкоспроможності та переглянути розрахунок нормативів бюджетної забезпеченості; розробити засади програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів і програм подолання депресивності територій.

На початку 2007р. Міністерство фінансів оприлюднило проект Концепції реформування місцевих бюджетів та підготувало пакет змін до Бюджетного кодексу України<sup>33</sup>.

Концепція передбачає щорічне підвищення питомої ваги загального фонду місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України на 1-2%, чітке розмежування видатків на виконання власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, прив'язки потенціалу збільшення видатків місцевих бюджетів до розширення власних доходів місцевих органів, удосконалення методики розрахунку субвенцій з Державного бюджету, створення Державного та місцевих фондів регіонального розвитку (для ефективного використання субвенцій капітального характеру). У рамках реформи адміністративно-територіального устрою та бюджетної системи України Уряд планує перевести сільські та селищні бюджети, у структурі доходів яких частка дотацій перевищує 70%, до категорії отримувачів бюджетних коштів. А з метою посилення зацікавленості місцевих органів у збільшенні власних доходів передбачається перерозподіл доходних джерел між рівнями бюджетів, запровадження податку на нерухомість та його зарахування до переліку місцевих доходів.

Загалом, у названій Концепції **адекватно відбиті поточні проблеми міжбюджетних відносин та визначені стратегічні напрями їх удосконалення**. Проте, досягнення цілей, визначених у Концепції, **залежатиме переважно від змісту нормативно-правових актів і змін до Бюджетного кодексу, а також від конкретних заходів, які вживатимуться Урядом для запровадження нової моделі формування місцевих бюджетів.**

Таким чином, у діяльності влади спостерігалися **дві протилежні тенденції – намагання вирішити найбільш гострі проблеми регіонального розвитку та його фінансового забезпечення – що заслуговує позитивної оцінки, та застосування адміністративних методів управління, посилення централізації бюджетної системи – що може негативно впливати на регіональний розвиток.**

## 2.5 ДЕРЖАВНИЙ БОРГ

Державний борг України залишається на досить низькому рівні. У 2006р. Уряд залучав внутрішні та зовнішні державні позики з метою фінансування дефіциту бюджету. У 2007р. Уряд також планує виходити на ринки запозичень. Водночас його боргова політика й надалі передбачає утримання рівня державного боргу в економічно безпечних межах.

**Структура державного боргу.** Коаліційний Уряд відновив активну боргову політику, що відбулося на структурі державного боргу (таблиця "*Структура державного боргу України*", с.46)<sup>34</sup>. Так, у 2006р. Уряд знову вийшов на ринок зовнішніх запозичень, перевищивши плановий показник залучення зовнішніх ресурсів на 2,7 млрд. грн. Така політика була пов'язана з необхідністю профінансувати фіскальний розрив, що

<sup>32</sup> Постанова КМУ "Про затвердження Порядку перерахування недоотриманої місячної суми дотації вирівнювання із загального фонду державного бюджету до відповідного місцевого бюджету у разі несвоєчасних розрахунків населення, підприємств теплоенергетики та бюджетних установ, які утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, за спожитий природний газ" №83 від 31 січня 2007р.

<sup>33</sup> Розпорядження КМУ "Про схвалення Концепції реформування податкової системи" №56 від 19 лютого 2007р.

<sup>34</sup> Див.: Відношення державного прямого та гарантованого боргу України до валового внутрішнього продукту. – <http://www.minfin.gov.ua>

утворився в результаті невиконання плану приватизації, за рахунок якої передбачалося профінансувати дефіцит Державного бюджету у 2006р. (див. *Приватизація і права власності*).

**Структура державного боргу України, станом на 31 грудня 2006р.**

|                                                 | млрд. грн.  | Структура, % загального | ВВП, %      |
|-------------------------------------------------|-------------|-------------------------|-------------|
| <b>Сукупний державний борг України</b>          | <b>80,5</b> | <b>100,0</b>            | <b>15,1</b> |
| Державний прямий борг                           | 66,1        | 82,0                    | 12,4        |
| <b>Державний прямий внутрішній борг:</b>        | <b>16,6</b> | <b>20,6</b>             | <b>3,1</b>  |
| ОВДП*                                           | 7,7         | 9,6                     | -           |
| Заборгованість перед НБУ                        | 8,9         | 11,0                    | -           |
| <b>Державний прямий зовнішній борг:</b>         | <b>49,5</b> | <b>61,5</b>             | <b>9,3</b>  |
| ОЗДП**                                          | 25,9        | 32,2                    | -           |
| Заборгованість перед міжнародними організаціями | 23,6        | 29,3                    | -           |
| <b>Гарантований борг України</b>                | <b>14,4</b> | <b>17,9</b>             | <b>2,7</b>  |

\* Облігації внутрішньої державної позики.

\*\* Облігації зовнішньої державної позики.

У 2006р. були випущені облігації зовнішньої державної позики (ОЗДП) на суму \$1,9 млрд. та облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП) на суму 1,6 млрд. грн. (при запланованих 4,6 млрд. грн.). Більш вигідні умови залучення коштів на зовнішніх фінансових ринках стали причиною збільшення частки зовнішніх запозичень у структурі державного боргу<sup>35</sup>. В результаті, на кінець 2006р. сукупний державний борг склав 80,5 млрд. грн., або 15,1% ВВП. Таким чином, **Уряд взяв на себе валютний ризик, який може мати негативні наслідки для країни у випадку коливань курсів тих валют, в яких деномінований зовнішній державний борг.**

Такі дії Уряду також негативно впливають на розвиток внутрішнього ринку державних боргових цінних паперів<sup>36</sup>. ОВДП практично не використовуються Національним банком як інструмент регулювання грошової маси в обігу, а учасниками фінансового ринку та населенням – як інструмент інвестування. Крім того, державні облігації не виконують функції еталону для визначення “безризикового рівня доходності”, який має велике значення на розвинутих фінансових ринках. Таким чином, сьогодні Уряд переслідує лише короткострокові цілі фінансування бюджетного дефіциту, намагаючись мінімізувати витрати на обслуговування державного боргу.

У 2007р. Уряд планує збільшити обсяг як зовнішніх, так і внутрішніх запозичень. Передбачається залучити запозичення в сумі 11,6 млрд. грн., у т.ч.: зовнішніх – 7,8 млрд. грн. (\$1,5 млрд.), внутрішніх – 3,8 млрд. грн. Очікується, що загальна сума державного боргу на кінець 2007р. становитиме 84-85 млрд. грн., або близько 13% ВВП<sup>37</sup> (діаграма “Динаміка державного боргу України”).

Надання державних гарантій за кредитами. Занепокоєння викликають плани Уряду щодо активізації

**Динаміка державного боргу України, % ВВП**



надання державних гарантій за кредитами державним підприємствам, що впливає на розмір гарантованого державного боргу. Вони створюють серйозні **загрози для збалансованості державних фінансів і збереження макрофінансової стабільності.** Уряд оголосив, що планує найближчим часом надати державним підприємствам гарантії на суму 20 млрд. грн. з метою оновлення їх матеріально-технічної бази. З одного боку, високий ступінь зносу основних фондів на державних підприємствах, низька конкурентоспроможність продукції та низька якість послуг, що надаються державними монополіями, свідчать на користь масштабних фінансових ін'єкцій для таких підприємств. Але, з іншого боку, **як свідчить український досвід, використання отриманих під урядові гарантії кредитних коштів часто має нецільовий характер.**

Варто зазначити, що у 2003-2006рр. більшість великих підприємств і банків з високим ступенем платоспроможності отримали доступ до міжнародного ринку капіталів, а тому не потребують державних гарантій для отримання інвестиційних ресурсів довгострокового характеру. **Надання ж державних гарантій за кредитами неплатоспроможним підприємствам стане джерелом фактичного фінансування їх збитків і збільшуватиме боргове навантаження на бюджети майбутніх років.**

**Облік боргу державного сектору.** Суттєвим недоліком залишається недосконалість системи обліку боргу державного сектору. Згідно з Методикою Міністерства фінансів, вирізняється лише прямий і гарантований державний борг, тоді як поза обліком залишаються зобов'язання державних компаній та місцевих органів влади, які за останні три роки значно зросли. Зволікання з розробкою чіткої і повної системи оцінки державного боргу означає, що Уряд використовує занижені показники, а відношення державного боргу до ВВП викривлює реальний стан справ і призводить до недооцінки фінансових ризиків.

<sup>35</sup> Середньозважена доходність ОВДП становила 9,26%, тоді як кошти на зовнішніх ринках залучалися за різними ставками (залежно від валюти, в якій надавалася позика) із середньозваженою доходністю 6,58% річних.

<sup>36</sup> Докладно див.: 100 днів коаліційного Уряду України: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2006, №12, с.21.

<sup>37</sup> Закон “Про Державний бюджет на 2007р.” від 19 грудня 2006р.



Таким чином, боргова політика Уряду спрямована на утримання державного боргу в економічно безпечних межах і мінімізацію витрат на його обслуговування. Водночас, значна частка зовнішніх запозичень у структурі боргу створює певні ризики, зокрема, підвищення виплат з обслуговування боргу в результаті зміни курсів валют, в яких деноміновано державний борг України. Крім того, сьогодні існує реальний ризик неконтрольованого зростання боргів місцевих органів влади та державних компаній, які можуть потенційно створити додаткове боргове навантаження на державу<sup>38</sup>.

## 2.6 ІНВЕСТИЦІЙНА ПОЛІТИКА

У рамках завдань економічного і соціального розвитку на 2007р. Уряд задекларував ряд намірів стосовно поліпшення інвестиційного клімату в Україні<sup>39</sup>. Зокрема, йдеться про створення дієвої системи гарантій інвестицій і захисту прав інвесторів, вдосконалення умов підприємницької діяльності, податкове реформування для стимулювання бізнесу та інвестицій, вдосконалення процедури прийняття судових рішень, створення інфраструктури інвестиційної діяльності (промислові, технологічні парки) тощо. Вказані та інші наміри можна оцінити позитивно, проте вони, *по-перше*, вже неодноразово проголошувалися попередніми роками, *по-друге*, як свідчить українська практика, більшість із них не знаходять практичного втілення.

**Акціонерні товариства.** Для посилення захисту прав інвесторів Уряд розробив і подав до Парламенту (в лютому 2007р.) законопроект “Про акціонерні товариства”, яким передбачається встановлення принципів корпоративного управління, відповідних світовій практиці<sup>40</sup>. Однак, проект досі не розглядався, тому акціонерні товариства залишаються слабо захищеними, а їх діяльність – переважно непрозорою (див. *Приватизація і права власності*).

**Пільгове кредитування окремих галузей.** Наприкінці 2006р. та на початку 2007р. Уряд прийняв ряд постанов, спрямованих на здешевлення і спрощення надання кредитів у галузях енергетики, літако- та суднобудування, космічній галузі та ін. Зокрема, йдеться про затвердження порядку використання коштів для надання кредитів на реалізацію інноваційних та інвестиційних проектів<sup>41</sup>. Хоча пільгове кредитування нових перспективних проектів є важливим для залучення інвестицій та розвитку окремих виробництв, пільги, що надаються на тривалий час і без належного обґрунтування, створюють нерівні конкурентні умови й часто можуть бути шкідливими для розвитку як галузі, так і економіки в цілому (див. *Політика щодо СЕЗ і ТПР*). Постанова також передбачає, що надання коштів з Державного бюджету для кредитування суб’єктів господарювання здійснюватиметься Українською державною інноваційною компанією.

Прозорість та ефективність такого механізму викликає сумніви (більш прозорим і раціональним, у випадку дійсної необхідності, є безпосереднє фінансування через бюджет), що не лише порушує право господарюючих суб’єктів на діяльність у відкритому конкурентному середовищі, але й посилює корупційні чинники.

**Житловий фонд.** ЖКГ потребує масштабних інвестицій, а також їх захисту і запобігання шахрайству з коштами громадян. Для оновлення житлового фонду і створення сприятливих умов діяльності ЖКГ Уряд розробив законопроект “Про особливості передачі в концесію об’єктів з тепловодопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності”, який має створити правову базу для залучення інвестицій в житлово-комунальний сектор<sup>42</sup>. Однак, проект не розглядається Парламентом – що гальмує перехід до прозорих ринкових відносин у сфері житлово-комунальних послуг. При цьому, відсутність конкретних дій з реструктуризації житлово-комунального сектору може розглядатися як порушення права громадян на доступ до якісних послуг.

До позитивних дій влади в напрямі відновлення житлового фонду можна віднести ухвалення Закону “Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду”, який визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади комплексної реконструкції застарілого житлового та нежитлового фондів<sup>43</sup>. Зроблена спроба гарантувати права тих, кого відселятимуть у зв’язку з комплексною реконструкцією будівлі, але передбачені законом гарантії не є чіткими. Закон також не передбачає механізмів контролю за виконанням зобов’язань інвесторами з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, не встановлює відповідальності за порушення цих зобов’язань (див. *Житлово-комунальне господарство*).

**Політика щодо СЕЗ і ТПР.** Ідея відновлення пільг для СЕЗ і ТПР з метою ширшого залучення інвестицій стала однією з ключових після приходу до влади Антикризової коаліції. Уряд передбачав закрити неефективні зони та відновити окремі пільги для інвесторів ефективних СЕЗ і ТПР, хоча критерії ефективності запропоновані не були. Під час підготовки бюджету на 2007р. планувалося затвердити певні пільги нормами закону про Державний бюджет. Проте, на вимогу Президента, відповідні статті були вилучені, а Уряд зобов’язався підготувати окремий законопроект стосовно СЕЗ і ТПР. Цей крок мав би сприяти посиленню прозорості бюджетної системи, оскільки закон про Державний бюджет не повинен містити положень про надання певних пільг і вносити зміни до податкового законодавства. Проте у 2007р. жоден закон із вказаних проблем не розглядався й не ухвалювався.

Міністерство економіки розробило законопроект “Про внесення змін до Закону України “Про загальні

<sup>38</sup> Докладно див.: Економічна і соціальна політика в умовах конституційної реформи: стан і тенденції. – Національна безпека і оборона, 2006, №12, с.14.

<sup>39</sup> Постанова КМУ “Про підсумки соціально-економічного розвитку України у 2006р. та основні завдання на 2007р.” №544 від 21 березня 2007р.

<sup>40</sup> Законопроект №3177 від 15 лютого 2007р.

<sup>41</sup> Постанова КМУ “Про затвердження Порядку використання у 2007р. коштів, передбачених у державному бюджеті для надання кредитів на реалізацію інноваційних та інвестиційних проектів у галузях економіки” № 455 від 14 березня 2007р.

<sup>42</sup> Законопроект №2750 від 15 грудня 2006р.

<sup>43</sup> Закон “Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду” від 22 грудня 2006р.



принципи створення і функціонування СЕЗ в Україні”, яким передбачається скасування ввізного мита на устаткування та його компоненти, відстрочка сплати ПДВ і ввізного мита на матеріали та комплектуючі, інвестиційний податковий кредит зі сплати податку на прибуток підприємств для інвестиційних проектів, що реалізуються в СЕЗ і ТПР<sup>44</sup>. Зокрема, підприємства, що діють у СЕЗ і ТПР, можуть отримувати інвестиційний податковий кредит, який надається на період реалізації проекту, але не більш ніж на три роки та в обсязі, що не перевищує обсяг інвестицій. Накопичений інвестиційний податковий кредит має бути виплачений протягом чотирьох років після завершення проекту рівними частинами.

Хоча вказаний закон міг би стати важливим кроком у регламентації діяльності СЕЗ і ТПР та істотного обмеження податкових пільг (порівняно з їх переліком, чинним до 2005р.), в ньому **не приділено уваги основній проблемі діяльності подібних утворень, а саме – визначенню пріоритетів структурної політики держави та переліку видів економічної діяльності, які можуть претендувати на отримання державної підтримки.**

Однак, варто зазначити, що **відновлення пільг для СЕЗ і ТПР вже не є критично важливим для бізнесу.** Так, під час засідання парламентського Комітету з економічної політики в лютому 2007р. представники великого бізнесу заявили про те, що вони не намагаються на відновленні пільг для СЕЗ і ТПР, оскільки ці пільги, хоч і збільшують поточні прибутки підприємств, але водночас – зменшують ринкову вартість їх активів. Такі заяви свідчать про те, що інтеграція українських підприємств і банків до міжнародного ринку капіталів, крім доступу до довгострокових джерел фінансування, дозволила пом’якшити гостроту проблем, які не вирішувалися роками: посилення прозорості українського бізнесу, його дистанціювання від фінансових ресурсів держави та врахування вітчизняними підприємцями норм ділової етики, які діють у демократичних суспільствах. Це ще раз підтверджує той факт, що покращення інвестиційного клімату є більш адекватним інструментом створення нових робочих місць, активізації інвестиційної діяльності та реалізації цілей економічного розвитку, ніж надання фіскальних пільг окремим суб’єктам чи територіям.

**Надмірність державних інвестиційних інститутів.** Влада протягом останніх років утворювала численні установи, які мали б посилити інвестиційну спрямованість державної політики. Так, на початку 2007р. створено Раду інвесторів при Кабінеті Міністрів України<sup>45</sup>. Порядок її функціонування викладено таким чином, що Прем’єр-міністр, як голова Ради, сам формує її склад і вносить до нього зміни; склад секретаріату, який здійснює забезпечення діяльності Ради, також затверджує Прем’єр. При цьому, немає чітких

критеріїв, за якими Рада повинна звітувати про результати роботи перед громадськими організаціями. Отже, Прем’єр-міністр фактично одноосібно (або ж через призначений ним секретаріат) прийматиме відповідні рішення, сам їх буде затверджувати та контролювати. Важко очікувати на ефективність організації роботи такого органу, в якому вплив з боку інвесторів матиме, найвірогідніше, символічний характер<sup>46</sup>.

Слід зауважити, що формуванням та реалізацією інвестиційної та інноваційної політики, а також інвестиційним стимулюванням в Україні опікуються ще принаймні кілька подібних установ. Так, в Україні існують: Консультативна рада з питань іноземних інвестицій в Україні, Державне агентство інвестицій та інновацій, Координаційно-моніторинговий комітет з питань модернізації інвестиційного середовища та розвитку інфраструктури ринків капіталу, Міжвідомча рада з питань інвестицій та інноваційного розвитку<sup>47</sup> тощо. Положення, що регламентують діяльність цих органів та окреслюють їх завдання, свідчать про дублювання функцій, що на практиці, **поряд з використанням значних бюджетних коштів, не приносять ефективних результатів у залученні іноземних інвестицій та вирішенні питань, що виникають у відносинах між державою та інвесторами.**

Отже, хоча влада декларує пріоритетність інвестиційної політики, проте відсутність реальних кроків у напрямі створення привабливого інвестиційного клімату, дієвої системи гарантій інвестицій і захисту прав інвесторів, удосконалення умов підприємницької діяльності, забезпечення справедливих судових рішень тощо залишають Україну серед найменш інвестиційно-привабливих країн Європи, що порушує права і можливості як розвитку підприємництва, так і громадян у частині, зокрема, права на якісну зайнятість та адекватну винагороду за працю.

## 2.7 ТОРГОВЕЛЬНА ПОЛІТИКА

Уряд неодноразово декларував першочерговість виконання умов, необхідних для завершення переговорного процесу стосовно вступу України до СОТ. Але, незважаючи на суттєві досягнення, приєднання країни до цієї організації знову відкладається. А окремі дії Уряду (квотування експорту зерна та розширення переліку сільськогосподарських продуктів, імпорту яких здійснюється за ліцензіями) створюють додаткові перешкоди в переговорному процесі і викликають певні сумніви в щирості проголошених Урядом намірів.

**Вступ до СОТ.** Вступ України до СОТ декларувався як пріоритетне завдання економічної політики всіма ключовими політичними силами<sup>48</sup>. За планами коаліційного Уряду, Україна мала завершити переговорний процес до кінця грудня 2006р.<sup>49</sup> Однак, він не

<sup>44</sup> Міністерство економіки України: Інформація щодо інвестиційного клімату України. – <http://me.kmu.gov.ua>

<sup>45</sup> Постанова КМУ “Про утворення Ради інвесторів при Кабінеті Міністрів України” №37 від 24 січня 2007р.

<sup>46</sup> Більше того, з огляду на традиції формування подібних інституцій, інтереси малого та середнього бізнесу, найвірогідніше, зовсім не братимуться до уваги.

<sup>47</sup> Відповідно: укази “Про Консультативну раду з питань іноземних інвестицій в Україні” №323 від 11 квітня 1997р. та “Про утворення Державного агентства України з інвестицій та інновацій” №1873 від 30 грудня 2005р.; постанови КМУ “Про утворення Координаційно-моніторингового комітету з питань модернізації інвестиційного середовища та розвитку інфраструктури ринків капіталу” №84 від 31 січня 2007р. та “Про утворення Міжвідомчої ради з питань інвестицій та інноваційного розвитку” №424 від 7 березня 2007р.

<sup>48</sup> Див.: Універсал національної єдності. – <http://www.president.gov.ua>; Розпорядження КМУ “Про затвердження Плану невідкладних заходів щодо подолання кризових явищ в економіці та соціальній сфері” №478 від 30 серпня 2006р.

<sup>49</sup> Розпорядження КМУ “Про затвердження Плану невідкладних заходів щодо подолання кризових явищ в економіці та соціальній сфері” №478 від 30 серпня 2006р.



завершений і досі, хоча протягом листопада-грудня 2006р. були здійснені ряд заходів, спрямованих на гармонізацію законодавства України до вимог СОТ, що безумовно заслуговує на позитивну оцінку.

Протягом останніх місяців 2006р. Парламент ухвалив 20 законів, які стосувалися питань сільськогосподарської підтримки, експортних мит, недискримінаційного доступу до внутрішнього ринку для окремих видів послуг, захисту прав інтелектуальної власності, ввезення транспортних засобів. Закон про сплату ПДВ на сільськогосподарську продукцію, ухвалений частково (в так званій скороченій редакції), оскільки, незважаючи на вимоги СОТ, цим законом не був скасований пільговий режим оподаткування сільськогосподарської продукції (зазначений режим зберігається до 1 січня 2008р.)<sup>50</sup>.

У 2007р. переговорний процес знову загальмувався. Це зумовлено, *по-перше*, необхідністю розгляду та оцінки СОТ прийнятих Україною законів, *по-друге*, незавершеністю переговорів про сукупний вимір підтримки сільського господарства. Крім того, активне втручання держави в експорт зерна та запровадження ліцензування імпорту м'яса (див. *Аграрна політика*) викликало занепокоєння ЄС і США, створило додаткові перешкоди в переговорному процесі та посилило сумніви в щирості намірів України.

Таким чином, незважаючи на задекларовану першочерговість питання, вступ України до СОТ, очевидно, відкладається, у кращому випадку, до кінця 2007р. Це є прямим порушенням прав підприємців на використання найсучасніших механізмів захисту їх інтересів на світових ринках, які надає СОТ. Українські підприємці позбавлені також можливості впливати на майбутні правила міжнародної торгівлі. Перебування України поза межами СОТ порушує також права споживачів на вільний доступ до товарів і послуг, які пропонуються на світовому ринку, що може розглядатися як порушення базового права на якісний життєвий рівень.

**Приєднання до Кіотської конвенції.** Позитивним кроком на шляху підвищення прозорості та передбачуваності регуляторних процедур, пов'язаних із здійсненням зовнішньоекономічної діяльності, стало приєднання України до Кіотської конвенції (Міжнародної конвенції про спрощення митних процедур) у жовтні 2006р.<sup>51</sup> Кіотська конвенція є інструментом гармонізації і спрощення митних процедур та впровадження загальнообов'язаних митних принципів, що сприятиме розвитку міжнародної торгівлі<sup>52</sup>. Застосування її в Україні означатиме кращий захист інтересів держави на міжнародному рівні, підвищення передбачуваності, прозорості та ефективності митних процедур, а отже – стимулюватиме зовнішню торгівлю. Слід, однак, вказати, що після ухвалення Закону, заходи, спрямовані на

реальне спрощення та гармонізацію митних процедур відповідно до Конвенції, не встановлені та не впроваджені й досі.

**Ліцензування і квотування.** У 2006-2007рр. Уряд посилив використання нетарифних заходів регулювання імпорту, зокрема ліцензування та квотування, що свідчить про **зростання протекціоністських настроїв в Уряді та суперечить задекларованому наміру подальшої лібералізації торгівлі**, в т.ч. намірам вступу України до СОТ<sup>53</sup>.

Так, восени 2006р. Уряд запровадив спочатку ліцензування, а потім квотування експорту зерна, що **негативно вплинуло на ринок зерна**, збільшило торговельний дефіцит, а також **ускладнило переговори щодо вступу України до СОТ** (див. *Аграрна політика*).

У 2007р. Уряд розширив, порівняно з 2006р., перелік товарів, імпорту яких підлягає ліцензуванню<sup>54</sup>. Крім яловичини, свинини, великої рогатої худоби та свиней, ліцензування запроваджено для м'яса птиці, сала, цукру, цукрового сиропу та готових продуктів, що містять какао. Офіційна підстава цього кроку – необхідність покращення контролю за якістю харчових продуктів. Однак в Україні використовуються й інші інструменти контролю за якістю, такі, як санітарний і ветеринарний контроль. За таких умов **ліцензування стає зайвим тягарем для імпортерів**, призводить до посилення протекціонізму, корисного переважно лише для окремих виробників.

Отже, хоч Україна зробила вагомі кроки в нормативно-правовому полі на шляху до СОТ, проте ряд урядових заходів, зокрема, квотування експорту зерна та розширення переліку товарів, імпорту яких відбувається за ліцензіями, негативно впливають на її міжнародний імідж, створюють додаткові протекціоністські перешкоди, що зрештою призводить до неефективного функціонування ринкових механізмів.

## 2.8 МОНЕТАРНА ПОЛІТИКА

Протягом серпня 2006р. - березня 2007р. Національний банк України не змінював пріоритетів грошово-кредитної політики, яка характеризувалась утриманням курсу гривні до долара у вузькому коридорі та певним уповільненням темпів зростання грошових агрегатів. Загалом, монетарна політика НБУ сприяла економічній стабільності та була одним із чинників стримування інфляційної динаміки.

**Грошова політика.** Грошова політика НБУ була спрямована на зміцнення стійкості макроекономічного середовища. За підсумками 2006р., монетарна база зросла менше, ніж передбачалось "Основними засадами грошово-кредитної політики на 2006р."<sup>55</sup>, хоча грошова маса зростала дещо вищими темпами

<sup>50</sup> Закон "Про внесення змін до Закону України "Про податок на додану вартість" щодо спеціальних режимів оподаткування сільськогосподарських товаровиробників" від 19 жовтня 2006р.

<sup>51</sup> Закон "Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур" від 5 жовтня 2006р.

<sup>52</sup> Кіотська конвенція розроблена в 1973р.; нова (розширена) редакція Конвенції ухвалена в 1999р. Див.: World Customs Organization. – <http://www.wcoomd.org>

<sup>53</sup> Використання нетарифних заходів регулювання імпорту зумовлює викривлення міжнародних торговельних потоків. Див., зокрема: Laird S., Yeats A. Quantitative Methods for Trade-Barrier Analysis. – <http://forms.wto.org>

<sup>54</sup> Постанова КМУ "Про затвердження переліків товарів, експорт та імпорту яких підлягає ліцензуванню, та обсягів квот у 2007р." №1852 від 29 грудня 2006р.

<sup>55</sup> Рішення Ради НБУ "Основні засади грошово-кредитної політики на 2006р." №17 від 9 вересня 2005р. – <http://bank.gov.ua>

(порівняно з грошовою базою). Такі розбіжності були викликані збільшенням мультиплікації грошей, що, своєю чергою, відбувалося завдяки зниженню як частки готівки у грошовій масі, так і резервних вимог до депозитів, розміщених у комерційних банках. У результаті, **НБУ досяг однієї з важливих цілей грошово-кредитної політики – уповільнення зростання монетарних агрегатів** – як необхідної складової запобігання інфляції.

Засади грошово-кредитної політики на 2007р.<sup>56</sup> передбачають недопущення суттєвих коливань валютного курсу при закладеному в цьому документі коридорі для середнього курсу у 2007р. \$1 : 4,95-5,25 грн. та певне уповільнення зростання грошової маси (до 28-33%), покращення дієвості процентної політики, регулювання ліквідності банків. Крім того, визнається необхідність покращення таких передумов для ефективної монетарної політики, як довіра населення до гривні та банківської системи, збільшення використання безготівкових розрахунків і вкладів у банки. В січні-березні 2007р. **НБУ проводив жорстку монетарну політику** (грошова база навіть незначним чином знизилася, порівняно з груднем 2006р.), і валютний курс залишався стабільним.

**Валютний курс.** Намір НБУ розширити коридор і збільшити гнучкість валютного курсу у 2006р. у зв'язку з поступовим переходом до таргетування інфляції (забезпечення цільових низьких показників інфляції) не реалізований і досі. Поступове розширення коридору дало б можливість частково усунути певні ризики (зокрема, недооцінку економічними агентами валютних ризиків), зберігаючи на початковому етапі практично всі переваги стабільного валютного курсу. Сьогодні **невизначеність взаємовідносин Урядом та НБУ є стримуючим чинником впровадження вказаних заходів, а з тим – результативності монетарної політики загалом.** На впорядкування цих взаємовідносин і зміцнення незалежності НБУ спрямовано ряд кроків у нормативно-правовій площині (насамперед, внесення змін до Закону про НБУ, однак про їх зміст говорити зарано, оскільки вони знаходяться у процесі опрацювання<sup>57</sup>).

**Прозорість діяльності НБУ.** НБУ дещо збільшив прозорість діяльності, зокрема шляхом продовження регулярних публікацій квартальних звітів про монетарну політику (практика започаткована у травні 2006р.) та певним розширенням кола показників, що регулярно публікуються на його Інтернет-сторінці. Він також задекларував підвищення прозорості монетарної політики як одне з основних завдань своєї політики на 2007р.<sup>58</sup> **Забезпечення прозорості монетарної політики є одним з важливих кроків до досягнення цінової стабільності, а також більшої передбачуваності реакції економіки на впроваджувані заходи монетарного стимулювання.**

**Регулювання ліквідності банків.** У 2006р. НБУ заклав певний фундамент покращення дієвості монетарної політики, ухваливши нове положення про

регулювання ліквідності банків, яким консолідував численні зміни до основного нормативного документа про здійснення монетарної політики<sup>59</sup>. Серед вартих уваги змін можна вказати на збільшення гнучкості НБУ при здійсненні монетарної політики, очікуване підвищення ефективності передбачених цих положенням інструментів монетарної політики, вирішення як окремого інструменту підтримання ліквідності так званого валютного свопу. Вагомість останньої зміни зумовлена тим, що більш активне використання вказаного інструменту може **сприяти регулюванню ліквідності при короткостроковій незбалансованості між валютами зобов'язань та активів у банківській системі.**

**Доларизація економіки.** Політична нестабільність 2006р. - початку 2007р., що викликала зниження довіри до гривні, а також розширення доступу українських банків до світових фінансових ринків в умовах буму споживчого та іпотечного кредитування і зростання попиту на кредити з боку юридичних осіб (зокрема, імпортерів), спричинили збільшення доларизації економіки. Головною реакцією НБУ (з метою посилення привабливості операцій в національній валюті) стало зменшення норм резервування для депозитів у національній валюті. Як наслідок – дещо зменшилася доларизація депозитів, проте доларизація кредитів продовжується.

**Доларизація економіки зумовлює зменшення прозорості грошового обігу, збільшує валютні ризики і зменшує ефективність монетарної політики.** Тому й надалі до важливих завдань НБУ належить послідовне зниження доларизації національної економіки.

Загалом, **НБУ впроваджував досить виважену монетарну політику, спрямовану на підвищення довіри до національної грошової одиниці і вдосконалення регулювання банківської системи, сприяння економічній стабільності, утримання курсу гривні до долара у вузькому коридорі.** Важливим завданням влади є посилення і зміцнення незалежності НБУ, запобігання втягуванню його в політичні протистояння.

## 2.9 ФІНАНСОВИЙ СЕКТОР

Гармонізація законодавства в рамках вступу України до СОТ позитивно вплинула на розвиток фінансового сектору, а підвищення прозорості і гнучкості фондового ринку надалі сприятиме посиленню довіри до нього з боку інвесторів і стимулюватиме його розвиток. Водночас, зміни в порядку формування наглядових рад державних банків призводять до підвищення ризиків використання державних банків у політичних цілях.

**Доступ до ринків фінансових послуг.** Важливим кроком до відкритості банківської системи є ухвалення дозволу на відкриття філіалів іноземних банків з дня вступу України до СОТ та поширення на них дії Закону “Про банки та банківську діяльність”<sup>60</sup>. Законом

<sup>56</sup> Основні засади грошово-кредитної політики на 2007 рік. – <http://bank.gov.ua>

<sup>57</sup> Постанова ВР “Про прийняття за основу проекту Закону про внесення змін до Закону України “Про Національний банк України” №153 від 15 вересня 2006р.

<sup>58</sup> Див.: “Основні засади грошово-кредитної політики на 2007р.”. – [http://bank.gov.ua/Rada\\_Nbu/OsnovZasad-2007.pdf](http://bank.gov.ua/Rada_Nbu/OsnovZasad-2007.pdf)

<sup>59</sup> Постанова Правління НБУ “Про затвердження Положення про регулювання Національним банком України ліквідності банків України” №378 від 26 вересня 2006р.

<sup>60</sup> Закон “Про внесення змін до Закону України “Про банки та банківську діяльність” від 16 листопада 2006р.





встановлені цілком раціональні вимоги: зокрема, філіали дозволено відкривати банкам держав, що є членами FATF, дотримуються Базельських принципів банківського нагляду та підписали угоду з НБУ про співпрацю. З іншого боку, розширення допуску іноземців (які або недостатньо сильні, або мало зацікавлені в довгостроковій роботі з місцевими клієнтами) посилює ризики дестабілізації банківської системи. Для уникнення подібних проблем НБУ встановив низку нормативних вимог (зокрема, мінімальний розмір приписного капіталу, професійний рівень персоналу, перелік документів, необхідних для реєстрації, тощо). Отже, **вказані зміни не повинні привносити в банківську систему України додаткові фінансові ризики.**

У рамках гармонізації законодавства до правил СОТ внесені зміни до закону про страхування, якими, зокрема, визначається порядок реєстрації філіалів страховиків-нерезидентів<sup>61</sup>. НБУ також затвердив перелік документів, необхідних для виплат страхового покриття нерезидентам, і дозволив страховим компаніям купувати валюту для страхових виплат юридичним особам-нерезидентам<sup>62</sup>. Такі **новації спрямовані на посилення конкуренції в українському фінансовому секторі, що сприятиме покращенню якості послуг.**

**Фондовий ринок.** Для посилення вагомості фондових ринків і вдосконалення функціонування фондових бірж Державна комісія цінних паперів та фондового ринку (ДКЦПФР) прийняла ряд нормативних актів, які встановлюють жорсткіші вимоги до організації торгів, забороняють укладання односторонніх угод та визначають два рівні лістингу відповідно до надійності цінних паперів; були внесені також зміни до положення про розкриття інформації емітентом, запровадивши замість річної квартальної звітності<sup>63</sup>.

Важливим в інституційній структурі фондового ринку є створення нової депозитарної установи – в жовтні 2006р. Національний депозитарій України отримав ліцензію на здійснення депозитарної діяльності, водночас у Державному бюджеті на 2007р. передбачене збільшення його статутного капіталу з 5 млн. грн. до 30 млн. грн. Такі зміни мають сприяти скороченню обсягів фіктивних операцій з цінними паперами, що дозволить ринковими засобами визначити їх реальнісний ціну. Завдяки цьому також має зрости прозорість і гнучкість фондового ринку, що, своєю чергою, сприятиме підвищенню довіри до нього з боку інвесторів і стимулюватиме його зростання.

Водночас, **впроваджувані заходи досі не набули дієвості та результативності.** Зокрема, як свідчить аналіз Рахункової палати, Національний депозитарій України так і не набув статусу центрального, не ведеться Центральний реєстр власників цінних

паперів, а Центральне сховище документарних цінних паперів, Центральна розрахунково-клірингова палата, національна інформаційна мережа та система передачі даних за договорами стосовно цінних паперів, по суті, не діють. Крім того, залишаються неврегульованими питання забезпечення обов'язкової технологічної консолідації реєстраторів власників іменних цінних паперів з центральним депозитарієм, порядок централізованого обліку державних і корпоративних цінних паперів, порядок захисту інформації від несанкціонованого доступу до депозитарної системи<sup>64</sup>. Все це вказує на **збереження високих фінансових ризиків, внаслідок низького рівня інституційного забезпечення діяльності фондових ринків.**

**Нові вимоги до банків.** Вагоме значення для зміцнення банківської системи мають нові вимоги стосовно організаційно-правових форм діяльності банків і підвищення мінімального розміру статутного капіталу<sup>65</sup>. Надалі **банки реєструватимуться лише у формі відкритих акціонерних товариств і кооперативних банків**, а для переходу до визначених форм передбачено трирічний період. Мінімальний розмір статутного капіталу встановлено на рівні €10 млн., що значно перевищує колишній поріг у €1-5 млн., залежно від території, яку охоплює діяльність банку. Для зменшення ризиків банківської системи, НБУ заборонив укладання угод з інсайдерами на умовах, більш сприятливих, ніж умови угод з третіми особами<sup>66</sup>. Запроваджені зміни **збільшать капіталізацію банків, забезпечать надійність і прозорість системи в цілому**, однак, з іншого боку – **ускладнять створення дрібних банків, що могли б надавати спеціалізовані або інноваційні послуги, сприяючи тим самим покращенню і зміцненню економічного середовища загалом.**

**Наглядові ради державних банків.** Стійкість і незалежність банківського сектору можуть бути порушені внаслідок змін у порядку формування наглядових рад державних банків<sup>67</sup>. Законодавчі зміни до вказаного порядку двічі ветоувалися Президентом, але, зрештою, Парламенту вдалося подолати вето, і Кабінет Міністрів також (поряд з Президентом і Парламентом) отримав свою квоту в наглядових радах обох державних банків (Укресімбанку та Ощадбанку). За новим порядком, квоту Президента та Парламенту зменшено з семи до п'яти осіб, натомість квоту у п'ять осіб отримав Уряд. Така процедура в умовах конституційних змін дозволить формувати наглядові ради, а отже – приймати рішення, фактично без участі Президента. Тим самим нова процедура **порушує принцип пропорційного представництва та підвищує ризик використання державних банків у політичних цілях, що суперечить принципам ефективного управління державними банками.**

<sup>61</sup> Закон "Про внесення змін до Закону України "Про страхування" від 16 листопада 2006р.

<sup>62</sup> Постанови Правління НБУ: "Про внесення змін до Положення про застосування іноземної валюти в страховій діяльності" №381 від 29 вересня 2006р.; "Про внесення змін до Положення про застосування іноземної валюти в страховій діяльності" №318 від 14 серпня 2006р.

<sup>63</sup> Рішення ДКЦПФР від 19 грудня 2006р.: "Про затвердження Положення про функціонування фондових бірж" №1542; "Про затвердження Положення про розкриття інформації емітентами цінних паперів" №1591.

<sup>64</sup> Див.: Яка депозитарна система – такий і фондовий ринок. – <http://www.ac-rada.gov.ua>

<sup>65</sup> Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо форми створення банків та розміру статутного капіталу" від 14 вересня 2006р.

<sup>66</sup> Постанова Правління НБУ "Про затвердження змін до Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні" №52 від 19 лютого 2007р.

<sup>67</sup> Закон "Про внесення змін до Закону України "Про банки та банківську діяльність" від 16 листопада 2006р.

Отже, владою були здійснені ряд заходів, спрямованих на зміцнення фінансових ринків України, уточнення організаційно-правових форм діяльності банків, забезпечення надійності і прозорості фінансової системи. Водночас, недостатнє інституційне забезпечення діяльності фондових ринків, посилення намірів політичного втручання в діяльність банківської системи можуть розглядатися як порушення прав громадян і бізнесу використовувати стійку національну фінансову систему для примноження заощаджень і підвищення добробуту.

## 2.10 ПРИВАТИЗАЦІЯ І ПРАВА ВЛАСНОСТІ

Трансформація власності в Україні залишається непослідовною. Поряд із розширенням приватного підприємництва, відбувається фактичне призупинення приватизаційних процесів, збереження непрозорості приватизаційних конкурсів, зволікання ухвалення законів, спрямованих на забезпечення належного функціонування Фонду державного майна України (ФДМУ), розширення практики рейдерства, що є вагомим стримуючим чинником розвитку економіки та забезпечення прав громадян на вільне підприємництво.

**Приватизація у 2006-2007рр.** План надходжень від приватизації у 2006р. виконаний не був. ФДМУ перерахував до бюджету лише 0,6 млрд. грн., або 26,3% плану<sup>68</sup>. До найвагоміших причин цього слід віднести як політичну нестабільність у країні, так і відсутність владного взаєморозуміння в питанні приватизації, зокрема, відсутність Державної програми приватизації (процес приватизації досі регулюється Програмою приватизації на 2000-2002рр.<sup>69</sup>). Вказане є також стримуючим чинником процесу трансформації власності загалом.

ФДМУ досі не вніс на затвердження Парламентом звіт про виконання програми приватизації у 2006р., як того вимагає чинне законодавство, що є порушенням принципів прозорості та публічності в його роботі<sup>70</sup>.

На 2007р. план надходжень від приватизації затверджений на рівні 10,6 млрд. грн.<sup>71</sup> Зважаючи на невиконання плану у 2006р., Уряду треба забезпечити проведення чіткої і прозорої політики приватизації та вдалий продаж заявлених об'єктів. Терміновим завданням є прийняття нової Програми приватизації на 2007-2009рр.

На початку 2007р. Парламент, врахувавши пропозиції Президента, схвалив у другому читанні закон, що містить перелік 16 об'єктів, стосовно яких призупиняється чинність Закону "Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації"<sup>72</sup>. Дозволено продаж таких підприємств, як ВАТ "Одеський припортовий завод", завод "Електроважмаш",

уможливлена приватизація ВАТ "Укртелеком", яка відкладалася протягом багатьох років. Водночас, чіткий перелік об'єктів, які підлягають приватизації у 2007р., досі не затверджений, хоча наявність такого переліку, в умовах відсутності оновленої програми приватизації, могла б підвищити результативність дій ФДМУ та зацікавити потенційних інвесторів.

У 2007р. окремі приватизаційні конкурси характеризувалися відновленням непрозорості. Так, у березні 2007р. відбувся конкурс з продажу 76% акцій ВАТ "Холдингова компанія "Луганськтепловоз". При тому, що їх стартова ціна становила 292 млн. грн., остаточна складала лише 292,5 млн. грн. (хоча, за оцінками експертів фондового ринку, вартість пакету складала не менш 414 млн. грн.)<sup>73</sup>. Причиною низької результативності продажу стало те, що з чотирьох компаній, які подали заявки на участь, до конкурсу були допущені лише дві, які належать до однієї структури – "Трансмашхолдинг" (Росія). Інші претенденти були визнані такими, що не відповідають умовам конкурсу. Таке обмежене учасників фактично блокувало можливість підвищення ціни<sup>74</sup>. Парламентська Комісія з питань приватизації визнала процедуру оцінки кола учасників непрозорою. Сумнівим є також дотримання процедури своєчасного оголошення конкурсу, що оскаржуватиметься в судовому порядку.

Таким чином, Україна повернулася до непрозорих приватизаційних процесів зі штучними обмеженнями. Система державного управління у сфері приватизації досі не забезпечує створення прозорого конкурентного середовища як умови зростання економіки та добробуту населення, залучення потужного іноземного капіталу.

**Порядок реалізації ВАТ "Укртелеком" та ВАТ "Одеський припортовий завод".** У 2007р. Уряд планує приватизувати вказані підприємства, які багатьма інвесторами розглядаються як привабливі. ФДМУ затвердив план продажу ВАТ "Укртелеком", яким за державою закріплюється контрольний пакет акцій (50%+1), а 37,86% виставлятимуться на продаж на міжнародних фондових біржах з 1 серпня по 31 грудня 2007р. Ще 5% акцій продаватимуться на фондових біржах України з 28 березня по 23 червня 2007р.<sup>75</sup> ФДМУ аргументує свої дії тим, що продаж об'єкта через біржі сприятиме встановленню ринкової ціни на нього. Проте, той факт, що держава залишає у власності контрольний пакет, суттєво знижує привабливість компанії для потенційних (особливо стратегічних) інвесторів, що, своєю чергою, може принести в Державний бюджет менше коштів, ніж планує отримати ФДМУ<sup>76</sup>. Високою також є ймовірність того, що підприємство не буде вчасно підготовлене до продажу його акцій на міжнародній біржі, оскільки для цього необхідно виконати ряд вимог.

<sup>68</sup> Див.: Закон "Про Державний бюджет України на 2006р." від 20 грудня 2005р.

<sup>69</sup> Закон "Про державну програму приватизації" від 18 травня 2000р.

<sup>70</sup> Закон "Про приватизацію державного майна" від 4 березня 1992р.

<sup>71</sup> Див.: Закон "Про Державний бюджет України на 2007р." від 15 березня 2007р.

<sup>72</sup> Закон "Про внесення змін до деяких Законів України" від 11 січня 2007р.

<sup>73</sup> Як вкрали "Луганськтепловоз". – <http://www.epravda.com.ua>

<sup>74</sup> Подібним чином, за повідомленням інформаційних агентств, фактично без конкурсу компанія "Транспортно-інвестиційні технології" придбала державний пакет акцій у розмірі 96,67% статутного фонду Нікопольського південнотрубного заводу за 352,62 млн. грн. при стартовій ціні 352,614 млн. грн. – Пінчук купив Нікопольський південнотрубний завод. – УНІАН, 6 лютого 2007р.

<sup>75</sup> Решта 7,14% акцій належать трудовому колективу "Укртелекому".

<sup>76</sup> 5% акцій ФДМУ оцінив приблизно в 1 млрд. грн., 38,86% – в \$1,6 млрд., все підприємство – в \$4 млрд.



Стосовно продажу Одеського припортового заводу, вартість якого оцінюється ФДМУ в 1,5-2 млрд. грн., а учасниками фондового ринку – до 3,5 млрд. грн., то план розміщення акцій заводу, ймовірно, буде аналогічним реалізації акцій ВАТ “Укртелеком”, однак, залишаються низькою імовірність результативності продажу.

**Уповноважений у справах ФДМУ.** Через скасування ФДМУ у 2006-2007рр. ряду конкурсів з продажу великих об’єктів та невиконання плану приватизації у 2006р., а також з метою контролю правомірності дій Фонду, Президентом запроваджена посада Уповноваженого у справах ФДМУ. На нього покладені обов’язки: моніторингу приватизації та управління об’єктами державної власності ФДМУ; участі в роботі ФДМУ; контролю за дотриманням інтересів держави і громадян; аналізу нормативно-правових актів та внесення законодавчих ініціатив Президента щодо врегулювання проблемних питань у цій сфері<sup>77</sup>. Запровадження цієї посади та **наявність контролю з боку Президента, вірогідно, сприятиме підвищенню ефективності і прозорості діяльності Фонду.**

Утім, досі **законодавчо не врегульована діяльність ФДМУ** (законопроект “Про Фонд державного майна України”, який визначає компетенцію і правові засади діяльності ФДМУ, так і не розглянутий у другому читанні), тоді як чітке визначення функцій Фонду у сфері управління державним майном, його оренди та концесії є важливим для забезпечення ефективного управління об’єктами державної власності і сприяння прозорості діяльності цього органу.

**Продаж земельних ділянок під об’єктами, що підлягають приватизації.** Протягом 2006р. зроблені нові спроби зміни правил приватизації з метою збільшення кількості потенційних інвесторів. Наприклад, у вересні 2006р. Уряд затвердив порядок продажу земельних ділянок державної власності, на яких розташовані об’єкти, що підлягають приватизації<sup>78</sup>. Попри позитивну спрямованість цього рішення, в його практичному втіленні багато ризиків. Так, запровадження нової процедури продажу може створити ризики для приватних власників акцій, які володіють майном, що знаходиться на таких ділянках, – оскільки може виникнути ситуація, коли земля і власність, що на ній знаходиться, належать різним власникам.

Запровадження такої процедури продажу підприємств має **сприяти залученню потенційних інвесторів, зацікавлених у купівлі землі, насамперед, у великих містах**, враховуючи можливість її подальшого використання для будівництва та перенесення об’єктів, що на ній знаходяться, за межі міст. Сьогодні

проведення такого роду конкурсів гальмується складністю та недосконалістю процедури оцінки безпосередньо земельних ділянок, тому залишається актуальною розробка механізму вказаної оцінки. Тобто **затверджений порядок залишився позитивним наміром Уряду, який не набув реально втілений.**

**Управління об’єктами державної власності.** Важливим кроком у врегулюванні управління об’єктами державної власності стало ухвалення Закону, який встановлює коло суб’єктів управління майном, їх повноваження та порядок контролю за управлінням<sup>79</sup>. Він має **сприяти ефективному управлінню державним майном та регулюванню питань власності в Україні.** Закон, зокрема, зобов’язує Уряд запровадити новий порядок відчуження та списання об’єктів державної власності (на заміну запровадженого раніше ФДМУ).

З квітня 2006р. набув чинності також Закон “Про холдингові компанії в Україні”<sup>80</sup>, яким Уряд був зобов’язаний у шестимісячний термін розробити порядок викупу державою акцій додаткових емісій в акціонерних товариствах, у статутних фондах яких є державна частка<sup>81</sup>. Однак, лише у березні 2007р. Міністерство економіки оприлюднило аналіз регуляторного впливу реалізації заходів з викупу додаткових емісій<sup>82</sup>, а порядок викупу не визначений і досі – **що може спричинити подальше зниження ефективності державних підприємств.**

**Приватна власність.** Сьогодні питання врегулювання відносин акціонерів, захисту їх майнових прав, регулювання порядку обігу цінних паперів та управління підприємствами на засадах основних принципів корпоративного управління зумовлюють необхідність ухвалення Закону про акціонерні товариства, як це визначено Президентом України<sup>83</sup>. Президент наполягає на розробці процедури кумулятивного голосування при обранні наглядової ради, механізму захисту кожного окремого акціонера, відкритості діяльності акціонерних товариств. Крім того, необхідним є створення законодавчої бази, спрямованої на регулювання обігу акцій в бездокументарній формі та їх обліку в єдиній системі центрального депозитарію, що передбачено Планом заходів з реалізації Основних напрямів розвитку фондового ринку на 2006-2010рр.<sup>84</sup>

У лютому 2007р. Уряд подав на розгляд Парламенту законопроект “Про акціонерні товариства”, який визначає порядок утворення, діяльності, припинення діяльності акціонерних товариств, їх правий статус, а також порядок діяльності, права та обов’язки акціонерів<sup>85</sup>. Він містить норми щодо кумулятивного голосування, статусу та порядку діяльності наглядової

<sup>77</sup> Указ “Питання Фонду державного майна України” №56 від 30 січня 2007р.

<sup>78</sup> Постанова КМУ “Про затвердження Порядку продажу у 2006р. земельних ділянок державної власності, на яких розташовано об’єкти, що підлягають приватизації” №1360 від 26 вересня 2006р.

<sup>79</sup> Закон “Про управління об’єктами державної власності” від 21 вересня 2006р.

<sup>80</sup> Закон “Про холдингові компанії в Україні” від 15 березня 2006р.

<sup>81</sup> Викуп державою акцій додаткових емісій або внесення нею додаткових вкладів повинні здійснюватися з метою недопущення зменшення державної частки в статутному капіталі господарського товариства для забезпечення контролю за його діяльністю. Оскільки покриття вказаних витрат здійснюється за рахунок коштів, передбачених Державним бюджетом, то порядок прийняття рішень про виділення фінансових ресурсів і визначення чітких критеріїв їх ефективності залишається значимим для управління об’єктами, де держава є власником.

<sup>82</sup> Див.: Аналіз регуляторного впливу за умови прийняття Постанови Кабінету Міністрів України “Питання викупу державою акцій додаткових емісій або внесення державою додаткових вкладів в господарських товариствах, у статутних капіталах яких є державна частка”. – <http://me.kmu.gov.ua>

<sup>83</sup> Указ “Про заходи щодо посилення захисту права власності” №103 від 12 лютого 2007р.

<sup>84</sup> Розпорядження КМУ “Про затвердження плану заходів з реалізації Основних напрямів розвитку фондового ринку України на 2006-2010рр.” №131 від 7 березня 2006р.

<sup>85</sup> Законопроект №3177 від 15 лютого 2007р.



ради. Водночас, кворум загальних зборів акціонерів пропонується закріпити на рівні 50% і більше. Отже, **Уряд продовжує наполягати на зниженні норми кворуму (саме це положення раніше двічі ветоувався Президентом), хоча в цілому цей закон є необхідним для ефективної діяльності акціонерних товариств.**

**Рейдерство.** Іншою проблемою, що загострилася у 2006р., стало так зване “рейдерство” – використання прав міноритарних акціонерів з метою отримання контролю над підприємством. Рейдерство стає можливим через неефективне законодавство та неправомірні рішення судових і правоохоронних органів. В Україні ці процеси супроводжуються хабарництвом, погрозами та силовими атаками (на підставі судових рішень). Судова, законодавча і правоохоронна системи України сьогодні не здатні ефективно протистояти рейдерству.

Для боротьби з рейдерством Уряд створив міжвідомчу комісію з питань незаконного поглинання й захоплення підприємств, яку очолив перший віцепрем’єр<sup>86</sup>. Формується також відповідне нормативно-правове поле. Так, у згаданому вище Указі Президента зазначається необхідність запровадження кримінальної відповідальності за рейдерські дії. У внесеному до Парламенту законопроекті робиться спроба визначення кваліфікаційних ознак поняття “рейдерство” та встановлення кримінальної відповідальності за відповідні протиправні дії, а також – за створення паралельних реєстрів акціонерів, а також за неправомірність судових рішень<sup>87</sup>.

Іншим законопроектом, спрямованим на боротьбу з рейдерством, є законопроект про третейські суди, спрямований на виключення можливості ухвалення третейським судом рішень, що порушують права третіх осіб (які не є сторонами спору)<sup>88</sup>. Крім того, передбачається можливість оскаржити рішення суду не лише сторонами, а й третіми особами.

Таким чином, можна відзначити наявність певних (на законодавчому рівні) кроків у боротьбі з рейдерством, проте системна протидія цьому явищу досі не стала предметом першочергової уваги влади. Випадки рейдерства погіршують вітчизняний інвестиційний клімат та відлякують іноземних інвесторів, які працюють чи мають намір працювати в Україні.

## 2.11 РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

Регіональні диспропорції в Україні залишаються високими. Останнім часом були ухвалені важливі нормативно-правові акти, спрямовані на сприяння розвитку регіонів, проте, як правило, вони мають

декларативний характер, механізми реалізації пропонувананих напрямів дій відсутні.

**Стимулювання регіонального розвитку.** Політика регіонального стимулювання залишається переважно фрагментарною і характеризується відсутністю стратегічних перспектив для регіонів України. Так, до Парламенту поданий проект змін до Закону “Про стимулювання розвитку регіонів”, які, по суті, мають “косметичний” характер і стосуються розрахунку показників депресивності території, зумовлених переходом Держкомстату з показника валової доданої вартості регіону до валового регіонального продукту<sup>89</sup>.

Водночас, **проект не передбачає чітких критеріїв визначення депресивності та містить дуже обмежений перелік її показників**, який зводиться лише до економічних (зайнятість у певних видах діяльності, рівень безробіття тощо), стосовно яких можливе суттєве спотворення інформації. Поза увагою залишаються демографічний, культурний розвиток, стан довкілля, наявність і рівень доступу до послуг. Міжнародний досвід свідчить, що для визначення рівня розвитку регіону та віднесення його до депресивних використовується кілька десятків показників, які всебічно описують стан території. Тому очевидно, що пропонувані зміни не зможуть покращити регіональну ситуацію.

**Регіональний розвиток у 2007р.** У Державній програмі економічного і соціального розвитку на 2007р. проблеми регіонального розвитку розглядаються в ширшому, ніж звичайно, діапазоні (охорона довкілля, розвиток дорожньо-транспортної інфраструктури), відновлюється завдання адміністративної реформи тощо<sup>90</sup>. Хоча завдання визначені в цілому вірно, але **програма не містить чітких механізмів їх виконання**. Водночас, вона посиляється на низку середньо- і довгострокових програм і стратегій розвитку регіонів, які загалом зорієнтовані на розвиток потенціалу територій, але не враховують нових можливостей, зумовлених процесами глобалізації та особливостями транскордонного співробітництва. Крім того, відомо, що регіональні програми мають переважно формальний характер, а тому не можуть бути дієвим інструментом прийняття державних рішень.

Головним інструментом “пом’якшення” регіональних диспропорцій, як і минулими роками, визнаються бюджетні трансферти вирівнювання, проте, очевидно, що накопичені диспропорції не можуть бути ліквідовані лише через перерозподіл ресурсів. **Реальний розвиток регіонів потребує вираженої політики використання їх відносних переваг, а головне – активізації діяльності місцевих громад. Особливо важливо це для західних областей, які належать до найбідніших і які могли б отримати реальні вигоди від розширення транскордонного співробітництва.**

<sup>86</sup> Постанова КМУ “Про утворення Міжвідомчої комісії з питань протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств” №257 від 21 лютого 2007р. Діяльність цього дорадчого органу спрямована на: вдосконалення законодавства; забезпечення взаємодії правоохоронних органів; моніторинг інформації про методи поглинання; напрацювання комплексу заходів з протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств; удосконалення механізму регулювання в сфері реалізації корпоративних прав учасників господарських товариств та інвесторів.

<sup>87</sup> Наприклад, законопроект “Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за захоплення підприємств (рейдерство)” №3300 від 13 березня 2007р.

<sup>88</sup> Законопроект “Про внесення змін до Закону України “Про третейські суди” щодо унеможливлення використання третейських судів у рейдерських схемах” №3346 від 19 березня 2007р.

<sup>89</sup> Законопроект №3109 від 7 лютого 2007р. Згадані показники відрізняються на величину послуг фінансового посередництва та чистих податків на продукти.

<sup>90</sup> Див.: Постанова КМУ “Про схвалення проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2007р.” №1316 від 13 вересня 2006р.



**Транскордонне співробітництво.** Одним з основоположних документів у цій сфері є Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010рр.<sup>91</sup>, що містить ряд позитивних моментів, порівняно з чинним законом “Про транскордонне співробітництво” (2004р.). У ній, зокрема, акцентується увага не лише на економічній, але й на інших важливих складових регіонального розвитку (соціальній, екологічній, сферах освіти, науки, взаємодії між територіальними громадами). Також передбачено фінансування проектів, відібраних на конкурсній основі, з державного і місцевого бюджетів та інших джерел фінансування.

Однак, чинний порядок фінансування місцевих бюджетів в Україні, по суті, не надає можливості скористатися декларованими вигодами. Так, місцеві бюджети, які формуються “згори” (на відміну від європейських країн, бюджети яких формуються переважно “знизу”), не мають належних коштів для фінансування відповідних програм (кошти першочергово спрямовуються на соціальні потреби). Процедура конкурсу проектів є складною, що зрештою призводить до централізованого визначення переможців. Також залишаються не визначеними механізми співпраці місцевих органів влади з органами влади сусідніх держав.

Хоча Міністерство економіки здійснює певні заходи із впровадження та координації проектів у рамках програм сусідства з прикордонними країнами, однак, зміст роботи на центральному та регіональному рівнях переважно зводиться до проведення семінарів, консультативних зустрічей і нарад, вироблення та оголошення умов конкурсів стосовно участі у транскордонних проектах<sup>92</sup>.

**Політика у сфері транскордонного співробітництва загалом та розвитку регіонів зокрема, має бути спрямована на стимулювання та мобілізацію наявних місцевих ресурсів для розвитку, а не на постійне “підтягування” одних територій за рахунок інших. Однак, вказаний напрям дій залишається поза належною увагою влади.**

## 2.12 АГРАРНА ПОЛІТИКА

Незважаючи на рекордно високі ціни на світових аграрних ринках, зростання аграрного сектору України у 2006р. практично не спостерігалось. Такий результат спричинений кількома чинниками, одним з яких була заборона Росією імпорту з України продукції тваринного походження. Але головною проблемою залишається відсутність довгострокової стратегії розвитку АПК, що спричиняє прийняття ситуативних рішень, які, своєю чергою, негативно впливають на розвиток конкурентоспроможного аграрного сектору економіки.

**Квотування експорту зернових.** У жовтні 2006р. Уряд запровадив обмежувальні квоти на експорт пшениці, ячменю, кукурудзи та жита до кінця року<sup>93</sup>, у грудні квоти були подовжені до кінця 2006-2007 маркетингового року<sup>94</sup>, обмеживши експорт зернових культур рівнем 1,2 млн. т. Уряд прийняв це рішення, не зважаючи на серйозні застереження з боку вітчизняних та іноземних експертів про його значні негативні наслідки<sup>95</sup>. В лютому 2007р. Уряд скасував квотування експорту ячменю та кукурудзи, але залишив їх для жита та пшениці<sup>96</sup>.

Економічні втрати для України внаслідок такої політики доволі суттєві. Остаточним результатом стало зменшення закупівельних цін на зерно та доходів аграрних підприємств, оскільки зернотрейдери враховують втрати прибутків при розрахунку націнки під час закупівлі зерна. Хоча переробні підприємства та виробники кормів отримали певну вигоду від нижчих цін та більшої кількості зерна на внутрішньому ринку, але вона отримана за рахунок аграрних підприємств та зернотрейдерів. Крім того, в подібних ситуаціях зростають витрати на посередництво. В результаті, **вказані політичні заходи зменшують національний дохід і роблять Україну в цілому біднішою.**

У довгостроковому періоді можливе виникнення ситуації, коли інвестори втрачатимуть більше, ніж вони заробили протягом багатьох попередніх років – а це призведе до зменшення припливу інвестицій в сектор, меншої ефективності системи збуту, нижчих цін, а зрештою і добробуту, для аграрних виробників.

Крім того, процедури отримання квот виявилися **непрозорими, що збільшувало ризики корупції.** Це також суперечить засадам ринкової конкуренції, оскільки 80% обсягу квоти розподілялося між трейдерами, які мали не менш ніж трирічний досвід роботи на українському зерновому ринку, що є порушенням прав рівності умов ведення бізнесу.

**Подовження мораторію на продаж землі сільськогосподарського призначення.** Парламент вже вкотре подовжив мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення – до 1 січня 2008р., подолавши при цьому вето Президента<sup>97</sup>.

Офіційним обґрунтуванням такого кроку є відсутність відповідної законодавчої бази для запровадження повноцінного ринку землі. Таке обґрунтування в цілому є слушним, але варто зауважити, що цей аргумент використовується вже четвертий рік поспіль, а тому треба було б докласти зусиль для розробки та ухвалення відповідного законодавства. І немає гарантії того, що подібна ситуація не виникне наприкінці 2007р. **Мораторій на продаж землі сільськогосподарського призначення має негативні економічні наслідки, оскільки він зменшує інвестиційну складову**

<sup>91</sup> Див.: Постанова КМУ “Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010рр.” №1819 від 27 грудня 2006р.

<sup>92</sup> Див.: Виконання Плану дій Україна-ЄС: громадський моніторинг. – Національна безпека і оборона, 2007, №2, с.12.

<sup>93</sup> Постанова КМУ “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2005р. №1304 та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2006р. №1364” №1418 від 11 жовтня 2006р.

<sup>94</sup> Постанова КМУ “Про затвердження обсягів квот на окремі види сільськогосподарської продукції, експорт якої підлягає ліцензуванню до 30 червня 2007р., та порядку видачі ліцензій” №1701 від 8 грудня 2006р.

<sup>95</sup> Див., наприклад: Економічні втрати від обмеження експорту зернових. – Національна безпека і оборона, 2006, №10, с.40.

<sup>96</sup> Постанова КМУ “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2006р. №1701” № 290 від 22 лютого 2007р.

<sup>97</sup> Закон “Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо заборони продажу земель сільськогосподарського призначення до прийняття відповідних законодавчих актів” від 19 грудня 2006р.

аграрного сектору, протидіє переміщенню землі від менш до більш ефективного господаря. Таким чином, це зменшує загальну ефективність та конкурентоспроможність сектору. Також мораторій зменшує доходи сільських мешканців і місцевих бюджетів, а тіньовий ринок залишає землю недооціненою та порушує конституційне право сільських мешканців вільно розпоряджатися своєю власністю<sup>98</sup>.

У березні 2007р. Парламент ухвалив Закон “Про державний земельний кадастр”, який, зокрема, визначає правові та організаційні правила проведення кадастрової діяльності, в т.ч. реєстрації земельних ділянок і використання кадастрових зведень<sup>99</sup>. Однак Президент ветоував цей Закон – з огляду на відсутність механізму внесення даних про зареєстровані земельні ділянки до єдиної автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, що своєю чергою, може призвести до унеможливлення формування повної і достовірної державної інформаційної бази даних про земельні ділянки та їх правовий режим<sup>100</sup>.

Дії Уряду, спрямовані на сприяння експорту продуктів тваринного походження до ЄС. Розробка державною службою ветеринарної медицини Міністерства аграрної політики Плану державного моніторингу залишків ветеринарних препаратів та інших забруднювачів у необроблених харчових продуктах тваринного походження та кормах на 2006р. стала підставою для Рішення Європейської Комісії №2007/115/ЄС від 12 лютого 2007р. про ухвалу цього плану – що фактично зрушило з мертвої точки процес отримання доступу української продукції тваринного походження до ринку ЄС<sup>101</sup>.

Через невідповідність українських стандартів якості та безпеки міжнародним стандартам, експорт до країн ЄС товарів тваринного походження з України, призначених для споживання людьми, дозволений зараз лише для таких товарів як мед та забійні коні (очікується дозвіл на експорт риби та рибопродуктів). Адаптація рамок умов у галузі ветеринарії, безпеки продовольства та здоров'я тварин до стандартів ЄС вимагає виконання певних кроків з боку Міністерства аграрної політики, після чого Україна може бути внесена до списку країн, яким дозволяються експорт до ЄС окремих видів продукції тваринного походження. Для отримання такого дозволу підприємствам-виробникам важливо обов'язково виконувати ветеринарно-санітарні та інші вимоги ЄС стосовно якості та безпеки продуктів харчування протягом всього процесу виробництва, що, своєю чергою, стимулюватиме підприємства галузі працювати більш ефективно та розширити ринки збуту.

Підтримка сільськогосподарських виробників. Уряд запровадив нові критерії отримання аграріями компенсації відсоткових ставок за короткостроковими та середньостроковими кредитами<sup>102</sup>. Їх особливістю є те, що вони фактично унеможливають доступ до

коштів, передбачених Державним бюджетом на цю програму, для малих і середніх фермерів та агропідприємств. Наприклад, відповідно до урядової Постанови, компенсація коштів витрачених на обслуговування кредитів буде здійснюватися лише для тих сільськогосподарських підприємств, які отримали кредити з відсотковою ставкою, що не перевищує в національній валюті 18% (короткостроковий кредит) і 17% (середньостроковий кредит), в іноземній валюті – 12% (короткостроковий кредит) та 11% (середньостроковий кредит) річних. Очевидно, що такі критерії дають перевагу представникам крупного агробізнесу, що навряд чи можна обґрунтувати з точки зору справедливості та засад конкуренції. На додаток, таке “раціонування” бюджетних коштів стимулює непрозорість розподілу коштів і корупцію.

### 2.13 ІНФРАСТРУКТУРНІ ГАЛУЗІ

Інфраструктурні галузі економіки України залишаються слабо реформованими, зокрема – внаслідок відсутності реалістичних стратегій розвитку<sup>103</sup>.

#### Зв'язок

Новий порядок взаєморозрахунків між операторами. Національна комісія з питань регулювання зв'язку України (НКРЗ) затвердила новий порядок взаєморозрахунків між операторами телекомунікацій за доступ до телекомунікаційних мереж при наданні послуг телефонного зв'язку, який набув чинності з 1 січня 2007р.<sup>104</sup> Відповідно до цього документа, взаєморозрахунки між операторами відбуватимуться з розрахунку на одиницю переданих даних, на відміну від місячної фіксованої плати за використання ліній, як це було раніше. Однак розмір плати за доступ до мереж інших операторів фіксованого зв'язку для ВАТ “Укртелеком” встановлений на нижчому рівні – внаслідок чого подорожчали послуги доступу до мережі Інтернет. Крім того, це може спричинити вихід малих компаній з ринку та уповільнення темпів поширення користування мережею Інтернет у невеликих містах.

З одного боку, запроваджений порядок може розглядатись як позитивний, оскільки до цього ВАТ “Укртелеком” часто зовсім не оплачував доступ до мереж інших операторів. З іншого – він суперечить принципу відкритих телекомунікаційних мереж, згідно з яким будь-який оператор має право на доступ до телекомунікаційних мереж, а будь-яка дискримінація при цьому виключається.

Розподіл перспективного радіочастотного ресурсу (РЧР). В Україні РЧР під нові технології (WiMAX, 3G) є досить дефіцитним ресурсом, і його розподіл до останнього часу відбувався із значними порушеннями передбачених законодавством процедур. Однак, восени 2006р. НКРЗ вдалося провести торги за право протягом 10 років володіти регіональними ліцензіями на використання РЧР під WiMAX,

<sup>98</sup> Докладно див.: 100 днів коаліційного Уряду: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2006, № 10, с.41.

<sup>99</sup> Закон “Про державний земельний кадастр” від 20 березня 2007р.

<sup>100</sup> Див.: Президент ветоував низку законів. – <http://www.president.gov.ua>

<sup>101</sup> Див.: Експорт в ЄС продуктів тваринного походження, призначених для споживання людьми. – <http://www.minagro.gov.ua>

<sup>102</sup> Постанова КМУ “Про затвердження Порядку використання у 2007р. коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення фінансової підтримки підприємств агропромислового комплексу через механізм здешевлення короткострокових та середньострокових кредитів” №259 від 21 лютого 2007р.

<sup>103</sup> Див.: 100 днів коаліційного уряду: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2006, №10, с.41-43.

<sup>104</sup> Рішення НКРЗ “Про затвердження Порядку взаєморозрахунків між операторами телекомунікацій за послуги доступу до телекомунікаційних мереж при наданні послуг телефонного зв'язку” №351 від 6 вересня 2006р.





під час яких ціна ліцензій в середньому зросла в 9-10 разів, у результаті – до бюджету було залучено понад 14 млн. грн. Також НКРЗ здійснила певні кроки з надання ліцензій на розвиток мобільного зв'язку 3G операторам ринку телекомунікацій.

Слід зазначити, що досі всі частоти під вказану технологію зайняті ВАТ “Укртелеком” та Міністерством оборони. Однак у лютому 2007р. НКРЗ підготувала проект Порядку залучення додаткових позабюджетних коштів на проведення конверсії у смугах радіочастот загального користування та подала його на погодження зацікавленим центральним органам виконавчої влади<sup>105</sup>. Відповідно до розрахунків Міністерства оборони, для конверсії необхідно 250 млн. грн., які НКРЗ пропонує внести до конкурсних умов з видачі ліцензій. Наслідком буде зростання стартової ціни ліцензії, однак навіть за цієї умови найбільші українські оператори мобільного зв'язку та іноземні телекомунікаційні холдинги зацікавлені в її отриманні. Тому НКРЗ має намір вже восени 2007р. провести тендери на відповідні ліцензії.

У цілому, останні ініціативи НКРЗ можна оцінити позитивно, оскільки вона здійснює кроки для стимулювання розвитку нових інформаційних технологій та впорядкування відкритої процедури видачі відповідних ліцензій. Досі розподіл перспективного РЧР НКРЗ залишається непрозорим і не відповідає умовам розвитку вільної конкуренції та вимогам адекватного регулювання сектору телекомунікацій.

**Необхідність зміни статусу НКРЗ.** Хоча НКРЗ послідовно впроваджує заходи, спрямовані на вдосконалення ринків зв'язку, її інституційна спроможність залишається слабкою. Це виявив конфлікт, що виник на ринку мобільного зв'язку між “дрібними” та великими операторами з приводу ставок т.зв. інтерконекту (взаємного доступу до мереж)<sup>106</sup>. Досі ця ставка визначалася в індивідуальному договорі між двома операторами, але за умов виходу на ринок нових компаній, що розвиваються, високі ставки за доступ до мереж домінуючих операторів є бар'єром для розвитку справедливої конкуренції, формування економічно обґрунтованих тарифів на ринку зв'язку та стабільного розвитку галузі в цілому. Бездіяльність НКРЗ в цьому питанні показала її неспроможність здійснювати ефективне регулювання сектору телекомунікацій і загострила проблему визначення ступеня монополізації на галузевих ринках зв'язку.

У Парламенті зареєстровано два законопроекти, що передбачають серйозні зміни у практиці роботи НКРЗ, удосконалення правових засад організації регуляторної діяльності в галузі зв'язку<sup>107</sup>. Зокрема, передбачається запровадити нову методику формування складу НКРЗ, зробити процедуру прийняття рішень більш жорсткою і відкритою, передати Уряду функції призначення членів Комісії. У цілому, ухвалення змін до

законодавства дозволить зробити роботу НКРЗ більш прозорою, посилити контроль над її діяльністю, але водночас нею може бути втрачений статус незалежного регулюючого органу, що не відповідає загальноприйнятій світовій практиці.

## Транспорт

**Незалежний регулятор.** Антимонопольний комітет України розробив проект урядової Постанови про утворення Національної комісії регулювання транспорту України<sup>108</sup>. Комісію передбачається створити як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом і передати йому функції Міністерства транспорту та зв'язку в частині формування цінової політики у сфері транспорту та регулювання транспортних послуг.

**Створення незалежного регулятора у сфері транспорту матиме позитивні економічні наслідки:** покращення прозорості та обґрунтованості механізму формування тарифів на транспортні послуги; підвищення їх якості; розмежування господарської та управлінської діяльності монополістів; зростання конкуренції та краще використання ресурсів; зменшення зловживань з боку суб'єктів природних монополій. Проте звільнення вирішення цього питання можна оцінити вкрай негативно.

**Рекформа залізничного сектору.** Уряд схвалив Концепцію Державної програми реформування залізничного транспорту України, яка містить основні засади реформування сектору та визначає три етапи його здійснення<sup>109</sup>. На першому етапі (2006-2008рр.) планується розмежувати функції господарського та державного управління та перейти до корпоративної моделі шляхом створення ДАК “Українські залізниці”, 100% акцій якої належатимуть державі.

На другому (2008-2010рр.) – передбачається розв'язання питань подальшої ринкової трансформації галузі шляхом організаційного розмежування природно-монопольного, потенційно-конкурентного та конкурентного видів діяльності залізниць. Передбачене також послідовне припинення перехресного субсидювання пасажирських перевезень за рахунок більшої диференціації тарифів та їх подальшої лібералізації на третьому етапі (2011-2015рр.), протягом якого має відбутися повне відокремлення управління інфраструктурою від перевезень. Про серйозність намірів реформувати галузь свідчить підготовлений Міністерством транспорту та зв'язку проект Закону “Про особливості реформування залізничного транспорту загального користування”<sup>110</sup>.

У цілому, заявлена програма відповідає сучасному баченню тенденцій розвитку залізничної галузі та засадам економічного регулювання природних монополій. Однак потрібно зазначити, що подібні кроки вже неодноразово проголошувались у попередніх програмах реструктуризації залізничної

<sup>105</sup> Порядок залучення додаткових позабюджетних коштів на проведення конверсії у смугах радіочастот загального користування. – <http://www.nkrz.gov.ua>

<sup>106</sup> Для “малих” операторів ставка за доступ до мереж великих операторів вища, ніж для великих при їх доступі до мереж конкурентів (0,5-0,6 грн. проти 0,15-0,2 грн.).

<sup>107</sup> Законопроекти: “Про внесення змін до Закону України “Про телекомунікації” (щодо правового статусу та порядку формування складу НКРЗ)” №2879 від 11 січня 2007р.; “Про Національну комісію з питань регулювання зв'язку України” №3169 від 13 лютого 2007р.

<sup>108</sup> Проект Постанови КМУ “Про утворення Національної комісії регулювання транспорту України” від 19 вересня 2006р.

<sup>109</sup> Розпорядження КМУ “Про схвалення Концепції Державної програми реформування залізничного транспорту” №651 від 27 грудня 2006р.

<sup>110</sup> “Укрзалізниця” буде реформована. – <http://mtu.gov.ua>

сфери, які не були здійснені повною мірою. До того ж, результативність програми залежатиме від швидкості створення незалежного регулятора в цій сфері, який повинен встановлювати тарифи.

**Уніфікація тарифів на вантажні залізничні перевезення.** Одним із завдань коаліційного Уряду визначена уніфікація тарифів на експортні, імпорتنі та внутрішні перевезення товарів залізничним транспортом із встановленням відповідно до вимоги СОТ однакового рівня тарифів незалежно від виду сполучення<sup>111</sup>. Новий Збірник вантажних тарифів залізничного транспорту України був розроблений ДАЗТ “Укрзалізниця” спільно з галузевими науковими установами та погоджений на спеціальному узгоджувальному засіданні у вересні 2006р.<sup>112</sup>

Зміст Збірника відповідає європейським нормам, зокрема директивам ЄС у сфері залізничного транспорту, нормам і правилам СОТ. Однак набуття ним чинності зволікається Міністерством промислової політики через спроби надати певні пільги металургійним підприємствам – що можна оцінити негативно, оскільки вони гальмують процес встановлення рівних умов для всіх гравців на ринку та виконання вимог СОТ.

**Підвищення тарифів на транспортні послуги.** Міністерство транспорту та зв'язку оголосило про наступне підвищення тарифів на послуги транспортної галузі. Зокрема, йдеться про підвищення так званих акордних ставок на перевалку зовнішньоекономічних вантажів у морських портах та вантажно-пасажирських перевезень пасажирів залізницею. Міністерство видало наказ про їх підвищення на 30% – який пізніше був скасований для уникнення тиску на зростання споживчих цін<sup>113</sup>. Але підвищення тарифів на залізничні пасажирські перевезення все ж відбулося<sup>114</sup>, зараз готуються зміни стосовно вантажних<sup>115</sup>.

Необхідність таких рішень пояснюється збитковістю надання вказаних послуг. Проте рівень зміни тарифів Урядом не обґрунтовується, а транспортні тарифи встановлюються не прозоро. Споживачі досі не мають інформації щодо реальної вартості послуг, які вони отримують. Розподіл статей витрат на транспортні послуги недостатній для громадськості, тому важко оцінити економічну обґрунтованість витрат або можливостей їх скорочення. Слід наголосити також, що перегляд тарифів жодним чином не гарантує покращення якості послуг. Потреба у подуманій реформі галузі та створенні незалежного регулятора стає дедалі більш нагальною.

**Концесії в автодорожньому секторі.** Основною проблемою автодорожнього сектору, розв'язанням якої опікується Уряд, є необхідність залучення інвестицій

для покращення стану та будівництва нових доріг. Парламент схвалив у першому читанні внесений Урядом проект Закону, яким пропонується змінити законодавство таким чином, щоб концесіонер міг не тільки будувати, але й здійснювати реконструкцію та експлуатацію вже побудованих трас, обслуговуючи їх та розвиваючи інфраструктуру<sup>116</sup>. При цьому, інвестор повинен виграти конкурс з двох етапів: попередня кваліфікація претендентів та оцінка конкурсних пропозицій учасників. Дорога може бути віднесена до платних на основі техніко-економічного обґрунтування, необхідність розробки якого також передбачена умовами концесійного конкурсу. Важливим моментом нового законопроекту є **положення про посилення гарантій захисту інтересів інвестора, серед яких: розподіл ризиків відповідальності (обов'язкова участь держави у фінансуванні проектів концесії), умови отримання дотацій та компенсацій концесіонерам збиткових об'єктів**, а також можливість встановлення плати за доступ та експлуатацію придорожньої інфраструктури.

У цілому, основні положення законопроекту свідчать про **послідовні наміри Уряду залучити інвестиції в автодорожній сектор**. Проте існують дві проблеми, які гальмують реалізацію амбітних планів: **обов'язковість альтернативної безкоштовної дороги**, яка за умов невисокої густини руху, навіть автомагістралями вздовж міжнародних транспортних коридорів, імовірно, не забезпечить інвестору достатню норму прибутку від проекту; та **нечітко прописаний механізм фінансової участі держави**. Від розв'язання цих проблем Урядом та прозорого розподілу можливих концесійних проектів значною мірою залежить подальший розвиток всього сектору.

#### **Житлово-комунальне господарство (ЖКГ)**

**Тарифування у ЖКГ.** Восени 2006р. органи місцевої влади в усіх областях України підвищили тарифи на житлово-комунальні послуги, що зумовлювалося зростанням цін на енергоносії, зокрема, на імпортований газ.

І хоча підвищення цін у відповідь на зміну ринкових умов є необхідним, виникають питання щодо процедури підняття тарифів. Зокрема, **відсутність єдиної тарифної методології робить цей процес легким для маніпуляцій і зловживань**. Так, за результатами перевірки встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, здійсненої Спеціальною урядовою комісією, Головним контрольно-ревізійним управлінням та Генпрокуратурою, у деяких містах рішення виконавчих комітетів щодо встановлення нових були опротестовані, порушені відповідні справи в судах, а тарифи на послуги знижені.

<sup>111</sup> Розпорядженням КМУ “Про затвердження Плану невідкладних заходів щодо подолання кризових явищ в економіці та соціальній сфері” №478 від 30 серпня 2006р.

<sup>112</sup> Докладно див.: 100 днів коаліційного уряду: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2006, №10, с.43.

<sup>113</sup> Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України “Про внесення змін до наказу Міністерства транспорту України від 31 жовтня 1995р. №392” №1134 від 1 грудня 2006р.

<sup>114</sup> Накази Міністерства транспорту та зв'язку: “Про внесення змін до Тарифів на перевезення пасажирів, багажу і вантажообігу залізничним транспортом у внутрішньому сполученні” №58 від 27 січня 2007р., яким передбачено зростання тарифів у березні, травні, липні, вересні, листопаді щоразу на 5% (тобто тарифи в цілому буде підвищено більш ніж на 25%, порівняно із січнем 2007р.); “Про внесення змін до Тарифів на перевезення пасажирів, багажу і вантажообігу залізничним транспортом у міжнародному сполученні” №246 від 29 березня 2007р.

<sup>115</sup> У січні Міністерство транспорту та зв'язку представило Кабінету Міністрів проект наказу щодо індексації та уніфікації тарифів, який передбачає реформування класифікації вантажів та підвищення поточних тарифів на 25%.

<sup>116</sup> Законопроект “Про внесення змін до Закону України “Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг” №3258 від 2 березня 2007р.



Для забезпечення контролю за обґрунтованістю тарифів наприкінці лютого 2007р. Урядом прийнята Постанова, згідно з якою контроль за тарифоутворенням у сфері ЖКГ здійснюватиме Державна інспекція по контролю за цінами<sup>117</sup>. Також планується впровадження єдиної методології розрахунку тарифів на послуги ЖКГ, що має виключити можливість неправомірного нарахування тарифів і покращить процес регулювання у ЖКГ.

Зростання вартості енергоносіїв (на які припадає близько 60% у структурі тарифу), підвищення заробітної плати працівників ЖКГ, а також необхідність оновлення основних фондів підприємств сектору свідчать, що підвищення тарифів може розглядатися як позитивний крок, що стимулюватиме інвестиції і зростання продуктивності в галузі. Проте відсутність прозорості і послідовності процесу тарифоутворення викликає питання щодо економічної обґрунтованості їх рівня. Очевидно, що прозорість ціноутворення має забезпечуватись за допомогою чітких методологічних принципів розрахунку тарифів, регулярного контролю за їх дотриманням та моніторингу рівня тарифів. За таких умов прозорість процесу тарифоутворення та його зрозумілість для населення зростає, що, своєю чергою, стимулюватиме платіжну дисципліну.

**Створення нового міністерства.** З метою вирішення питань реформування ЖКГ, Урядом 1 березня 2007р. створене Міністерство з питань житлово-комунального господарства<sup>118</sup>. Створення профільного міністерства могло б свідчити про те, що влада має серйозні наміри щодо реформування галузі. Але оскільки такі першочергові завдання, як залучення інвестицій та висококласних фахівців, як правило, не вирішуються реорганізацією структурних ланок, то виглядає ймовірно, що відбудеться лише певне косметичне оновлення державної структури управління без підвищення його результативності. Так, додаткова міністерська структура означає розширення, а з тим – ускладнення державної управлінської системи з посиленням дублювання на погіршенням взаємодії, що, своєю чергою, означатиме зниження оперативності та розмивання відповідальності<sup>119</sup> (див. також “Зміни в регулюванні діяльності органів виконавчої влади” підрозділу 1.2 цієї Доповіді).

**Субсидії населенню на оплату житлово-комунальних послуг.** З метою посилення соціального захисту населення за умов підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги, Уряд у грудні 2006р. спростив процедуру оформлення субсидій на оплату цих послуг<sup>120</sup>. Зокрема, зменшена кількість необхідних довідок і подовжений до трьох місяців термін, протягом

якого можуть призначатися субсидії після підвищення тарифів. Пізніше, в січні 2007р., для сімей, які складаються з непрацездатних осіб, Уряд прийняв рішення про зменшення норми сплати за комунальні послуги до 15% (із загальної норми 20%)<sup>121</sup>. На такий рівень межі оплати послуг мають право лише сім'ї, в яких доходи на одну особу не перевищують 50% прожиткового мінімуму. Такий підхід посилює адресний характер надання субсидій на оплату житлово-комунальних послуг, що має забезпечити більш ефективне використання бюджетних коштів.

**Спрощення процедури** отримання субсидій є позитивним кроком. Однак не всі місцеві органи влади ефективно запровадили таку процедуру, що, як наслідок, призводило до великих черг і неможливості окремих домогосподарств скористатися їх правом на отримання субсидії. Водночас варто зазначити, що Уряду варто розпочати розробку та запровадження комплексної реформи адресного надання соціальних пільг і виплат в Україні, що покращить соціальний захист населення.

**Про передачу в концесію підприємств ЖКГ.** Парламент розглянув проект закону щодо можливості передачі в концесію об'єктів сектору водопостачання та водовідведення<sup>122</sup>. Проект визначає основні принципи концесійної діяльності, права та обов'язки учасників договору – концесіонера та концесіодавця. Розробку такого проекту можна вважати позитивним кроком. Запропоноване реформування ЖКГ передбачає подолання кризових явищ у цих сферах, у т.ч. – шляхом передачі відповідних об'єктів господарювання в концесію, оренду та управління, що відповідає світовій практиці. Але перелік обов'язкових умов концесійного договору, що містяться в законі, є надто загальним. Тому на практиці можуть виникнути проблеми у процесі виконання договору. Наприклад, мають бути чітко визначені умови оформлення закупленого устаткування, джерела інвестицій, які зобов'язані здійснити концесіонери.

**Ціноутворення у сфері газопостачання для населення.** Згідно з постановою Національної комісії регулювання електроенергетики (НКРЕ)<sup>123</sup>, починаючи з 1 березня 2007р., все населення України при використанні природного газу здійснює розрахунок за надані послуги з газопостачання за роздрібними цінами, диференційованими, залежно від річних обсягів споживання<sup>124</sup>. Застосування роздрібних цін у 2007р. для споживачів здійснюється, залежно від обсягу фактичного використання природного газу в попередньому році.

Порівнюючи вказану постанову з попередньою постановою НКРЕ<sup>125</sup>, якою запроваджувалися єдині

<sup>117</sup> Постанова КМУ “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України” №297 від 27 лютого 2007р.

<sup>118</sup> Постанова КМУ “Про створення Міністерства регіонального розвитку і будівництва України і Міністерства з питань житлово-комунального господарства України” №323 від 1 березня 2007р.

<sup>119</sup> Так, відповідальність за житлово-комунальні тарифи була покладена як на новоутворене Міністерство, так і на Міністерство економіки, що, однак, не дало прозорості тарифній політиці.

<sup>120</sup> Постанова КМУ “Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива” №1703 від 12 грудня 2006р.

<sup>121</sup> Постанова КМУ “Про внесення зміни до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998р. №1156” №3 від 10 січня 2007р..

<sup>122</sup> Постанова ВР “Про прийняття за основу проекту Закону України про особливості передачі в концесію об'єктів водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності” №687 від 22 лютого 2007р.

<sup>123</sup> Постанова НКРЕ “Про внесення змін до постанови НКРЕ від 19 грудня 2006р. № 1672” № 297 від 7 березня 2007р.

<sup>124</sup> Див. пп. 1-4 Роздрібних цін на природний газ, що використовується для потреб населення, затверджених постановою НКРЕ “Про роздрібні ціни на природний газ, що використовується для потреб населення” № 1672 від 19 грудня 2006р.

<sup>125</sup> Постанова НКРЕ “Про ціни на газ природний, що використовується для потреб населення” №1345 від 19 листопада 2006р.



тарифи, можна стверджувати, що новація має частково вирішити проблему неекономічного використання енергоносіїв, підвищуючи стимули до енергозбереження, а з тим – посилюватиме стимули для інвестування ресурсів у розвиток газовидобування в Україні. Проте, оскільки більшість домогосподарств належать до категорії споживачів з низьким споживанням газу, то нововведення не здатні повною мірою стимулювати раціональне споживання енергії. Крім того, в новій системі тарифи не є збалансованими, оскільки витрати на розподіл і постачання газу для домогосподарств є вищими, ніж для промислових споживачів. Тому вказана схема розрахунків прийнята лише в **короткостроковому періоді для поступового переходу до економічно обґрунтованих цін для всіх категорій споживачів.**

**Реалізація програм сприяння енергозбереженню.** Труднощі реформування ЖКГ (а отже – і забезпечення високої економічної динаміки) пов'язані, зокрема, і вкрай млявим впровадженням заходів з енергозбереження.

Так, вже протягом 11 років діє Програма поетапного оснащення наявного житлового фонду засобами обліку та регулювання споживання води і теплової енергії<sup>126</sup>. У 2006р. рівень виконання річних завдань з обладнання житлових будинків лічильниками холодної і гарячої води та теплової енергії, хоча й дещо перевищив результати попередніх років, проте залишився низьким (таблиця “Впровадження засобів обліку споживання води та теплової енергії у 2006р.”)<sup>127</sup>. Причому, у “бідних” областях вказана програма виконується найгірше<sup>128</sup>.

**Впровадження засобів обліку споживання води та теплової енергії у 2006р.**

| Обладнання житлових будинків: | Всього, одиниць | % завдання на рік |
|-------------------------------|-----------------|-------------------|
| лічильниками холодної води    | 6 979           | 25,3              |
| лічильниками гарячої води     | 1 015           | 8,3               |
| лічильниками теплової енергії | 2 562           | 10,1              |
| регуляторами температури      | 317             | 1,2               |

Зважаючи на стрімке зростання тарифів на ЖКП, у 2007р., найвірогідніше, результативність виконання

Програми не покращиться, оскільки значні бюджетні кошти будуть витрачені на безпосередні дотації та допомоги населенню, що, по суті, **залишатиме реформування галузі без належної уваги та ресурсів.**

## 2.14 ЕНЕРГЕТИЧНИЙ СЕКТОР

З серпня 2006р. по цей час енергетичний сектор, як і більшість інших секторів економіки, перебував під впливом переважно політичних чинників. Головними характерними рисами енергетичної політики були непрозорість, непослідовність, використання неринкових методів управління з численними випадками порушення чинного законодавства<sup>129</sup>. Примітно, що саме енергетичну політику діючої влади (поряд з приватизаційною) експерти визнали найбільш закритою, непрозорою і невідконтрольною суспільству<sup>130</sup>. Викликала сумніви кадрова політика у сфері управління енергетичним сектором економіки<sup>131</sup>.

Водночас, до позитивних кроків влади в енергетичному секторі можна віднести створення державного концерну “Укратомпром” (з певними застереженнями), спроби рфпровадження ринкових засад експорту електроенергії і вугільного ринку шляхом започаткування практики аукціонних торгів.

**Газовий сектор.** Головними проблемами газового сектору залишалися ціни на імпортований природний газ і платіжна дисципліна його споживачів.

З укладенням (у непрозорий спосіб) 4 січня 2006р. Угоди “Про врегулювання відносин в газовій сфері” (далі – Угода) між НАК “Нафтогаз Україна”, ВАТ “Газпром” і компанією *RosUkrEnergo* кардинально змінилися правила гри на газовому ринку України<sup>132</sup>.

За Угодою, ціна \$95/1000 м<sup>3</sup> передбачалася лише на I півріччя 2006р. Проте Уряду вдалося утримувати її до кінця 2006р., уклавши в IV кварталі 2006р. відповідну додаткову угоду з *RosUkrEnergo*. Для компанії це означало багатомільйонні збитки, оскільки вона купувала середньоазійський газ за \$100/1000 м<sup>3</sup>. На вимогу експертів, громадськості, політиків, Уряд обіцяв пояснити таку неприродну комерційну операцію та оприлюднити угоди, однак, не зробив цього, що загострило політичну ситуацію навколо газової теми.

<sup>126</sup> Постанова КМУ “Про Програму поетапного оснащення наявного житлового фонду засобами обліку та регулювання споживання води і теплової енергії на 1996-2007рр.” №947 від 27 листопада 1995р.

<sup>127</sup> Див.: Впровадження засобів обліку та регулювання споживання води та теплової енергії у 2006р. Експрес-випуск Держкомстату. – <http://www.ukrstat.gov.ua>

<sup>128</sup> Так, рівень виконання завдання обладнання житлових будинків лічильниками холодної води становить у Сумській області – 1,2%, Тернопільській – 1,6%, Чернігівській – 1,3% (найнижчі показники в Україні). Див.: Там само.

<sup>129</sup> Одним з виразних прикладів ігнорування Урядом чинного законодавства є прийняття ним Постанови “Про внесення зміни до Механізму справляння збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну і теплову енергію” № 447 від 14 березня 2007р., якою запроваджуються пільги для малих ГЕС потужністю до 20 МВт (визначення останніх у законодавстві немає), а також розширюється перелік об'єктів для обчислення збору (обов'язкового платежу), встановленого Законом “Про систему оподаткування”.

Інший приклад: 22 лютого 2007р. Парламент ухвалив Закон “Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку малої гідроенергетики України”, яким передбачалися зміни до законів “Про електроенергетику”, “Про приватизацію державного майна” та “Про систему оподаткування”. 16 березня 2007р. Президент ветоував цей Закон через його невідповідність статтям 13, 42 і 17 Конституції. Проте, за два дні до оприлюднення позиції Президента Уряд власним рішенням закріпив норми, викладені в Законі. Таким чином, Уряд, не маючи законодавчих повноважень, фактично вніс зміни до Закону України.

<sup>130</sup> Докладно див.: “Експерти про відкритість і прозорість влади, її підконтрольність суспільству та відповідність її дій суспільним інтересам”, с.93 цього журналу.

<sup>131</sup> Так, з серпня 2006р. практично повністю оновився керівний склад енергетичного сектору. Керівництво Мінпаливенерго змінилося на 100%. Огляд кадрових змін дає підстави стверджувати, що, *по-перше*, вони відбувалися з численними порушеннями чинного законодавства (зокрема Закону “Про державну службу”), *по-друге*, керівники великих підприємств, зокрема, у сфері електроенергетики призначаються за принципом “територіального походження”.

<sup>132</sup> Докладно див.: Макроекономічні наслідки підвищення ціни на імпортований газ. – Національна безпека і оборона, 2005, №12, с.17-25.



Укладення Угоди спричинило, крім наведеного вище, наступні **негативні наслідки**:

- усунення України від прямих контрактів з країнами Центральної Азії, що призвело до зменшення чистого прибутку НАК “Нафтогаз України” на \$300-400 млн. на рік;
- монополна залежність від ВАТ “Газпром”, що зумовлює постійне перебування економіки України в зоні цінових і ресурсних ризиків;
- зниження тарифу на транзит російського газу газотранспортною системою України<sup>133</sup>;
- монополізація з 2007р. найбільш ліквідного ринку газу (поставки промисловим споживачам) ЗАТ “УкрГаз-Енерго” – спільним підприємством НАК “Нафтогаз України” і RosUkrEnergo.

У жовтні 2006р. між “УкрГаз-Енерго” та RosUkrEnergo укладено контракт, який передбачає, що остання у 2007р. поставити до України 55 млрд. м<sup>3</sup> природного газу за ціною \$130/1000 м<sup>3</sup>.

Зростання цін спричинило **зниження рівня платежів за спожитий газ** і змусило Уряд вжити заходів для забезпечення платіжної дисципліни. У грудні 2006р. був затверджений порядок припинення газопостачання неплатникам<sup>134</sup>. Цей крок мав би позитивно позначитися на платіжній дисципліні, однак нечітко виписана процедура відновлення постачання (зокрема, відсутність його фіксованих термінів) ставить споживачів і постачальників у нерівні умови, даючи постачальникам додаткові важелі впливу на неплатників.

Підвищення цін на газ для України зумовлене об’єктивними причинами, зокрема – зростанням світових цін. Завданням Уряду в таких умовах має бути, зокрема, забезпечення стабільних постачань на основі прозорих і справедливих домовленостей, а також – гарантія перехідного періоду, достатнього для адаптації економічних агентів до нових умов (наприклад, Білорусь має чіткий графік адаптації ціни на газ до рівня європейських до 2011р.).

Проте, кроків у цьому напрямі не спостерігається. Натомість, навколо “газової теми” та інших ключових напрямів енергетичної політики України продовжуються закриті переговори, що їх нерідко ведуть керівники Міністерства палива та енергетики без директив Президента та без відома Міністерства закордонних справ. Про перебіг цих переговорів громадськість і політичні діячі країни дізнаються інколи лише з повідомлень зарубіжних ЗМІ<sup>135</sup>.

**Ядерна енергетика.** Наприкінці 2006р., з метою забезпечення розвитку атомно-промислового циклу, створено **державний концерн “Укратомпром”**<sup>136</sup>. Це може розглядатися як крок у напрямі створення незамкнутого циклу виробництва ядерного палива, а отже – до справжнього прориву в енергозабезпеченні національної економіки. Як відомо, Енергетична стратегія України до 2030р. передбачає подвоєння кількості

атомних реакторів, що сприятиме досягненню стратегічної мети – зменшення залежності України від імпорту вуглеводнів<sup>137</sup>.

#### СКЛАД ДЕРЖАВНОГО КОНЦЕРНУ “УКРАТОМПРОМ”

До переліку учасників концерну внесені:

- ДП “Національна атомна енергогенеруюча компанія “Енергоатом”
- ВАТ “Турбоатом”
- ДП “Східний гірничо-збагачувальний комбінат” (видобуток, переробка уранової руди, Жовті Води, Дніпропетровська область)
- ДП “Дирекція підприємства, що будується на базі Новокосянтинського родовища уранових руд”
- ДП “Смоли” (випускає смоли для переробки уранової руди, м.Дніпродзержинськ)
- ДП “Дніпропетровський завод прецизійних труб”
- ДП “Український науково-дослідний і проектно-розвідувальний інститут промислової технології” (Жовті Води).

**Інтереси концерну представлятиме НАЕК “Енергоатом”.**

До складу концерну передбачається також залучити:

- ВАТ “Київський науково-дослідний і проектно-конструкторський інститут “Енергопроект”
- ВАТ “Харківський науково-дослідний і проектно-конструкторський інститут “Енергопроект”
- ВАТ Науково-дослідний і проектно-конструкторський інститут атомного і енергетичного насособудування” (м.Суми)
- ДП “Цирконій” (після відновлення платоспроможності).

Водночас, сьогодні вітчизняним ураном потреби українських АЕС задовольняються лише на 30%, а єдиним постачальником палива на АЕС є російська компанія “ТВЭЛ”. Тому в умовах підвищення цін на уран економічна доцільність збільшення виробництва власного урану та організація елементів виробництва власного палива є очевидною.

З іншого боку, слід мати на увазі, що цей сектор енергетики посідає перше місце за прибутковістю та, відповідно, є сферою інтересів багатьох фінансово-промислових груп.

Тому викликає занепокоєння процедура розробки та затвердження документа, що визначає правові засади функціонування концерну “Укратомпром”, – його Статут. Проект Постанови Уряду, яким він мав бути затверджений, не оприлюднювався для ознайомлення з ним експертів і громадськості, що є порушенням вимог Закону “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”. Проект готувався кулуарно, та, за наявною інформацією, був затверджений Урядом без проходження в повному обсязі встановленої процедури погодження із зацікавленими міністерствами та іншими органами центральної виконавчої влади.

Тим часом, Статут містить ряд недоліків і спірних моментів, які можуть призвести до втрати впливу держави на діяльність такого стратегічно важливого для

<sup>133</sup> Український транзитний тариф встановлений у розмірі \$1,6/1000 м<sup>3</sup> на 100 км, тоді як європейські тарифи складають \$2,7-3,6.

<sup>134</sup> Постанова КМУ “Про затвердження Порядку пооб’єктного припинення (обмеження) газопостачання споживачам, крім населення” №1687 від 8 грудня 2006р.

<sup>135</sup> Зокрема, так було під час розгляду питання обміну активів української газотранспортної системи на право освоєння українськими компаніями газових родовищ і видобутку газу в Росії.

<sup>136</sup> Постанова КМУ “Про вдосконалення управління атомно-промисловим комплексом” №1854 від 29 грудня 2006р. Статут концерну затверджений Постановою КМУ “Деякі питання державного концерну “Укратомпром” №456 від 14 березня 2007р. Цією ж Постановою до переліку учасників концерну внесене ВАТ “Турбоатом”.

<sup>137</sup> Докладно див.: Ядерна енергетика України: проблеми безпеки і розвитку. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2005, №6, с.3-30.

енергетичної безпеки підприємства, яким має стати “Укратомпром”<sup>138</sup>. Тому створенню концерну мало б передувати законодавче врегулювання питань управління та розпорядження майном та акціями підприємств - учасників концерну, як це було зроблено, наприклад, у Росії для концерну “Атомпром” – аналога українського атомно-промислового концерну.

**Електроенергетика.** Організація експорту української електроенергії до країн Східної Європи багато років викликала невдоволення в суспільстві через її непрозорість та неефективність. Керівники державної компанії “Укрінтеренерго” – монопольного оператора експорту – запевняли, що українська електроенергія не користується на Заході попитом, тому її продаж по \$0,024 за кВт-год. є вигідним.

Східноєвропейські контрагенти мають з ДП “Укрінтеренерго” довгострокові контракти, укладені у 2003р., за якими вони отримують електроенергію за цінами у 2,5-3 рази нижчими від середньоєвропейських. Так, *System Consulting* купувала у 2006р. українську електроенергію по \$0,04 за кВт-год., *Energy Capital* – по \$0,033, *Korlea Invest* – по \$0,028, *Zomar* – по \$0,02 за кВт-год. Водночас, середня ціна на електроенергію на ринку Угорщини становить €0,08-0,09 за кВт-год., на ринку Польщі – €0,07-0,08, ринку Румунії – €0,1. Отже, прибуток покупців української електроенергії перевищує 100%. За приблизними підрахунками, прибуток лише *System Consulting* і пов’язаних з нею трейдерів складає близько \$300 млн. на рік<sup>139</sup>.

Перший аукціон, проведений “Укрінтеренерго” 21 березня 2007р., засвідчив інше. На аукціон було запропоновано 100 МВт потужності з “Бурштинського острова”<sup>140</sup>. Заяву на участь у торгах подали шість претендентів з 32, запрошених “Укрінтеренерго”. Деякі компанії відмовилися від участі в торгах, вважаючи стартову вартість лотів у \$0,054 за 1 кВт-год. надто високою.

Проте, за результатами аукціону, ціна електроенергії перевищила \$0,09 за 1 кВт-год. Отже, Україна з’ясувала справжню ціну, яку готові платити за електроенергію компанії-імпортери. За словами В.Бечвража, голови правління компанії-переможця торгів *Energy Capital*, ціна, сформована на аукціоні, відповідає котируванням європейського ринку, а куплена в Україні електроенергія може поставлятися кінцевим споживачам не лише Угорщини, але й Хорватії, Македонії, Румунії та Німеччини.

Слід зазначити, що “Укрінтеренерго” не зобов’язане проводити будь-які конкурси (аукціони тощо) з експорту електроенергії. Однак, можна припустити, що бажання отримати найбільший прибуток, а також суспільний резонанс, викликаний непрозорою та неефективною діяльністю компанії, стали тими чинниками, які спонукали керівництво “Укрінтеренерго” до подібних дій. **Аукціон став індикатором ринкової вартості української електроенергії і хотілося б сподіватися, що після завершення терміну довгострокових контрактів вона буде продаватися на відкритих торгах.**

Водночас, за наявною інформацією, якщо в січнілютому 2007р. ціна електроенергії для експорту в Білорусь та Росію відповідала ціні Оптового ринку електроенергії України (близько 21 коп. за 1 кВт-год.), то в березні вона знизилася майже вдвічі – до 11 коп. за 1 кВт-год. Чому Україна продає її значно дешевше, порівняно з ціною для українських споживачів, – невідомо.

**Вугільна галузь.** Аукціони з продажу вугілля мали бути запроваджені ще з 1 травня 2000р. – з метою створення прозорих механізмів ціноутворення, сприяння розвитку конкурентних засад і підвищення платіжної дисципліни на ринку енергоресурсів<sup>141</sup>. Проте, Мінекономіки, Мінпаливенерго та Мінвуглепром досі це рішення не виконували. Натомість, Мінвуглепром створив Оптовий ринок вугілля, на якому дешеве й дороге вугілля умовно змішувались і в такий спосіб формувалася середня ціна.

Лише 28 березня 2007р. було оголошено про проведення ДП “Вугілля України” 31 березня трьох перших аукціонів з продажу вугільної продукції на Універсальній товарно-сировинній біржі. За наявною інформацією, проведення аукціону було викликане вимогами Антимонопольного комітету. Загалом на аукціоні пропонувалося 1,6 млн. т вугільної продукції (77 лотів)<sup>142</sup>.

Водночас, для подання заявок на участь в аукціоні відводилося лише два дні, що фактично поставило його на межу зриву. Це зрештою і сталося: було реалізовано лише близько 1 000 т, або 0,06% заявленого обсягу. Мало допомогли й екстраординарні заходи – подовження аукціонної сесії до 6 квітня. Через недосконалу організацію аукціонних торгів, за тиждень було реалізовано ще шість лотів (за стартовою ціною).

<sup>138</sup> Так, аналіз Статуту концерну дає підстави припустити, що його укладачі намагалися звести до мінімуму керівну роль Мінпаливенерго, що виявляється, наприклад, у прописаному в Статуті порядку призначення Генерального директора концерну, який призначається та звільняється з посади Урядом за поданням правління концерну. Занепокоєння викликає також питання управління майном концерну, оскільки існують серйозні проблеми стосовно прав власності в акціонерних товариствах, що внесені до переліку учасників концерну. Ці проблеми не дістали чіткого врегулювання, що може призвести до майнових спорів та оскаржень самого факту створення концерну з боку окремих акціонерів, як це сталося у випадку невдалої спроби створення державної енергомашинобудівної корпорації “Укренергомаш”, яка так і не була створена через оскарження в суді рішення про передачу корпорації державного пакета акцій БАТ “Турбоатом” одним з його міноритарних акціонерів.

Викликає також сумніви правомірність призначення керівником концерну А.Деркача, який одночасно є президентом НАЕК “Енергоатом”, оскільки обидва названі підприємства є державними, і таке призначення суперечить Постанові Кабінету Міністрів України “Про роботу за сумісництвом співробітників державних підприємств та організацій” №245 від 3 квітня 1993р., якою таке сумісництво забороняється.

<sup>139</sup> Рясной Д. Энергичные лицитаторы. – Деловая столица, 3 апреля 2007г., с.7.

<sup>140</sup> “Бурштинський острів” утворює Бурштинська електростанція БАТ “Західенерго” (Івано-Франківська обл.) разом з прилеглою до неї електромережею і власними споживачами електроенергії в межах Закарпатської і частково Івано-Франківської та Львівської областей та охоплює територію площею 27 тис. км2 з населенням близько 3 млн. осіб. Покриття навантаження споживачів “острова” здійснюється, крім Бурштинської ТЕС, Калуською теплоелектроцентральною (Івано-Франківська обл.) і Тересля-Річською гідроелектростанцією (Закарпатська обл.), загальна наявна генерація яких оцінюється в 1950 МВт. Див.: <http://www.ukrenergogov.ua>

<sup>141</sup> Постанова КМУ “Про запровадження аукціонів з продажу нафти, газового конденсату, природного, скрапленого газу та вугілля” №599 від 4 квітня 2000р.

<sup>142</sup> На перший аукціон – 1040,3 тис. т (32 лоти), на другий – 555,7 тис. т (вісім лотів), третій – 40 тис. т (37 лотів). Інформація про аукціонні торги була оприлюднена в газеті “Урядовий кур’єр” від 28 березня 2007р., с.8.





Загальний обсяг реалізації склав 128 тис. т (8% пропонованого обсягу) на суму 38,5 млн. грн. У торгах взяли участь 10 учасників.

Газові марки вугілля були продані по 316 грн./т, що практично відповідає ціні Мінвуглепрому та істотно (у 2-4 рази) нижче за собівартість видобутку<sup>143</sup>. Те саме сталося і з вугіллям антрацитової групи. Єдиний, хто виграв, – це шахта “Надія”, яка реалізувала своє вугілля по 304 грн./т, або в 1,5 рази дорожче собівартості.

**Енергозбереження та енергоефективність.** Урядом розроблені законопроекти “Про забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів” та “Про енергетичний аудит”<sup>144</sup>. Підвищення енергоефективності планується досягти шляхом використання штрафів та запровадження заходів з енергомаркування та обліку. Планується, що споживачі, які ефективно використовуватимуть енергоресурси, зможуть у майбутньому розраховувати на державну допомогу при залученні коштів на енергозберігаючі заходи.

Плани Уряду створити передумови для енергоаудиту та енергомаркування – це позитивний знак, оскільки це дасть змогу запустити інноваційні проекти та сприятиме залученню інвестицій в енергозбереження. Однак механізми надання будь-яких пільг повинні бути чітко прописані, щоб уникнути зловживань.

Наприкінці 2006р. Уряд затвердив **Програму розвитку виробництва дизельного біопалива**, яка передбачає, зокрема, заміну 33% обсягу дизельного палива для сільськогосподарських робіт біодизелем, побудову 20 біодизельних заводів, збільшення площі посівів ріпаку до 10% загальної площі ріллі в Україні та переробку 75% врожаю на біодизель<sup>145</sup>. Але очевидно, що основним показником і цілям Програми бракує достатнього обґрунтування, тому її виконання виглядає сумнівним<sup>146</sup>.

У Парламенті зареєстровано **законопроект “Про розвиток виробництва та споживання біологічних палив”**, яким передбачається стимулювати виробництво та споживання біопалива в Україні за рахунок податкових пільг і запровадження обов’язкових домішок біопалива до звичайного пального<sup>147</sup>. Незважаючи на привабливість виробництва власного біопалива, економічні наслідки пропонованого законопроектом сценарію не слід переоцінювати. Біопаливо на цей час не може конкурувати зі звичайним паливом без підтримки його виробництва та споживання з боку держави<sup>148</sup>. Отже, така субсидія буде сплачуватися платниками податків і споживачами, причому витрати будуть значними<sup>149</sup>. Крім того, названий законопроект передбачає багато необґрунтованих податкових пільг (наприклад, на безмитне ввезення на територію України сільськогосподарської техніки, насіння тощо) – що може створити умови для серйозних зловживань у цій сфері.

Наведений стислий огляд подій в енергетичному секторі свідчить, що він залишається одним з найбільш непрозорих, закритих секторів української економіки. Поодинокі позитивні зміни не вирішують комплексу проблем, що заважають нормальному ринковому розвитку енергетики – стратегічно важливої галузі для України.

## ВИСНОВКИ

Дії влади в економічній сфері мали суперечливий характер. З одного боку, Уряду вдалося втримати позитивну динаміку економічного розвитку, започаткувати ряд результативних ініціатив, зберегти прийнятний рівень державного боргу та ін. Заслужує позитивної оцінки також діяльність НБУ, який здійснює виважену монетарну політику, що сприяє економічній стабільності.

З іншого боку, слід відзначити негативні аспекти дій влади, збереження яких може створити реальні загрози стійкому соціально-економічному розвитку країни. Зокрема:

- Уряд так і не оприлюднив програму діяльності, що свідчить про його неспроможність (або небажання) чітко визначити як свої наміри, так і стратегічні цілі держави та шляхи їх досягнення;
- Уряду не вдалося домогтися системних зрушень у соціальній сфері; життєвий рівень переважної більшості громадян України залишається незадовільним; відновилася тенденція нарощування заборгованості з виплати зарплат; відсутні механізми забезпечення адресності соціальних пільг і виплат;
- у бюджетно-податковій сфері не забезпечена прозорість використання бюджетних коштів, продовжується практика внесення змін до податкового законодавства в поточному режимі, а також – прямого дотування окремих галузей економіки;
- у сфері міжбюджетних відносин і формування місцевих бюджетів спостерігаються спроби посилення централізації бюджетно-податкової системи та обмеження фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Є підстави констатувати загрозу посилення політичної складової бюджетних рішень і перерозподілу бюджетних коштів на користь окремих областей України;
- не створена система гарантій захисту прав інвесторів, недостатніми є заходи з удосконалення умов підприємництва, реформування судової системи і впровадження дієвого механізму реалізації судових рішень; відбувається фактичне призупинення приватизаційних процесів, зберігається непрозорість приватизаційних конкурсів, поширюється практика рейдерства – все це залишає Україну серед найменш інвестиційно-привабливих країн Європи. ■

<sup>143</sup> Собівартість вугілля ДП “Первомайськвугілля” – 1 435 грн./т, ДП “Лисичанськвугілля” – 819 грн./т.

<sup>144</sup> Законопроекти №3253 від 2 березня 2007р. та №3187 від 16 лютого 2007р., відповідно.

<sup>145</sup> Постанова КМУ №1774 від 22 грудня 2006р.

<sup>146</sup> До того ж, рекордно високі ціни на сільськогосподарську продукцію на світових ринках повинні вказати урядовцям на іншу, більш вигідну для аграрного сектору, олійно-екстракційного комплексу та економіки в цілому стратегію, – експорт сировини (ріпакове насіння, олія, зерно).

<sup>147</sup> Законопроект №3158 від 22 березня 2007р.

<sup>148</sup> Див.: Бум на світовому ринку біопалива – як цим може скористатися Україна. Консультативна робота ІЕД, 2007.

<sup>149</sup> У Німеччині, наприклад, обов’язкове 5% змішування біодизелю та звичайного дизелю призвело до зростання цін на паливну суміш на €0,02-0,03/л, що додатково збільшило витрати споживачів, тобто водіїв автомобілів, на €0,8-1,0 млрд. на рік.

## 3. ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ

Суперечливі процеси трансформації державної влади, що відбувалися протягом досліджуваного періоду, боротьба за владні повноваження, домінування корпоративних інтересів на шкоду загальнонаціональним дестабілізували ситуацію в державі та негативно позначилися на ефективності її зовнішньополітичного курсу.

Результати цього та попереднього етапу моніторингу дають підстави стверджувати: зовнішня політика України містить ряд гострих проблем, що набувають хронічного характеру і свідчать про накопичення кризових тенденцій<sup>1</sup>.

- Тривале протистояння всередині влади спричинило розбалансування і зниження ефективності механізму розробки, прийняття та реалізації зовнішньополітичних рішень. У державі де-факто діяли кілька конкуруючих центрів здійснення зовнішньої політики. Стала реальною загроза ревізії зовнішньополітичного курсу на ключових напрямках.
- Не була сформована цілісна, ефективна і збалансована система інституційно-правових механізмів реалізації зовнішньої політики. Не розроблена стратегія дій влади на ключових напрямках. Спостерігається хронічний дефіцит кадрового, ресурсного забезпечення реалізації зовнішньополітичного курсу. Зовнішня політика не підкріплювалася ефективними діями всередині країни.
- Не вдалося досягти прориву на головних зовнішньополітичних напрямках – у відносинах з ЄС, Росією і США. Попри активізацію контактів з НАТО, перспективи приєднання до Альянсу є об'єктом гострої внутрішньополітичної боротьби. Деклараціями залишилися наміри набуття Україною регіонального лідерства. По суті, законсервовані проблеми остаточного оформлення державного кордону з РФ, Білоруссю, Румунією.
- Влада не спромоглася забезпечити прозорість, відкритість і підконтрольність суспільству процесів формування та реалізації зовнішньої політики. Українська політика на світовій арені не позбавлена кулуарності, часто здійснювалася в “ручному режимі”, залежить від кон'юнктурних інтересів окремих груп державно-політичної еліти. В результаті, не сформована стабільна суспільна підтримка зовнішньополітичного курсу.

### 3.1 ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ ВСЕРЕДИНІ КРАЇНИ

Протягом досліджуваного періоду тривала інституційно-правова, структурно-кадрова реорганізація органів державної влади, причетних до реалізації зовнішньої політики. Ці заходи в умовах постійного конфлікту між інститутами влади та перерозподілу їх функцій мали переважно локальні, часом суперечливі, а в ряді випадків – негативні результати.

Державна система реалізації зовнішньої політики була дестабілізована, посилилася нескординованість дій на зовнішньополітичній арені. Не вдалося сформувати законодавчо внормований, оптимальний у структурному та кадровому аспектах механізм державного управління для ефективної реалізації зовнішньополітичного курсу.

Нижче аналізуються окремі внутрішні аспекти, що найбільшою мірою заважають ефективному здійсненню зовнішньої політики та політики безпеки,

забезпеченню їх прозорості, відкритості та підконтрольності суспільству.

#### Реорганізація владних структур, причетних до реалізації зовнішньополітичного курсу

Реорганізація державних органів (Секретаріат Президента, РНБО, Уряд) мала перманентний характер і не набула завершеного вигляду. В жовтні 2006р. і березні 2007р. відбулися чергові трансформації Секретаріату Президента, зокрема – збільшене число заступників глави Секретаріату (з шести до семи)<sup>2</sup>. Попри позитивні аспекти (прихід нових професійних кадрів, підвищення оперативності тощо), ці реформи були зорієнтовані скоріше на посилення позицій Президента у протистоянні з коаліційною більшістю в Парламенті, створення своєрідного “міні-уряду”, а не на більш ефективне забезпечення зовнішньополітичної діяльності глави держави.

РНБО та її Апарат також перебували у стані постійної трансформації<sup>3</sup>. Наприкінці березня - на початку квітня 2007р. відбулися чергові зміни у складі РНБО,

<sup>1</sup> Див.: 100 днів коаліційного Уряду України: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2006, №10, с.45.

<sup>2</sup> Див.: укази Президента “Про внесення змін до деяких указів Президента України щодо Секретаріату Президента України” №814 від 2 жовтня 2006р.; “Питання Секретаріату Президента України” №238 від 23 березня 2007р.

<sup>3</sup> За період президентства В.Ющенка змінилося чотири секретарі РНБО. Чотири місяці тривав “перехідний” період секретарства В.Горбуліна до призначення 10 жовтня 2006р. секретарем РНБО В.Гайдука.



зумовлені внутрішньополітичною кон'юнктурою (зі складу РНБО виведені А.Кінах та О.Мороз). Остаточно не вдалося подолати брак ефективності і злагодженості дій відповідних профільних підрозділів. Через протистояння між гілками влади нівелюється роль самої РНБО як інструменту координації дій у сфері національної безпеки, знижується рівень виконання рішень.

Внаслідок реорганізації Кабінету Міністрів, його зовнішньополітична діяльність повністю зосереджена в руках Прем'єр-міністра та першого віце-прем'єра<sup>4</sup>. Ліквідовані координаційні функції МЗС, визначені Законом "Про дипломатичну службу" та указами Президента<sup>5</sup>. Прикладом тривалої боротьби за контроль над зовнішньою політикою стала гостра конфліктна ситуація довкола міністра закордонних справ. По суті, з грудня 2006р. по березень 2007р., внаслідок протистояння Президента та Антикризисної коаліції, керівництво зовнішньополітичного відомства не виконувало повноцінно свої функції, робота МЗС була значною мірою паралізована – призупинене фінансування посольств, заблоковані рахунки МЗС, відкладено ряд візитів (див. *Зміни у складі Уряду* підрозділу 1.2 цієї доповіді).

#### Оцінка

Діяльність влади в напрямі реорганізації структур, причетних до реалізації зовнішньої політики, за період моніторингу можна оцінити як малорезультативну. Реорганізація мала переважно суперечливий, непослідовний характер, зумовлювалася політичною доцільністю, здійснювалася під впливом ескалації внутрішньополітичного протистояння.

#### Координація дій в зовнішньополітичній сфері

Координація дій інститутів влади на зовнішньому напрямі послабилася. Так, негативного резонансу набули розбіжності між ними стосовно темпів і термінів вступу України до СОТ<sup>6</sup>. Принципово різні позиції продемонстрували керівники країни стосовно термінів перебування ЧФ РФ на території України<sup>7</sup>. Суттєві розбіжності в баченні перспектив євроатлантичної інтеграції України призвели до публічного протистояння між членами коаліційного Уряду у вересні-листопаді 2006р.

Невизначеною залишається ситуація довкола СЕП. У березні 2007р. парламентська опозиція виступила з рядом вимог, серед яких – "денонсація угод про приєднання України до СЕП, у частині, що передбачає створення наднаціональних органів"<sup>8</sup>. Це викликало негативну реакцію представників Уряду.

Немає також єдиної, узгодженої позиції влади стосовно надзвичайно чутливого питання розміщення елементів американської ПРО в Польщі і Чехії. Так, 23 березня 2007р. Президент застеріг Верховну Раду проти поспішних рішень з цього питання<sup>9</sup>.

У ряді випадків з МЗС не узгоджувалися директиви та параметри зустрічей та угод на міжнародному рівні. Окремі зовнішньополітичні контакти проводилися без представників посольств України<sup>10</sup>. МЗС фактично було відсторонене від діалогу з РФ, зокрема, у сфері енергетики. Через конфлікт на вищих щаблях влади виникли дипломатичні проблеми довкола візиту прем'єр-міністра В.Януковича до США. Згодом прес-служба Кабінету Міністрів фактично денонсувала візит глави МЗС до Чехії. В листопаді 2006р. внаслідок міжвідомчої нескординованості була зірвана зустріч Прем'єр-міністра України з Генеральним секретарем ради Європи Т.Девісом. Гострий дипломатичний конфлікт спричинила прес-конференція в Києві (грудень 2006р.) представників туркменської опозиції, візит яких відбувся за сприяння міністра транспорту та зв'язку М.Рудьковського.

#### Оцінка

Дії влади в частині координації зусиль на зовнішньополітичному напрямі заслуговують на негативну оцінку. Протягом досліджуваного періоду зовнішня політика здійснювалася фактично кількома конкуруючими владними інституціями, які з ряду важливих питань декларували різні підходи. Це, по суті, руйнувало державно-політичний механізм реалізації зовнішньої політики, послаблювало позиції України в діалозі з іноземними партнерами, погіршувало її міжнародний імідж.

#### Кадрове забезпечення реалізації зовнішньополітичного курсу

Спостерігався брак цілеспрямованого, ефективного і прозорого кадрового зміцнення владних структур, причетних до реалізації зовнішньополітичного курсу. Порівняння нинішньої ситуації з результатами попереднього етапу моніторингу, дає підстави констатувати, що в системі державних органів так і не подоланий гострий дефіцит юристів, експертів з інформаційної політики, спеціалістів з питань європейського права та економіки, безпеки, фахівців з питань взаємовідносин з НАТО та ін<sup>11</sup>. Недостатнім є рівень виконання Державної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007рр. Не сприяв зміцненню кадрового потенціалу української дипломатії конфлікт між Президентом і Урядом з питань призначення глав дипломатичних місій України за кордоном<sup>12</sup>.

<sup>4</sup> Зокрема, Урядовий комітет з питань правової політики, оборони, міжнародного співробітництва та європейської інтеграції очолив Прем'єр-міністр. Відносини з ЄС та питання вступу до СОТ курує Перший віце-прем'єр-міністр. Він же представляє Україну у Групі високого рівня з формування Єдиного економічного простору.

<sup>5</sup> Див.: 100 днів коаліційного Уряду України: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2006, №10, с.46.

<sup>6</sup> Президент наголошував на необхідності вступу до СОТ у 2006р. Для активізації роботи Уряду Глава держави був змушений, як першочергові, внести на розгляд Парламенту 16 відповідних законопроектів. Ряд політиків звинуватили Уряд і Парламент у зриві графіку вступу до СОТ, у т.ч. в інтересах "третьої сторони".

<sup>7</sup> Президент наголошує на вирішенні цього питання відповідно до конституційних норм, які не передбачають перебування іноземних воєнних баз на території України. – Інтерфакс-Україна, 1 листопада 2006р. Прем'єр-міністр оприлюднив іншу позицію, заявляючи про можливість пролонгації перебування ЧФ РФ у Криму. – УНІАН, 2 листопада 2006р.

<sup>8</sup> Президент занял заранее подготовленную оппозицию. – Коммерсант-Украина, 13 марта 2007г., <http://www.kommersant.ua>

<sup>9</sup> 22 березня Парламент прийняв за основу проект постанови, в якій висловив занепокоєння планами розміщення ПРО США в Польщі та Чехії. – Інтерфакс-Україна, 23 березня 2007р.

<sup>10</sup> Інтерфакс-Україна, 25 грудня 2006р.

<sup>11</sup> Див.: 100 днів коаліційного Уряду України: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2006, №10 с.46.

<sup>12</sup> Слід нагадати про "юридичне" протистояння Глави держави й Уряду з приводу процедури скріплення підписом Прем'єр-міністра ряду указів, виданих Президентом у серпні-вересні 2006р., які стосуються, в т.ч. призначення послів України в Республіку Сербія та Канаду і звільнення посла в Японії.



Ряд кадрових рішень мали кон'юнктурний, непрозорий, суперечливий характер, часто здійснювалася у вигляді адміністративного рекрутування кадрів до конкуруючих таборів. Загалом є підстави говорити про те, що в країні тривала кадрова боротьба, часто мотивом призначення на ключові посади був не рівень професійної підготовки, а скоріше лояльність до тієї чи іншої політичної сили. В зовнішньополітичній сфері це може призвести до критичних наслідків.

#### Оцінка

Кадрову політику влади можна оцінити як неузгоджену та неефективну. Часто вона має кулуарний, кон'юнктурний характер, залишається значною мірою невідкритою і незрозумілою суспільству. Зміни в структурах влади свідчать про обмеженість кадрових ресурсів, брак високопрофесійних державних управлінців.

#### Законодавче забезпечення зовнішньої політики

Проблема вдосконалення законодавчого забезпечення зовнішньої політики України є сьогодні фактично "законсервованою". Досі продовжує діяти застарілий документ "Основні напрями зовнішньої політики України", затверджений Постановою Верховної Ради в липні 1993р. Президентська команда втратила шанс для повномасштабного законодавчого закріплення нового зовнішньополітичного курсу.

Натомість, на розгляд Парламенту були внесені ряд законопроектів, які декларують принципово різні зовнішньополітичні пріоритети. Окремі ініціативи з ухвалення нового закону були спрямовані не на покращення ситуації, а фактично на зміну стратегічного курсу України. Зокрема, представники Антикризисової коаліції протягом 2006р. внесли на розгляд Верховної Ради ряд законопроектів про нейтральний, позаблоковий статус України, що суперечить закріпленому в Законі "Про основи національної безпеки України" курсу на її інтеграцію до НАТО.

Прем'єр-міністр неодноразово наголошував на необхідності перегляду чинного документа. Ще в жовтні 2006р. Координаційна рада коаліційної більшості та Кабінету Міністрів розглянула спільний проект закону "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України". З огляду на позиції політичних сил, причетних до розробки цього документа, можна говорити про спроби ревізії нинішнього зовнішньополітичного курсу України.

Зазначений законопроект не був внесений на розгляд Парламенту. Очевидно, однією з причин цього є те, що Уряд і коаліція готували умови для його гарантованого ухвалення Верховною Радою та подолання ймовірного президентського вето<sup>13</sup>. В цьому контексті "пробною кулею" можна вважати законопроект "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", розроблений представниками Партії регіонів, КПУ та СПУ. Документ дозволяє скласти уявлення про позиції коаліції з найбільш спірних питань – зокрема, ним передбачається "збереження позаблокового статусу" та позбавлення чинності Закону "Про основи національної безпеки України".

Квітневий розпуск Парламенту лише "консервує", а не вирішує проблему законодавчого визначення засад

зовнішньої політики. Головне – не створені умови для досягнення консенсусу між основними політичними силами з ключових зовнішньополітичних питань.

#### Оцінка

Дії влади в частині законодавчого забезпечення зовнішньої політики можна оцінити негативно. В умовах зміни повноважень гілок та інститутів влади, відсутності збалансованої системи "стримувань і противаг" між Президентом, Парламентом та Урядом, законодавчо не встановлена чітка система функцій і механізмів здійснення зовнішньої політики, не закріплені на законодавчому рівні визначені Президентом пріоритети зовнішньополітичного курсу держави. Існує загроза, що тривалий час зберігатиметься практика здійснення зовнішньої політики в "ручному режимі". Така ситуація об'єктивно не відповідає національним інтересам країни.

#### Стратегія дій на ключових зовнішніх напрямках

Аналіз ситуації у сфері зовнішньої політики дає підстави стверджувати, що існує явний дефіцит стратегічного бачення владою розвитку співробітництва на ключових напрямках – зокрема, у європейській і євроатлантичній інтеграції, у відносинах з Росією і США.

Про це свідчить наступне.

- (1) Окремі зовнішньополітичні домовленості на рівні Президент-Парламент-Уряд, зафіксовані в Універсалі національної єдності, є результатом тимчасового політичного компромісу, мають декларативний характер і не є зобов'язуючими для сторін. За оцінками Президента, "жодна з позицій Універсалу національної єдності не виконана"<sup>14</sup>. (Зокрема, це стосується вступу у 2006р. до СОТ і започаткування переговорів з ЄС про створення зони вільної торгівлі). Після підписання Президентом 2 квітня 2007р. Указу "Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України", Універсал повністю втратив сенс як політична домовленість.
- (2) За вісім місяців роботи Уряд не оприлюднив і не вніс на розгляд Парламенту програми своєї діяльності – отже, не були нормативно визначені і напрями його діяльності в зовнішньополітичній сфері.
- (3) Нескоординовані, часом суперечливі дії влади свідчать про брак державної стратегії на європейському напрямі. Не вдалося досягти загальнонаціонального консенсусу з питання євроінтеграції. Попри важливість укладення нової поглибленої угоди Україна-ЄС, цей документ матиме середньостроковий характер і не визначатиме стратегічні перспективи для України. Серед державно-політичної еліти посилюється протистояння навколо перспектив співробітництва з НАТО.
- (4) Бракує стратегічних підходів у співробітництві з Російською Федерацією. Рішення на ключових напрямках відносин (енергетична сфера) мають непрозорий, короткостроковий характер. Не узгоджені позиції керівників України з ряду проблемних питань відносно з РФ. На російському напрямі між Президентом та Урядом спостерігається конкуренція. Виконання Спільного

<sup>13</sup> Голова Верховної Ради і Прем'єр-міністр заявили про можливість створення в Парламенті конституційної більшості, що забезпечить законодавче закріплення нового зовнішньополітичного курсу країни. Можна припустити, що про такі наміри коаліції свідчить заява глави Уряду, зроблена ним на прес-конференції 23 березня 2007р.: "Коли у нас буде 300 голосів, ми й питання мови порушимо". – Когда у нас будет 300 голосов... – Эксперт-центр, 23 марта 2007г.; <http://www.expert.org.ua>

<sup>14</sup> Интерфакс-Україна, 6 лютого 2007р.



Плану дій Україна-Росія на 2005-2006рр. залишилося поза увагою сторін.

- (5) Не вдалося сформувати чітку стратегію дій на американському напрямі. Прогрес у відносинах із США заступила невизначеність. Спільне із США “просування свободи” на пострадянському просторі залишилося на рівні декларацій. Після формування коаліційного Уряду американська сторона у відносинах з Україною посідає вичікувальну позицію.

#### Оцінка

Дії влади на ключових зовнішньополітичних напрямках можна вважати неефективними. Брак чіткої і зрозумілої стратегії, з одного боку, послаблює позиції країни в діалозі з іноземними партнерами, з іншого – утаємничує зміст дій державних структур на світовій арені, ускладнює отримання об'єктивної інформації, здійснення ефективного громадського контролю над діяльністю влади у сфері зовнішньої політики.

### 3.2 ЄВРОПЕЙСЬКА ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНА ІНТЕГРАЦІЯ

Європейська інтеграція і співробітництво з НАТО належать до головних напрямів зовнішньої політики України. Зокрема, 27 березня 2007р. під час зустрічі з Верховним представником ЄС Х.Солану, Прем'єр-міністр В.Янукович заявив: “...Ми маємо в Україні консенсус політичних сил, і наш курс (на інтеграцію до ЄС – *ред.*) є незмінним і незворотним”<sup>15</sup>. Президент і Прем'єр-міністр виступили із заявами про необхідність визначення з боку ЄС перспектив членства для України<sup>16</sup>.

Аналіз дій влади за досліджуваний період дає підстави констатувати певні успіхи у співробітництві з ЄС, зокрема, у виконанні Плану дій Україна-ЄС на 2005-2007рр. (далі – План дій). Триває ефективне співробітництво з НАТО. Однак, тема вступу до Альянсу є конфліктною для українського суспільства, фактором гострої внутрішньополітичної боротьби.

#### Відносини з ЄС

Аналізуючи ситуацію на європейському напрямі, слід відзначити, що існують позитивні приклади розвитку співробітництва з ЄС у різних сферах, вдосконалюється договірно-правова база відносин, реалізуються спільні проекти. До активу відносин з ЄС можна віднести такі аспекти.

**За досліджуваний період досягнуті важливі домовленості з ЄС.** Під час самміту Україна-ЄС (жовтень 2006р.) були парафоровані угоди про реадмісію і спрощення візового режиму. Сторони узгодили новий План у сфері юстиції і внутрішніх справ, домовилися про співробітництво в диверсифікації джерел енергоресурсів. У березні 2007р. стартував переговорний процес стосовно нової поглибленої Угоди Україна-ЄС.

**Тривають активні контакти на політичному рівні.** Зокрема, у 2006р. відбулося 135 візитів по лінії Україна-ЄС (що на третину більше, ніж у 2005р.)<sup>17</sup>; Україна активно підтримувала позиції ЄС з регіональних і міжнародних проблем – станом на 1 березня 2007р., з 934 заяв ЄС вона приєдналася до 854<sup>18</sup>. Відновлена робота Комітету парламентського співробітництва Україна-ЄС – після тривалої паузи, в лютому 2007р. проведено його чергове засідання. Також відновлена участь України в Конференції комітетів у європейських справах національних парламентів країн-членів ЄС та Європейського Парламенту (COSAC)<sup>19</sup>.

**Розвивається енергодіалог.** У вересні 2006р. укладений Меморандум з ЄС з питань забезпечення підтримки спільних проектів у сфері енергетики<sup>20</sup>. Сторони підписали спільний звіт Україна-ЄС про реалізацію положень Меморандуму про взаєморозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі. За фінансового сприяння ЄС започатковані масштабні проекти з розбудови енергетичної інфраструктури. Україна отримала статус спостерігача в Енергетичному співтоваристві. Укладена угода з ЄС про співробітництво у сфері мирного використання ядерної енергії<sup>21</sup>.

**Здійснюються проекти ЄС в Україні,** спрямовані на підтримку малого та середнього бізнесу (програма TACIS), реформування системи державного управління, технічного оснащення кордонів. У лютому 2007р. започаткований проект ЄС “Стабільний територіальний розвиток в Україні”, який охоплюватиме всі регіони країни (бюджет – €13,2 млн.). У березні за фінансового сприяння ЄС (€22 млн.) започатковане виконання проектів у рамках програми *Twinning* (27 проектів). У цілому, на співробітництво ЄС з Україною, у т.ч. в рамках спільних проектів, Європейська Комісія запланувала у 2007р. €120 млн.<sup>22</sup>

Серед позитивних аспектів євроінтеграції України, також варто відзначити наступне.

**По-перше,** ідея приєднання до ЄС підтримується всіма гілками влади, в цьому питанні позиції Президента, Парламенту та Уряду повністю збігаються. Зокрема, Президент і Прем'єр-міністр наголошують на формулі політичної асоціації та економічної інтеграції, що має бути закладена в основу нової угоди між Україною та ЄС.

**По-друге,** громадяни країн ЄС загалом позитивно ставляться до європейської інтеграції України. За результатами опитування, проведеного в січні 2007р. міжнародним агентством TNS, більшість громадян (55%) у шести найбільших за чисельністю населення країнах ЄС (Велика Британія, Іспанія, Італія, Німеччина, Польща, Франція), а також в Україні, підтримують приєднання України до ЄС – якщо вона виконає всі необхідні для цього умови<sup>23</sup>.

<sup>15</sup> Інтерфакс-Україна, 27 березня 2007р.

<sup>16</sup> Інтерфакс-Україна, 28 лютого 2007р.

<sup>17</sup> УНІАН, 22 грудня 2006р.

<sup>18</sup> Інформаційний матеріал про підсумки діяльності Міністерства закордонних справ у 2006р. та актуальні питання у сфері зовнішньої політики України. – <http://www.mfa.gov.ua>

<sup>19</sup> Там само.

<sup>20</sup> У цьому контексті ЄБРР запланував у 2007р. вдвічі збільшити фінансування (з €200 млн. до €400 млн.) проектів з підвищення ефективності енергосистеми України.

<sup>21</sup> Докладно див.: Стан і перспективи європейської інтеграції України: позиції представників влади. – Національна безпека і оборона, 2007, №2, с.14-15.

<sup>22</sup> Єврокомісія допоможе Україні деньгами. – <http://www.for-ua.com>

<sup>23</sup> Граждане ЕС поддерживают присоединение Украины. – <http://www.rbc.ua>

Однак, аналізуючи загальний стан справ у відносинах України з ЄС, можна констатувати, що позитивні досягнення мали переважно “епізодичний” характер. Реалізація окремих угод Україна-ЄС потребуватиме тривалого часу через бюрократичні процедури введення їх в дію. За досліджуваний період не вдалося досягти стабільного комплексного прогресу у відносинах з ЄС, скоріше створювалися певні передумови для ефективного співробітництва, ніж започаткування якісного покращення контактів.

Загалом, можна стверджувати, що реалізації євроінтеграційного курсу держави заважає комплекс зовнішніх і внутрішніх проблем. Серед зовнішніх можна відзначити такі: зосередженість ЄС на внутрішніх проблемах, пов’язаних з останніми хвилями розширення; “пауза” в конституційному процесі; критичне ставлення з боку керівництва окремих країн ЄС до євроінтеграційних перспектив України; намагання РФ зберегти Україну у сфері свого впливу.

Серед внутрішніх проблем, окрім названих вище (протистояння інститутів влади, їх нескоординованість і низька ефективність дій; брак фінансового та кадрового забезпечення) слід відзначити недостатню спроможність керівництва країни визначати і втілювати стратегічні пріоритети, неготовність національної еліти здійснювати процес врядування за європейськими нормами і стандартами – чинники, які, на думку експертів, належать до трійки головних перешкод інтеграції України до ЄС (першу позицію серед цих перешкод посіло повільне реформування судової системи)<sup>24</sup>.

Недостатньою мірою забезпечується також прозорість і відкритість євроінтеграційної політики, її зрозумілість не лише для ЄС, а й для українського суспільства. Громадяни відчувають дефіцит інформації про ЄС, про переваги та ризики приєднання до нього України. Така ситуація не лише ускладнює забезпечення громадського контролю над діями влади у сфері євроінтеграції, але й перешкоджає формуванню суспільного консенсусу навколо інтеграції до ЄС, яка могла б стати загальнонаціональною об’єднуючою ідеєю<sup>25</sup>.

#### ГРОМАДСЬКА ДУМКА

Протягом 2005р. громадяни загалом позитивно оцінювали діяльність влади на європейському напрямі. Зокрема, у грудні 2005р. 49,6% опитаних вважали, що владі вдалося досягти успіхів у відносинах з ЄС, 22,6% – дотримувалися протилежної думки. В листопаді 2006р. ця пропорція кардинально змінилася – лише 24,5% респондентів вбачали успіхи у відносинах з ЄС, а 45,3% були переконані, що позитивних змін не відбулося. У квітні 2007р. спостерігалася зростання критичних настроїв: понад половина (51,8%) опитаних відзначили відсутність позитивних зрушень, лише чверть (25,6%) – помітили успіхи.

<sup>24</sup> Докладно див.: матеріал “Європейська інтеграція України: оцінки експертів”, вміщений у цьому журналі.

<sup>25</sup> За результатами соціологічних досліджень Центру Разумкова, у квітні 2005р. позиції респондентів з цього питання розділилися майже навпіл (36% погодилися, що євроінтеграція може об’єднати країну, 39,2% – не погодилися), у грудні 2006р. ця пропорція помітно змінилася – 26,5% і 46,5%, відповідно. – Національна безпека і оборона, 2007, №2, с.33.

<sup>26</sup> Тут і далі наводяться окремі дані громадського моніторингу виконання Плану дій, здійсненого експертним консорціумом під егідою Центру Разумкова, результати експертного та загальнонаціонального опитувань, проведених соціологічною службою Центру Разумкова у грудні 2006р. Ці матеріали містяться в журналі Національна безпека і оборона, 2007, №2.

<sup>27</sup> Зокрема, в щорічному звіті *Freedom House* стосовно політичних і громадянських свобод у 196 країнах світу Україна – єдина з пострадянських держав (крім країн Балтії) віднесена до групи “вільних” країн. – УНІАН, 8 вересня 2006р.

<sup>28</sup> Постійний представник програми Розвитку ООН в Україні заявив, що “корупція в Україні має характер епідемії”. – Експерт-Центр, 21 марта 2007г.; <http://www.expert.org.ua>

<sup>29</sup> Залишається високим рівень смертності, чисельність населення невинно скорочується. За даними Міністерства охорони навколишнього середовища, у 2006р. показники забрудненості атмосфери погіршилися у 21 регіоні країни. Поверхневі води на території країни забруднені на 70%. – Інтерфакс-Україна, 7 лютого 2007р.

<sup>30</sup> Інформаційний матеріал про підсумки діяльності Міністерства закордонних справ у 2006р. та актуальні питання у сфері зовнішньої політики України. – <http://www.mfa.gov.ua>

Неналежним чином виконується План дій Україна-ЄС, що є одним з основних індикаторів ефективності реалізації євроінтеграційного курсу країни<sup>26</sup>. Зокрема, спостерігається явний “розрив” у досягненні визначених ним пріоритетів. Так, більш помітними є успіхи у сфері внутрішніх демократичних трансформацій (забезпеченні свободи ЗМІ, висловлювань, прав національних меншин, прав людини, а також розвитку демократії та громадянського суспільства). Це визнають як ЄС, так і міжнародні експерти<sup>27</sup>. З цим також погоджуються українські експерти і громадяни.

З іншого боку, бракує позитивних результатів у сфері боротьби з корупцією, забезпеченні незалежності судової влади<sup>28</sup>, а також – у зменшенні дисбалансу в розвитку регіонів, зниженні рівня бідності та підвищенні зайнятості, покращенні системи охорони здоров’я та екологічної ситуації в країні<sup>29</sup>. Залишаються невизначеними права інвесторів, високим є адміністративний та податковий тиск (в країні діє одна з найбільш обтяжливих у світі система оподаткування), загострюється проблема безпеки підприємництва через поширення практики рейдерства.

Отже, виконання Плану дій має значною мірою “вибірковий характер” – успіхи в демократизації країни поки не підкріплюються досягненнями в соціально-економічній сфері.

#### Оцінка

Діяльність влади на європейському напрямі, попри ряд здобутків, не можна оцінити як ефективну та таку, що забезпечує стійкий, системний і незворотний прогрес у відносинах з ЄС. Темпи інтеграції в ряді сфер уповільнилися. Головне – європейська інтеграція, на жаль, не стала вагомим стимулом для зміцнення внутрішніх соціально-економічних реформ, додатковим консолідуючим чинником українського суспільства.

#### Відносини з НАТО

Протягом досліджуваного періоду контакти з НАТО розвивалися активно, проте питання перспективи приєднання до Альянсу залишалися гостро дискусійним. Це дає підстави говорити про можливість консервації співробітництва з НАТО.

За оцінками української сторони і представників НАТО, рівень практичного співробітництва України з Альянсом у 2006р., був вищим, порівняно з попереднім роком<sup>30</sup>. Поглибилася співпраця в рамках спільних проєктів з продовження воєнної реформи та реформи сектору безпеки, взаємодії з підтримання миру та безпеки. Активно продовжується Інтенсифікований діалог з питань набуття членства, виконуються завдання, визначені у короткострокових заходах співпраці та інших програмах співробітництва.





Закладаються підвалини для поглибленої і продуктивної взаємодії:

- **розвиток парламентського співробітництва** через участь делегацій Верховної Ради в сесіях Парламентської Асамблеї НАТО, діє міжпарламентська Рада Україна-НАТО;
- **поглиблення військово-технічного співробітництва.** Успішно реалізується проект Агентства НАТО з питань матеріально-технічного забезпечення (NAMSA) з утилізації надлишкових запасів стрілецької зброї, боєприпасів і переносних зенітних ракетних комплексів. Започаткований масштабний проект автоматизації апарату Міністерства оборони України на єдиній платформі SAP. До 2008р. Збройні Сили України мають завершити перехід до структури оперативного управління за стандартами НАТО;
- **співпраця в забезпеченні глобальної та регіональної безпеки.** Україна бере участь в операціях НАТО – KFOR (Косово) та “Активні зусилля” (Середземне море). 5 жовтня 2006р. Верховна Рада ратифікувала Меморандум про порозуміння між Кабінетом Міністрів України та Верховним Головнокомандувачем Об’єднаних Збройних Сил НАТО стосовно використання стратегічної транспортної авіації України в операціях і навчаннях НАТО;
- **поширення співробітництва з НАТО на інші структури безпеки:** Міністерство внутрішніх справ, Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Службу безпеки, Державну прикордонну службу тощо;
- **контакти з Альянсом в інформаційній сфері.** За допомогою НАТО в містах України відкриваються інформаційно-консультативні пункти з питань перепідготовки військовослужбовців. 5 жовтня 2006р., під час третього раунду консультацій Україна-НАТО, підписаний Лист про наміри щодо започаткування Мережі партнерства Україна-НАТО стосовно підвищення обізнаності громадян України про Альянс;
- **виконання заходів Цільового плану Україна-НАТО на 2006р.** Згідно з аналізом Національного центру євроатлантичної інтеграції України, з 409 заходів Цільового плану виконано повністю – 297 (72,6%), частково – 82 (20%), не виконано – 24 (5,9%), решта заходів або скасовані, або перенесені на 2007р.<sup>31</sup>

Водночас, у стратегічному плані відносини з НАТО є невизначеними. 13 грудня 2006р., під час візиту до Естонії, Президент В.Ющенко вкотре зазначив, що “членство України в ЄС і НАТО стане гарантією суверенітету та безпеки, а також демократичного розвитку держави”<sup>32</sup>. Прем’єр-міністр, загалом підтримуючи розвиток відносин з НАТО, наголошує на неготовності України до вступу в Альянсу. Таку позицію

В.Янукович вкотре озвучив 27 березня 2007р., під час зустрічі з Президентом Європейської Комісії Ж.Баррозу<sup>33</sup>. Отже, розбіжності в позиціях стосовно темпів і реальних перспектив інтеграції до НАТО зберігаються – саме вони завадили Україні у 2006р. приєднатися до Плану дій щодо членства в НАТО. Водночас, позитивним моментом можна вважати те, що Президент і Прем’єр-міністр підписали запрошення Північноатлантичній Раді відвідати Київ у рамках святкування десятиріччя Хартії про особливе партнерство Україна-НАТО.

Тема співробітництва з НАТО опинилася в центрі гострої внутрішньополітичної дискусії, де, по суті, йдеться про більш широку проблему глобального цивілізаційного вибору країни. Однак, публічне обговорення цієї проблеми набуло вкрай заполітизованого характеру, стало знаряддям у боротьбі політичних сил, предметом маніпуляцій громадською думкою. Зокрема, в березні 2007р. СДПУ(о) і КПУ провели в Миколаєві так званий регіональний референдум щодо вступу України до НАТО. З аналогічною ініціативою виступили депутати Севастопольської міської ради за підтримки відділення Партії регіонів і ряду проросійських громадських організацій<sup>34</sup>. Подібні референдуми на початку квітня 2007р. за ініціативою КПУ проведені в Одесі та Запоріжжі.

При цьому, інформаційне забезпечення процесу євроатлантичної інтеграції залишається поза увагою влади<sup>35</sup>. За експертними оцінками, Державна програма інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції виконується вкрай незадовільно<sup>36</sup>. Результати соціологічних досліджень свідчать про досить низький рівень обізнаності громадян про НАТО. Відтак, є підстави говорити про обмеження права громадян на отримання достовірної, правдивої та об’єктивної інформації стосовно відносин Україна-НАТО.

#### ГРОМАДСЬКА ДУМКА

Рівень суспільної підтримки ідеї приєднання до НАТО протягом 2005-2007рр. був низьким, тенденцій його підвищення не спостерігалось.

**Якщо б наступної неділі відбувся референдум стосовно вступу України до НАТО, як би Ви проголосували?**  
% опитаних

|                      | Лютий 2006р. | Червень 2006р. | Вересень 2006р. | Жовтень 2006р. | Грудень 2006р. | Листопад 2006р. | Вересень 2006р. | Жовтень 2006р. | Лютий 2007р. |
|----------------------|--------------|----------------|-----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|----------------|--------------|
| За вступ до НАТО     | 18,5         | 21,1           | 15,3            | 17,5           | 16,0           | 16,3            | 18,2            | 17,2           | 16,2         |
| Проти вступу до НАТО | 54,2         | 55,0           | 60,3            | 59,2           | 61,4           | 63,2            | 60,9            | 54,1           | 59,2         |
| Не голосував би      | 19,6         | 18,9           | 8,7             | 6,3            | 4,7            | 8,7             | 3,5             | 12,4           | 8,0          |
| Важко відповісти     | 7,7          | 5,0            | 15,7            | 17,0           | 17,9           | 11,7            | 17,4            | 16,3           | 16,6         |

Водночас, аналізуючи наведені дані, слід враховувати ту обставину, що громадяни критично оцінюють рівень власної поінформованості про НАТО: лише 5,5% респондентів вважають її високою; 27,3% – середньою, 44,7% – низькою, 18,1% – засвідчили відсутність жодної інформації<sup>37</sup>.

<sup>31</sup> Там само.

<sup>32</sup> Інтерфакс-Україна, 13 грудня 2006р.

<sup>33</sup> Інтерфакс-Україна, 27 березня 2007р.

<sup>34</sup> Інтерфакс-Україна, 13 березня 2007р.

<sup>35</sup> Докладно див.: Національна безпека і оборона, 2006, № 9, с.50-51.

<sup>36</sup> Там само.

<sup>37</sup> За результатами загальнонаціонального опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова з 23 березня по 6 квітня 2007р. Опитано 2 011 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України. Теоретична похибка вибірки – 2,3%.

**Оцінка**

Діяльність влади у відносинах з НАТО заслуговують двоїстої оцінки. В тактичному плані відносини з НАТО розвиваються активно, за висхідною динамікою. Розширюються контакти, реалізуються спільні проекти і плани. У стратегічному сенсі – перспективи відносин залишаються невизначеними. Дискусія навколо вступу України до Альянсу поглиблює розмежування державно-політичної еліти, набуває різко конфліктного характеру.

**3.3 РОЗВИТОК ВІДНОСИН ІЗ США**

Розвиток партнерства із Сполученими Штатами – один з ключових напрямів зовнішньої політики України, на якому протягом 2005р. – початку 2006р. вдалося досягти суттєвих політико-економічних успіхів<sup>38</sup>. Проте, з моменту формування Антикризисної коаліції та коаліційного Уряду ставлення США до України набуло більш стриманого і прагматичного характеру, в політичних колах США посилюються критичні настрої стосовно розвитку ситуації в Україні. Американська сторона заявила про готовність працювати з новим українським Урядом<sup>39</sup>, однак, досягти попереднього рівня діалогу не вдалося.

Аналіз нинішніх контактів Україна-США дає підстави говорити про помітні зміни в характері взаємовідносин. *По-перше*, на рівні декларацій залишилися спільні наміри розвивати українсько-американське стратегічне партнерство на підґрунті демократичних цінностей, “просування свободи”. Не створені умови для реального стратегічного партнерства між країнами. *По-друге*, поставлені під сумнів проголошені раніше зовнішньополітичні пріоритети України, які активно підтримуються США (євроатлантична інтеграція). *По-третє*, співробітництво із США не стало вагомим контраргументом зусиллям Росії залишити Україну у сфері власного впливу. Новий Уряд на фоні активного діалогу з РФ і ЄС не здійснив помітних дій на американському напрямі. *По-четверте*, поява в Україні конкуруючих центрів впливу, об’єктивно змушує США диверсифікувати систему політико-дипломатичних контактів, зайняти вичікувальну позицію.

**ГРОМАДСЬКА ДУМКА**

У 2005р. громадяни загалом позитивно оцінювали ефективність дій влади на американському напрямі. Однак, у листопаді 2006р. помітно зросли песимістичні настрої – лише 16,5% респондентів відзначили успіхи Уряду у відносинах із США; 48,4% – засвідчили протилежну думку. У квітні 2007р. відповідні дані становили 20% і 53,1%.

**Аналізуючи розвиток співробітництва із США, слід відзначити ряд позитивних і негативних аспектів. До активу відносин можна віднести наступне.**

- (1) **Розвиток договірно-правової бази двосторонніх відносин.** У грудні 2006р., під час візиту В.Януковича до США, сторони підписали міжурядову Угоду про співробітництво у сфері науки та технологій.
- (2) **Збільшення фінансової допомоги Україні.** У грудні 2006р. підписана угода між Урядом України та корпорацією “Виклик тисячоліття” про виконання “Порогової програми” зі зниження рівня корупції в державному секторі України (бюджет програми складає \$44,9 млн.)<sup>40</sup>; у 2006р. на \$60 млн. зросли асигнування на проведення реформ в Україні<sup>41</sup>; США зробили додатковий внесок у розмірі \$45 млн. до Чорнобильського фонду з будівництва об’єкту “Укриття”; в лютому 2007р. схвалений проект Протоколу щодо фінансової допомоги Україні (на безповоротній основі) з правоохоронних питань.
- (3) **Виконання спільних проектів.** У березні 2007р. Уряд США надав фінансову допомогу для реалізації українсько-американського проекту кваліфікації ядерного палива (UNFQP). Агенція США з міжнародного розвитку (USAID) започаткувала ряд нових програм в Україні. В січні 2007р. стартував проект “Прискорення розвитку торгівлі, інвестицій і бізнесу в Україні” (TIBA).
- (4) **Поновлення в лютому 2007р. переговорів стосовно участі американської сторони у фінансуванні програм з утилізації ракетного палива** в рамках Угоди між Україною і США про надання допомоги Україні в ліквідації ядерної зброї та нерозповсюдженні зброї масового ураження від 25 жовтня 1993р.<sup>42</sup>
- (5) **Підтримка курсу України на вступ до НАТО.** В березні 2007р. Конгрес США ухвалив законопроект про підтримку ряду країн, у т.ч. України, в їх вступі до НАТО (“Акт 2007р. про консолідацію свободи НАТО”), який передбачає фінансову допомогу реалізації євроатлантичного курсу зазначених країн, у т.ч. України<sup>43</sup>.

Однак, ці позитивні моменти слід оцінювати скоріше як певну інерцію попереднього періоду плідних двосторонніх відносин. На нинішньому етапі спостерігається певне ускладнення діалогу на політичному рівні, не вдалося досягти відчутного прогресу в економічній сфері.

**Контакти на політико-дипломатичному рівні мали епізодичний характер і не призвели до змін на краще атмосфери відносин із США.** До грудневого візиту Прем’єр-міністра України до США спостерігався помітний дефіцит контактів керівництва України з представниками американської сторони<sup>44</sup>. Візит до України заступника Державного секретаря США

<sup>38</sup> Під час візиту В.Ющенка до США у 2005р. 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 у стратегічному партнерстві між нашими державами та дружби між нашими народами”. Уряд США скасував торговельні санкції стосовно товарів походженням з України; для українського експорту відновлено пільги згідно з Генералізованою системою преференцій; Україна отримала статус країни з ринковою економікою; США скасували дію щодо України поправки Джексона-Веніка.

<sup>39</sup> Про це заявив заступник Державного секретаря США Д.Фрід під час перебування в Києві. Див.: Інтерфакс-Україна, 7 вересня 2006р.

<sup>40</sup> Указом №1121 від 23 грудня 2006р. створена Рада з питань забезпечення реалізації в Україні Порогової програми Корпорації “Виклики тисячоліття” щодо зниження рівня корупції. Співголовами Ради призначено Першого віце-прем’єра М.Азарова і першого заступника глави Секретаріату Президента України І.Васюника

<sup>41</sup> У 2005р. в рамках Акта з підтримки свободи бюджетом США на підтримку реформ в Україні були передбачені \$79 млн.

<sup>42</sup> З 2003р. Міністерство оборони США припинило фінансування програм з утилізації ракетного палива та комунікацій ракетноядерного комплексу.

<sup>43</sup> На підтримку вступу до НАТО групи країн (Албанія, Грузія, Македонія, Україна, Хорватія) Уряд США планує витратити у 2007р. – \$12 млн., до 2012р. – \$30 млн. – Коммерсант-Україна, 28 марта 2007г., <http://www.kommersant.ua>

<sup>44</sup> Зокрема, внаслідок невизначеної внутрішньополітичної ситуації (тривалий процес формування коаліції у Парламенті) не відбувся в червні 2006р. візит до України Президента США Дж.Буша.



Д.Фріда (7 вересня 2006р.) мав переважно ознайомчий характер. Двосторонній діалог здійснювався переважно на рівні зовнішньополітичних відомств. Водночас, напередодні робочого візиту В.Януковича до США, запланованого на грудень 2006р., виник конфлікт з приводу затвердження директив до цього візиту<sup>45</sup>. Крім того, звільнення Верховною Радою міністра закордонних справ і гостре внутрішньополітичне протистояння з цього приводу викликало неоднозначну реакцію в США<sup>46</sup>, а також – створило несприятливий фон візиту.

У результаті, візит мав переважно інформаційно-ознайомчий характер, був зорієнтований на подолання певних негативних стереотипів серед американської політичної еліти стосовно Прем'єр-міністра В.Януковича та, попри ряд досягнутих домовленостей, не став “проривом” у двосторонніх відносинах. Зокрема, досить скептично оцінив результати візиту експосол США в Україні С.Пайфер<sup>47</sup>.

Візит до США Ю.Тимошенко у березні 2007р. слід оцінювати як контрзахід опозиції, спробу перехопити симпатії американської сторони, заручитися підтримкою у випадку різкого загострення внутрішньополітичного протистояння. Високий рівень зустрічей лідера БЮТ дає підстави говорити, що вона була сприйнята американською стороною і її позиція не залишилася поза увагою керівництва США<sup>48</sup>.

**Внутрішньополітична ситуація негативно позначилася на підтримці США зовнішньополітичного курсу України.** США активно й послідовно підтримують європейську і євроатлантичну інтеграцію України, демонструють готовність допомогти їй в енергодіалозі з РФ, сприяти реалізації ряду регіональних ініціатив. Однак, розвиток внутрішньополітичних процесів значною мірою нівелює зусилля американської сторони.

*По-перше*, політична криза різко дестабілізувала ситуацію в країні, що негативно позначилося на діалозі із США, викликало сумніви стосовно України як прогностованого та передбачуваного партнера, відносини з яким мають стабільний і стратегічний характер.

*По-друге*, ряд кроків української сторони створили проблеми для згаданої підтримки. В цьому контексті можна нагадати непрозорі “газові” домовленості з РФ, заяви Прем'єр-міністра В.Януковича про неготовність України приєднатися до ПДЧ та можливість пролонгації перебування Чорноморського Флоту РФ у Криму, а також спроби окремих політичних сил скоригувати зовнішньополітичний курс країни.

**Не задіяні ефективні двосторонні механізми співробітництва.** Міждержавні контакти із США мають значною мірою ситуативний, спорадичний характер. Під час згаданого вище візиту до США Прем'єр-міністр України заявив про необхідність “відбудувати найближчим часом дієвий механізм цих (українсько-американських – *ред.*) відносин”<sup>49</sup>.

Проте, помітних практичних кроків у цьому напрямі не спостерігалось: (а) не вдалося відновити діяльність українсько-американської Комісії на вищому рівні; (б) існує дефіцит механізмів стабільного міжпарламентського співробітництва; (в) не сформовані канали відносин з українською діаспорою в США (зокрема, в Державному бюджеті на 2007р. не передбачено фінансування відповідної програми співробітництва).

Внутрішньополітична ситуація, зокрема, розігрування певними політичними силами “антиамериканської карти” гальмує створення атмосфери довіри, ефективної системи контактів між громадськими організаціями країн, політичними, інформаційними, виробничими структурами.

**Не вдалося досягти якісних результатів в економічних відносинах.** США сьогодні є одним з найбільших зовнішніх інвесторів в економіку України та донорів міжнародної технічної допомоги<sup>50</sup>. Однак, потенціал економічного співробітництва використовується незадовільно, насамперед – через брак ефективних соціально-економічних реформ в Україні, що негативно впливає на міжнародну співпрацю. Як зазначалося вище, в Україні залишаються невирішеними проблеми захисту прав іноземних інвесторів, ефективності податкової системи, корупції, безпеки бізнесу, використання заходів адміністративного управління економічними процесами (так, у жовтні 2006р. Уряд України ухвалив рішення про ліцензування та квотування експорту зерна з України, що викликало негативну реакцію з боку ряду країн ЄС та США<sup>51</sup>).

Така ситуація стримує діяльність американського бізнесу в Україні, компанії США утримуються від крупних стратегічних інвестицій в українську економіку.

#### Оцінка

Дії влади на американському напрямі не можуть бути оцінені позитивно. За досліджуваний період у політико-дипломатичному діалозі із США, в економічних відносинах вагомі результати не досягнуті. Поступово втрачається закладений у 2005р. політико-дипломатичний потенціал розвитку стратегічного партнерства та підтримки США зовнішньополітичного курсу України. Внаслідок загострення внутрішньополітичної ситуації, двосторонні відносини набувають невизначеного характеру.

### 3.4 РОЗВИТОК СПІВРОБІТНИЦТВА З РОСІЙСЬКОЮ ФЕДЕРАЦІЄЮ

Аналіз розвитку відносин з РФ дає підстави констатувати нові акценти у двосторонньому діалозі. Коаліційний Уряд визначив розвиток співробітництва з РФ ключовим напрямом своєї діяльності. У грудні 2006р., під час зустрічі з віце-прем'єром РФ С.Івановим, Прем'єр-міністр України заявив:

<sup>45</sup> Інтерфакс-Україна, 29 листопада 2006р.

<sup>46</sup> Зокрема, різко негативну заяву з приводу звільнення Б.Тарасюка в січні 2007р. оприлюднив Український конгресовий комітет Америки. – Інтерфакс-Україна, 31 січня 2007р.

<sup>47</sup> Інтерфакс-Україна, 8 грудня 2006р.

<sup>48</sup> Під час візиту до США Ю.Тимошенко зустрілася з віце-президентом США Р.Чейні, Держсекретарем К.Райс, керівниками комітетів Сенату, представниками провідних ЗМІ.

<sup>49</sup> Інтерфакс-Україна, 5 грудня 2006р.

<sup>50</sup> За даними Держжомстату, станом на січень 2007р., США посідають шосте місце за обсягами інвестицій в Україну – \$1,4 млрд. Загальний обсяг допомоги США складає майже \$3 млрд.

<sup>51</sup> Посольство США в Україні виступило із заявою, в якій підкреслюється, що “запровадження таких заходів може негативно вплинути на інвестиційний клімат в Україні...”, викликати недовіру до зусиль України в напрямі подальшої лібералізації торгівлі”. – Україна срыває сроки вступления в ВТО. – Эксперт-центр, 13 октября 2006г.; <http://www.expert.org.ua>



“Ми відразу взяли курс на відновлення стратегічного партнерства з Росією”<sup>52</sup>.

Уряду вдалося досягти певних позитивних результатів на російському напрямі. У повному масштабі започаткована робота Українсько-Російської міждержавної комісії, укладені важливі двосторонні документи: угоди про реадмісію; про співробітництво в галузі культури та ін. Підписана довгострокова програма міжрегіонального та прикордонного співробітництва до 2010р. Удосконалений механізм перетину державного кордону України і Росії.

Домовленості з питань співробітництва в ряді пріоритетних сфер (енергетика, авіаційна промисловість, транспорт) дали підстави Президенту В.Ющенку заявити що “сьогодні закладені основи якісного механізму у відносинах між Україною і Росією”<sup>53</sup>.

#### ГРОМАДСЬКА ДУМКА

У 2005р. громадяни досить критично оцінювали успішність дій влади на російському напрямі: у квітні 50,7% опитаних вважали, що досягти успіхів у відносинах з РФ не вдалося, у грудні таку думку поділяли 80,6%. Однак, у листопаді 2006р. картина оцінок змінилася: 55,3% опитаних зазначили, що новому Уряду вдалося досягти успіхів у відносинах з Росією. У квітні 2007р. позиції громадян поділилися навпіл: 42,6% – переконані в успішності діяльності Уряду у відносинах з РФ; 42,1% – засвідчили протилежну думку.

З іншого боку, є підстави стверджувати, що активність влади на російському напрямі не призвела до вирішення ряду гострих проблем у двосторонніх відносинах. Протистояння на рівні Президент-Уряд, розбіжності в підходах до вирішення окремих спірних питань у контактах з РФ, боротьба за лідерство в переговорному процесі помітно послабили позиції української сторони. Бракувало послідовного, вираженого і збалансованого відстоювання національних інтересів відповідно до стратегічних зовнішньополітичних пріоритетів – забезпечення енергетичної безпеки країни та її вступу до європейських і євроатлантичних структур.

Можна прогнозувати, що російська сторона буде використовувати складну внутрішньополітичну ситуацію в Україні, підвищуючи скоординований політико-економічний тиск, зокрема, у сфері енергетики. Впливова частина державно-політичної еліти РФ розглядає Україну як об’єкт власних зовнішньополітичних інтересів. З наближенням парламентсько-президентських виборів у РФ “українська карта” буде активно розігруватися російською державно-політичною елітою, отже – тиск на Україну зростатиме. Відповідно, на

фоні внутрішньополітичної кризи в Україні зростатиме вплив “російського фактору”.

Таким чином, попри відзначені позитивні зрушення, слід констатувати, що за досліджуваний період не вдалося досягти системних і якісних змін на краще на російському напрямі, більше того – посилилися деякі негативні тенденції.

**Незважаючи на заяви про стратегічний характер відносин, двосторонні контакти здійснюються в “ручному режимі”, часто набувають непрозорого, кулуарного характеру**<sup>54</sup>. Сторонам не вдалося з’ясувати позиції стосовно заздалегідь проанонсованої Декларації про українсько-російське стратегічне партнерство. План дій Україна-РФ на 2007-2008рр., по суті, є переліком 17 проблемних питань, які плануються вирішити в середньостроковій перспективі, але відсутні спільні стратегічні підходи.

**Існують ознаки відновлення практики “політико-економічного бартеру”**<sup>55</sup>. Так, після “газових” домовленостей з російською стороною Прем’єр-міністр В.Янукович заявив про можливість пролонгації перебування ЧФ РФ у Криму<sup>56</sup>. В контексті протистояння Президента та коаліційної більшості в Парламенті, окремі заяви глави Уряду стосовно пріоритетності розвитку співробітництва з РФ в енергетичній сфері, надання в перспективі російській мові офіційного статусу можна розцінювати як спроби заручитися підтримкою російської сторони для зміцнення власних позицій у протистоянні з Президентом.

**На відносинах з РФ позначається нескоординованість дій інститутів влади**, відзначена вище<sup>57</sup>. Росія використовує таку ситуацію, диверсифікуючи переговорний процес, що в умовах ескалації внутрішнього протистояння в Україні і неспівмірності потенціалів країн явно послаблює позиції української сторони, провокує зростання тиску з боку РФ. Росія позиціонує себе як країна, яка може “патрунувати” Україну в зовнішній сфері<sup>58</sup>.

**Діалог у рамках Українсько-Російської міждержавної комісії не вніс принципово якісних змін у двосторонні відносини, перелік проблем у відносинах з РФ залишився незмінним**. Засідання Комітету з питань економічного співробітництва під керівництвом глав урядів (жовтень 2006р.) мало підготовчий, переважно технічний характер. Ряд гострих проблем було відкладено або залишилося поза увагою. Засідання Міждержавної комісії за участі президентів (грудень 2006р.) не стало “проривом” у двосторонніх відносинах. Після серії переговорів не вдалося досягти помітних успіхів з питань розмежування Азово-Керченської

<sup>52</sup> Янукович намерен восстановить стратегическое партнерство с Россией. – Эксперт-центр, 7 декабря 2006г., <http://www.expert.org.ua>

<sup>53</sup> За підсумками грудневого засідання Українсько-Російської міждержавної комісії. – УНІАН, 22 грудня 2006р.

<sup>54</sup> Так, мають непрозорий характер домовленості в енергетичній сфері. З цього приводу 21 грудня 2006р. В.Ющенко заявив: “...На жаль, нині нам важко казати, що ціноутворення на газ відбувається за зрозумілими всім принципами. Внаслідок цього виникає підозра в наявності різних політичних моментів”. – Інтерфакс-Україна, 21 грудня 2006р.

<sup>55</sup> Газета “Коммерсант-Україна” оприлюднила інформацію з посиланням на джерела в російському Уряді та ВАТ “Газпром”, про те, що ухвалення газової угоди супроводжується рядом політико-економічних умов з боку РФ. Ідеться про якнайскоріше проведення референдуму стосовно вступу України до НАТО, пролонгації термінів перебування ЧФ РФ у Криму, збереження на п’ять років співробітництва з компанією RosUkrEnergo. – Коммерсант-Україна, 20 октября 2006г.; <http://www.kommersant.ua>

<sup>56</sup> В.Янукович зазначив, що перебування ЧФ РФ у Криму залежатиме від того, наскільки це буде необхідно та вигідно Україні та Росії. Це питання, на його думку, буде розглядатися “під кутом зору і політичних, і економічних відносин з РФ”. – Інтерфакс-Україна, 2 листопада 2006р.

<sup>57</sup> Зокрема, різні позиції висловлювалися представниками української сторони стосовно проблеми використання навігаційно-гідрографічного обладнання ЧФ РФ у Криму. Російському політику К.Затуліну СБУ заборонила в червні 2006р. в’їзд до України. Перший віце-прем’єр М.Азаров назвав це “ганьбою” і 5 грудня 2006р. нагородив К.Затуліна орденом “За відродження України” першого ступеню. – Інтерфакс-Україна, 6 грудня 2006р.

<sup>58</sup> Так, Президент РФ В.Путін під час інтерв’ю у прямому телерадіоэфірі 25 жовтня 2006р. заявив, що Росія може захистити Україну від втручання в її внутрішні справи. – Інтерфакс-Україна, 25 жовтня 2006р.



акваторії, остаточно не вирішені проблеми, пов'язані з перебуванням ЧФ РФ у Криму<sup>59</sup>.

Сторони дотримуються різних позицій стосовно розподілу закордонного майна колишнього СРСР, залишаються "замороженими" питання створення зони вільної торгівлі між Україною та РФ, скасування вилучень з режиму двосторонньої торгівлі.

Не знижується гострота проблеми євроатлантичного вибору України у двосторонніх відносинах з РФ. Росія послідовно і наполегливо декларує негативне ставлення до вступу України в НАТО<sup>60</sup>. Конфліктною залишається тема регіональної інтеграції – зокрема, участь України в ЄП, Росія спробувала знову внести до порядку денного двосторонніх відносин приєднання до ЄврАзЕС<sup>61</sup>.

Розв'язання спірних питань планується визначити у Плані дій Україна-РФ на 2007-2008рр. Однак, цей документ по суті є "дорожньою картою" і не має зобов'язуючого характеру для обох сторін.

**Активізація контактів на державному рівні не покращила загальну атмосферу двосторонніх відносин.** Ряд "лояльних" заяв з боку української сторони мали ситуаційний характер, значною мірою обумовлювалися внутрішньополітичною кон'юнктурою і загалом не наблизили сторони до встановлення рівноправних партнерських відносин<sup>62</sup>.

У двосторонніх відносинах постійно виникали конфліктні ситуації. Так, у вересні 2006р. МЗС РФ виступило з жорсткою заявою стосовно дискримінації російської мови в Україні. Зовнішньополітичне відомство України оцінило цей крок як "втручання у внутрішні справи"<sup>63</sup>. Представники російської еліти негативно оцінили ухвалені Верховною Радою в листопаді 2006р. закон, яким голодомор 1932-1933рр. визнається геноцидом українського народу. Негативного резонансу набули заяви мера Москви Ю.Лужкова під час відвідування Севастополя 21 лютого 2007р. МЗС оцінило їх як "пряме втручання у внутрішні справи" та "крок, спрямований на нагнітання напруженості в суспільстві, підриг добросусідських відносин..."<sup>64</sup>. Обидві сторони вдавалися до заборони в'їзду на свої території парламентарів і політиків одна одної<sup>65</sup>.

**Не був задовільним рівень економічного співробітництва.** Протягом досліджуваного періоду спостерігалось певне зниження темпів зростання обсягів двосторонньої торгівлі<sup>66</sup>. Тривали торговельні конфлікти. Так, у 2006р. РФ заборонила поставки продукції м'ясопереробних і великої групи молочних підприємств України – що завдало відчутної економічної шкоди сектору тваринництва<sup>67</sup>, а також призвело до того, що Україна майже на 60% втратила російський ринок твердих сирів. З обох сторін продовжувалася практика антидемпінгових розслідувань<sup>68</sup>. Помітний негативний ефект для економічного співробітництва має відмова Росії (переважно через політичні мотиви) від участі у спільному проєкті будівництва літака АН-70<sup>69</sup>.

Складним залишається співробітництво в енергетичній галузі. Зруйнована практика підписання міжурядових угод і протоколів про поставки до України російського природного газу. Нинішні газові домовленості між *RosUkrEnergo* та "Укргаз-Енерго" мають короткостроковий, непрозорий характер. Негативну реакцію в Україні викликала заява Президента РФ про готовність Росії участь України у видобутку газу в РФ в обмін на доступ російської сторони до управління її газотранспортною системою – оскільки реанімується ідея створення газотранспортного консорціуму, що не відповідає національним інтересам України<sup>70</sup>. У відповідь, Верховна Рада ухвалила зміни до закону "Про трубопровідний транспорт", який забороняє будь-які маніпуляції з національною газотранспортною системою.

Загалом, існують підстави стверджувати, що характер і темпи економічних взаємовідносин переважною мірою визначають російські геополітичні інтереси.

#### Оцінка

Дії влади на російському напрямі, попри активізацію переговорного процесу, в цілому не призвели до позитивних змін у двосторонніх відносинах. Внаслідок внутрішньополітичної кризи позиції України в діалозі з РФ послабилися. Залишається реальною загроза слідування України у фарватері політики РФ. Політиці України стосовно Росії (зокрема, в енергетичній сфері) бракує прозорості, відкритості та підконтрольності суспільству.

<sup>59</sup> 14 грудня на прес-конференції для представників ЗМІ Президент України зазначив, що представниками ЧФ РФ незаконно використовуються 132 земельні ділянки і 170 об'єктів нерухомості. – Інтерфакс-Україна, 14 грудня 2006р. У лютому 2007р. на черговому засіданні робочої групи українсько-російської міждержавної комісії українська сторона запропонувала два проєкти угод з питань юрисдикції і правових аспектів функціонування військових формувань ЧФ РФ.

<sup>60</sup> Під час візиту до Києва в грудні 2006р. Віце-прем'єр РФ С.Іванов заявив, що "це неминуче позначиться на наших взаємовідносинах, зокрема, на кооперації у військово-промисловому комплексі і ряді інших галузей". – Інтерфакс, 7 декабря 2006г.

<sup>61</sup> Російська сторона під час зустрічі глав урядів 16 серпня 2006р. в Сочі "реанімувала" тему вступу України до ЄврАзЕС.

<sup>62</sup> Ідеться про можливе надання в перспективі офіційного статусу російській мові, відновлення ідеї газотранспортного консорціуму та ін.

<sup>63</sup> УНІАН, 28 вересня 2006р.

<sup>64</sup> Див.: Коментар Прес-служби МЗС України з приводу висловлювань мера Москви Юрія Лужкова. – <http://www.mfa.gov.ua>

<sup>65</sup> Так, українська сторона заборонила в'їзд депутатам Державної Думи К.Затуліну та В.Жириновському, російська – народному депутату України П.Порошенку.

<sup>66</sup> У 2006р., за даними Держкомстату, обсяги торгівлі товарами та послугами між Україною та РФ склали \$26,18 млрд., що на 12,1% більше, ніж у 2005р. У 2005р. обсяги двосторонньої торгівлі становили \$23,4 млрд. – темпи зростання, порівняно з 2004р., становили 14,7%.

<sup>67</sup> У 2005р. Україна експортувала до РФ продукцію тваринництва на суму \$620 млн.

<sup>68</sup> У лютому 2007р. міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі ухвалила рішення про подовження антидемпінгового розслідування стосовно імпорту сталевих тросів походженням з РФ. – Інтерфакс-Україна, 13 лютого 2007р.

<sup>69</sup> Головнокомандувач ВПС РФ В.Міхайлов, коментуючи відмову Росії від участі в проєкті АН-70, заявив, що "рішення було передбачливим, якщо мати на увазі взаємовідносини України з НАТО, що ставить під загрозу подальшу реалізацію російсько-української програми створення АН-70". – Інтерфакс-АВН, 26 февраля 2007р.

<sup>70</sup> Інтерфакс-Україна, 6 лютого 2007р.

### 3.5 РЕГІОНАЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ

Ефективна регіональна політика є важливою складовою реалізації зовнішньополітичного курсу країни. У 2005р. - на початку 2006р. Україна зробила ряд кроків для набуття ролі країни-регіонального лідера, висунула ініціативи, які були позитивно сприйняті світовою спільнотою та отримали міжнародну підтримку, здійснювала спроби позиціюватися як модератор процесу забезпечення демократії і стабільності в Чорноморсько-Каспійському регіоні<sup>71</sup>. Ця ініціатива певною мірою була втрачена внаслідок внутрішніх і зовнішніх факторів.

*По-перше*, знизився рівень підтримки та розвитку регіональних об'єднань та ініціатив, насамперед, Організації за демократію та економічний розвиток – ГУАМ, Спільноти демократичного вибору (СДВ)<sup>72</sup>. Розвиток ГУАМ стримувався як внутрішніми (критичне ставлення парламентської більшості), так і зовнішніми факторами (вплив РФ, яка негативно ставиться до ГУАМ<sup>73</sup>). В рамках СДВ у червні 2006р. відбувся Чорноморський форум за діалог і партнерство, у грудні – перше міжпарламентське засідання СДВ. Однак, ці заходи не стали вагомими зовнішньополітичними подіями, і не набули широкого міжнародного резонансу. СДВ не перетворилася на впливову та авторитетну міжнародну структуру.

*По-друге*, не вдалося повною мірою використати потенціал участі України в Центральньо-Європейській Ініціативі та Вишеградській четвірці для зміцнення її євроінтеграційного курсу.

*По-третє*, внаслідок ряду зовнішніх факторів була заблокована реалізація української ініціативи, спрямованої на врегулювання придністровського конфлікту – плану “Врегулювання через демократизацію” із забезпечення переговорного процесу у форматі (5+2) із залученням ЄС і США. Повномасштабний переговорний процес призупинений в лютому 2006р.<sup>74</sup> Зусилля української дипломатії на цьому напрямі не мали помітного успіху.

*По-четверте*, розбудову дружніх, конструктивних відносин України з країнами-сусідами ускладнює невирішена проблема кордонів. За досліджуванний період не вдалося завершити договірно-правове оформлення державного кордону України з Румунією, незавершеним залишається процес оформлення кордону з Білоруссю, блокується процес встановлення державного кордону між Україною та РФ в Азово-Керченській акваторії. Триває процес демаркації кордону з Республікою Молдова<sup>75</sup>.

Загалом, розвиток внутрішньої ситуації за досліджуванний період унеможливив набуття Україною статусу регіонального лідера, вкрай ускладнив проведення ефективної регіональної політики.

Аналізуючи діяльність влади на окремих напрямках регіональної інтеграції, можна відзначити наступне.

**Участь України в СНД залишається значною мірою формальною та обмеженою.** Україна обмежила участь у ряді сфер багатостороннього співробітництва. Це зумовлено, з одного боку, деградацією СНД як міжнародної структури, її неспроможністю спільного вирішення проблем країн-учасниць<sup>76</sup>. З іншого – зростанням політико-економічного тиску РФ на держави Співдружності та її намаганням диктувати їм умови. Водночас, досі триває визначення формату відносин з СНД<sup>77</sup>.

Тому Україна не брала участі в підписанні угод, що поглиблюють політичну інтеграцію (зокрема, вона не погодилася із запропонованою Групою високого рівня концепцією зовнішніх кордонів СНД). Контакти в рамках СНД використовувалися, *по-перше*, для досягнення локальних домовленостей (так, на самміті глав держав СНД у листопаді 2006р. президенти України, Білорусі та Азербайджану створили робочу групу з питань енергетики за участю профільних міністрів трьох країн), *по-друге* – для просування як власних ініціатив (повномасштабне функціонування зони вільної торгівлі, створення коридорів для транспортування енергоносіїв), так і спільних з партнерами по ГУАМ (договірно-правове оформлення кордонів між країнами СНД).

**Перспективи участі України в ЄС є невизначеними.** Україна постійно наголошувала на тому, що рівень її участі в ЄС обмежується створенням зони вільної торгівлі без вилучень та обмежень з урахуванням норм і принципів СОТ, а також вимог, що впливають з інтеграції до ЄС. Таку позицію підтвердив Прем'єр-міністр В.Янукович під час зустрічі з Головою Європейської Комісії Ж.Баррозу у Брюсселі 21 вересня 2006р.<sup>78</sup>

Водночас, тема ЄС залишається дискусійною, серед державно-політичної еліти немає узгодженої позиції стосовно формату участі в ньому України. В лютому 2007р., М.Азаров під час зустрічі з заступником Прем'єр-міністра Білорусі А.Кобяковим заявив про готовність української сторони почати переговори про підписання 38 угод щодо ЄС, парафорованих у 2004р. Це викликало різко негативну реакцію опозиції: на початку березня БЮТ і “Наша Україна” виступили з

<sup>71</sup> Однак, слід зазначити, що на той період здійсненню такого курсу заважав брак політико-економічної підтримки з боку ключових гравців – ЄС і США, та забезпечення продуктивного співробітництва, насамперед, в енергетичній сфері з державами Каспійського регіону.

<sup>72</sup> На самміті держав-учасниць ГУАМ у Києві (23 травня 2006р.) була створена нова міжнародна регіональна структура – Організація за демократію і економічний розвиток – ГУАМ, ухвалений статут, підписаний протокол про реалізацію угоди про створення зони вільної торгівлі.

<sup>73</sup> 18 березня 2007р. на засіданні Раді із зовнішньої та оборонної політики Секретар Ради безпеки РФ І.Іванов охарактеризував ГУАМ як “зразок штучної, нежиттєздатної структури.” На його думку, за допомогою цієї організації здійснюються спроби “вирішувати інші питання шляхом нав'язування тих чи інших формул..., такі спроби приречені на невдачу”. – Інтерфакс, 18 марта 2007г.

<sup>74</sup> 31 січня 2007р. Верховна Рада Придністровської Молдавської Республіки скасувала рішення від 3 січня 1993р. про можливе створення конфедерації з Молдовою.

<sup>75</sup> Роботу демаркаційної комісії гальмують проблеми, пов'язані з визнанням Кишиневом права власності України на частину греблі буферного гідровузла Дністровської ГЕС, неврегульованість придністровського конфлікту. Див.: Інформаційний матеріал про підсумки діяльності Міністерства закордонних справ у 2006р. та актуальні питання у сфері зовнішньої політики України. – <http://www.mfa.gov.ua>

<sup>76</sup> Глава МЗС РФ С.Лавров у виступі на засіданні Держдуми 21 березня 2007р. заявив: “На сьогодні СНД не змогло стати ані повноцінним інтеграційним об'єднанням, ані ефективною міжнародною організацією, яка справляє дієвий вплив на світові процеси”. – Інтерфакс, 21 марта 2007г.

<sup>77</sup> У листопаді 2006р. в рамках РНБО започаткована робота з визначення ближчим часом (до липня 2007р.) формату відносин з СНД.

<sup>78</sup> УНІАН, 22 вересня 2006р.





вимогами денонсації ряду рамкових угод, які передбачають створення наддержавного органу та “загрожують державному суверенітету України”, а також внесли до Парламенту відповідний законопроект.

У відповідь, представники коаліції в ряді регіонів країни провели “громадські референдуми” стосовно вступу України до ЄС, а Міністерство фінансів оприлюднило заяву про те, що “парафований Україною... угоди щодо ЄС не містять ні створення будь-якого “наднаціонального органу”, ні інших механізмів передачі суверенних прав України будь-кому, ні створення митного союзу”<sup>79</sup>.

На цей час переговорний процес стосовно створення ЄС призупинений. За словами першого віцепрем’єр-міністра М.Азарова, який є представником країни в Групі високого рівня з формування ЄС, за період діяльності коаліційного Уряду жодного засідання Групи високого рівня щодо ЄС ще не було, і жоден документ не підписаний<sup>80</sup>.

Проте, в умовах гострої внутрішньої кризи, розбіжності геополітичних позицій провідних політичних сил, ініційований РФ проект ЄС залишається можливою альтернативою європейського та євроатлантичного курсу України.

**Перетворення ГУАМ на повноцінну міжнародну організацію не завершено.** Протягом досліджуваного періоду лише створювалося підґрунтя для діяльності ГУАМ у новій якості. Так, активізувалася безпекова складова організації: започатковане співробітництво спецслужб і правоохоронних органів країн-учасниць, завершується розробка структури і штатного складу багатонаціонального підрозділу. Виконується ряд регіональних проектів в економічній сфері (зокрема – впровадження наскрізних тарифів на перевезення з використанням міжнародного транспортного коридору *ТРАСЕКА*, відкриття залізнично-паромного сполучення Керч-Поті-Батумі та будівництва залізниці Карс-Ахалкалакі). У сфері міжнародної діяльності можна відзначити висування країнами-учасницями спільних ініціатив у рамках ООН, ОБСЄ, Ради Європи, СНД із врегулювання конфліктів на пострадянському просторі: зокрема, стосовно російсько-грузинського конфлікту, ситуації в Абхазії тощо<sup>81</sup>.

Водночас, говорити про перетворення ГУАМ на повноцінну міжнародну організацію, яка має помітний вплив на світові процеси, зарано. Повномасштабна робота Секретаріату ще не розпочалася, діяльність організації ускладнюється дефіцитом фінансового забезпечення<sup>82</sup>. Внаслідок внутрішньополітичного конфлікту Україна не ратифікувала статут ГУАМ. Ряд важливих економічних проектів перебувають у стадії розробки<sup>83</sup>, економічну складову діяльності ГУАМ досі не вдалося зміцнити конкретними проектами та інвестиційними програмами з боку ЄС і США.

#### Оцінка

Регіональну політику влади не можна вважати ефективною. Реалізація попередніх ініціатив, висунутих Україною ускладнилася, насамперед, внаслідок внутрішніх причин. Її позиції на регіональному рівні послабилися. Внаслідок цього, попередні претензії влади на набуття статусу регіонального лідера залишилися нереалізованими.

### 3.6 ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ

Попри появу ряду керівних документів стратегічного характеру, дії влади з реформування сектору безпеки мали переважно безсистемний, фрагментарний характер, політизоване забарвлення та не сприяли підвищенню ефективності сектору. За певного підвищення відкритості влади, зрозумілість її дій та ефективність зворотних зв’язків залишилися на низькому рівні, політика в секторі безпеки не перетворилася на публічну. **Загальні результати діяльності влади в секторі безпеки можна оцінити переважно негативно.**

Результативність дій влади в секторі національної безпеки і оборони оцінювалася за наступними напрямками: визначення та забезпечення реалізації стратегічних цілей; міжнародне співробітництво; створення дієвих механізмів функціонування системи безпеки.

#### Визначення та забезпечення реалізації стратегічних цілей

У березні 2007р. офіційно завершився Комплексний огляд сектору безпеки України. Порушення цього питання, організація і проведення огляду загалом відповідали демократичним стандартам. Але під час проведення огляду не вдалося уникнути традиційних бюрократичних перешкод і формалізму, внаслідок чого його результати виявилися обмежено корисними: аналіз загроз не був глибоким, а їх структура виявилася надто загальною; оцінка стану та можливостей органів сектору безпеки здійснювалася переважно в закритому режимі та зазнала впливу невизначеності розподілу функцій між ними; незважаючи на неодноразові обговорення проекту Стратегії національної безпеки України із залученням інтелектуального потенціалу громадських організацій, чимало зауважень і пропозицій залишилися поза увагою її розробників.

Внаслідок цього, до моменту останніх обговорень проект Стратегії мав багато недоліків і зрештою був замінений новим – який і затвердив Президент України<sup>84</sup>. Цей документ відрізняється від попереднього більшою об’єктивністю оцінки ситуації та конкретизацією пріоритетних завдань, чіткими акцентами на забезпеченні прав громадян і демократичному контролі над сектором безпеки. Однак, враховуючи суперечки між гілками влади, не можна очікувати на ефективне впровадження Стратегії в політику національної безпеки.

<sup>79</sup> УНІАН, 13 березня 2007р.

<sup>80</sup> Там само.

<sup>81</sup> 16 жовтня 2006р. на засіданні Ради міністрів закордонних справ країн-учасниць СНД країни ГУАМ виступили із заявою про необхідність мирного врегулювання російсько-грузинського конфлікту. Широкий міжнародний резонанс отримало внесення країнами ГУАМ до порядку денного 61 сесії Генасамблеї ООН питання про “заморожені” конфлікти на просторі СНД. 8 лютого 2007р. на черговому засіданні комітету заступників міністрів Ради Європи Україна від імені ГУАМ оприлюднила заяву стосовно ситуації в Абхазії. 20 лютого 2007р. на засіданні Постійної Ради ОБСЄ країни-члени ГУАМ виступили із заявою, у якій закликали світове співтовариство зробити все можливе для “забезпечення стабільності в регіоні ОБСЄ при визначенні статусу Косово”.

<sup>82</sup> Річний бюджет організації складатиме близько \$500 тис. – УНІАН, 28 вересня 2006р.

<sup>83</sup> Див.: 100 днів коаліційного уряду України: погляд неурядових аналітичних центрів – Національна безпека і оборона, 2006, №10, с.56.

<sup>84</sup> Див.: Указ №105 від 12 лютого 2007р.

Відсутня дотепер і Концепція реформування сектору безпеки, яка мала б з'явитися до затвердження Стратегії національної безпеки і на впровадження якої ця Стратегія й мала бути спрямованою. За цих умов, поточні заходи з удосконалення структур і функцій органів сектору безпеки виглядають безсистемними та досить сумнівними, з точки зору перспектив.

Найбільш вдало процес стратегічного планування відбувався в Міністерстві оборони, де в березні 2006р. Указом Президента – Верховного Головнокомандувача Збройних Сил був затверджений Стратегічний замисел застосування Збройних Сил, на підставі якого міністром оборони затверджений Стратегічний план застосування Збройних Сил, розроблені формуляри бойових з'єднань і частин, скориговані програми їх реформування. Необхідна інформація з цього питання міститься в “Білій книзі 2006: оборонна політика України”<sup>85</sup>.

#### Оцінка

Дії влади у сфері визначення та реалізації стратегічних цілей національної безпеки можна оцінити як недостатньо ефективні. Вони здійснювалися досить прозоро, але в багатьох випадках – без належного урахування пропозицій експертів – представників громадських організацій.

#### Міжнародне співробітництво

Міжнародне співробітництво з питань безпеки відбувалося під знаком стриманої позиції парламентської коаліції та Уряду стосовно курсу України на євроатлантичну інтеграцію, про що свідчить офіційна заява Прем'єр-міністра під час виступу в Європарламенті 27 березня 2007р., в якому він вкотре підтвердив неготовність України до вступу до НАТО через проблему низької підтримки громадянами цього курсу.

Вирішити цю проблему передбачалося шляхом проведення комплексної та неупередженої інформаційної кампанії з роз'яснення суті державної політики у сфері національної безпеки. Програма кампанії була розроблена Національним центром євроатлантичної інтеграції за участю неурядових аналітичних центрів і громадських організацій. Але згодом вона була передана до Міністерства освіти та науки, яке лише 15 березня 2007р. оголосило конкурс на участь у її виконанні, яке планується розпочати у травні 2007р. Тобто конкретних заходів можна очікувати не раніше вересня 2007р. Зараз інформування громадян здійснюється окремими органами державної влади і громадськими організаціями за власними планами (та в рамках власних бюджетних можливостей), спрямована на обмежену аудиторію і не є скоординованою та ефективною.

Іншою знаковою подією стала реакція (вірніше, відсутність чіткої офіційної реакції) української влади на перспективи розміщення в Польщі та Чехії елементів системи протиракетної оборони (ПРО).

Першою помилкою влади була відсутність прогнозу цих подій, хоча вони планомірно розвивалися протягом минулого року (йдеться про консультації США з Росією, Польщею, Чехією, країнами-членами НАТО). Внаслідок цього Україна залишилася без важелів впливу на ситуацію.

Друга помилка – нерішучість влади у визначенні національних інтересів у рамках цього проекту: традиційно українська політика була поставлена в залежність від позиції Росії з цього питання – що стало підставою для політичних спекуляцій.

5 квітня Парламент ухвалив ініційовану фракцією КПУ Постанову про позицію у зв'язку з планами розміщення елементів ПРО США на території сусідніх з Україною держав. В її тексті містяться некомпетентні висновки про “загрози національній безпеці України та життю мільйонів її громадян”. Такі висновки органу законодавчої влади завдають шкоди міжнародному іміджу держави та ускладнюють залучення наукового, технологічного та виробничого потенціалу України до перспективних спільних проектів.

Поточна міжнародна діяльність України здійснювалася за планами відповідних міністерств і відомств, а також – за Цільовим планом Україна-НАТО. 13 грудня 2006р. у штаб-квартирі Альянсу відбулося засідання Політичного та Політико-військового керівного комітетів НАТО з Україною, на якому представники Альянсу позитивно оцінили стан виконання Україною заходів Цільового плану на 2006р. Діяльність у сфері міжнародного співробітництва оперативно (але переважно постфактум) висвітлюється на сайтах відповідних органів державної влади.

23 березня 2007р. парламентський Комітет з питань національної безпеки і оборони розглянув та одностайно схвалив проект, а 5 квітня Парламент ухвалив Закон “Про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України у 2007р. для участі в багатонаціональних військових навчаннях”<sup>86</sup>.

Важливим для України є співробітництво з Російською Федерацією. Між оборонними відомствами двох країн укладені та діють близько 50 двосторонніх актів. Близько 80 підприємств ОПК України беруть участь у коопераційних зв'язках з російськими підприємствами.

Однією з головних подій 2006р. у двосторонньому співробітництві стало перше засідання Підкомітету з питань безпеки Українсько-Російської міждержавної комісії, що відбулося у грудні, під час офіційного візиту до Києва віце-прем'єр-міністра – міністра оборони РФ С.Іванова.

Результатом засідання стало, зокрема, визначення основних напрямів роботи Підкомітету, серед яких: поглиблення співробітництва між видами збройних сил і родами військ; подовження ресурсу озброєнь і військової техніки; взаємодія з питань утилізації боеприпасів і компонентів ракетного палива.

Підписаний План співробітництва між оборонними відомствами двох країн на 2007р. Підготовлена і парафована міжурядова Угода про взаємну охорону прав на результати інтелектуальної діяльності, що використовуються та отримані під час двостороннього військово-технічного співробітництва.

У військово-технічній сфері здійснюються спільні проекти з модернізації літаків МіГ-29, Су-25 та вертольотів Мі-24 Збройних Сил України. Укладена угода про продовження випуску літаків Ан-124 “Руслан”. Перспективними вважаються спільні проекти літаків Бе-200, Як-130, Ту-334.

<sup>85</sup> Біла книга 2006: оборонна політика України. – Київ, 2007.

<sup>86</sup> Закон схвалює рішення Президента про допуск підрозділів збройних сил інших держав, а саме: РФ – у квітні 2007р. в рамках двосторонніх українсько-російських навчань чергових сил протиповітряної оборони; Бельгії – у травні-липні 2007р. в рамках україно-бельгійських тактичних навчань; США та інших держав – у липні-вересні 2007р. в рамках навчань *Rapid Trident-2007*, *See Breeze-2007*, *Combine Effort-2007*.



Водночас, слід зазначити, що через політику Росії із забезпечення самодостатності ОПК та його орієнтації на новітні західні технології, а також через невдачу політику українського Уряду з реструктуризації власного ОПК, Україна не лише поступово втрачає російський ринок, а й змушена конкурувати з російськими підприємствами на зовнішніх ринках.

#### Оцінка

Діяльність влади у сфері міжнародного співробітництва з питань безпеки можна оцінити неоднозначно. На рівні безпосередніх виконавців вона здійснюється згідно з відповідними планами, заходи яких є переважно прозорими, але не досить зрозумілими для громадськості. Діяльність на вищому політичному рівні позбавлена стратегічних орієнтирів, злагодженості та координації дій, що знижує темпи зовнішньополітичної діяльності України у сфері безпеки.

#### Створення дієвих механізмів функціонування системи безпеки

Незважаючи на початок ще у 2005р. роботи над концепцією реформування правоохоронних органів, вона й досі не завершена. Наявність багатьох альтернативних підходів до реформування найбільш чутливих елементів системи безпеки – органів МВС і СБУ – шкодить діяльності цих органів, насамперед, через невизначеність перспектив і плінність кадрів.

Діяльність зі створення ефективних механізмів функціонування сектору безпеки відбувалася на фоні постійних кадрових перестановок керівного складу відповідних міністерств і відомств та нагадувала боротьбу за розстановку сил на внутрішньополітичній арені. Суперечності між головними центрами формування та реалізації державної політики, втручання Парламенту у процес звільнення з посад і призначення керівників МЗС, Міністерства оборони, СБУ, державного підприємства “Укрспецекспорт”, спроби Уряду перебрати повноваження з призначення осіб керівного складу цих органів сектору безпеки, а також не завжди своєчасна та адекватна реакція Президента та його Секретаріату не додають ефективності системі національної безпеки і шкодять міжнародному іміджу України.

Зокрема, реформування СБУ гальмується невідповідністю позицій стосовно розподілу функцій між правоохоронними органами та повноважень з контролю над ними. Прикладом невдачі політики в цьому напрямі є Указ Президента, що стосується заміщення посад заступників голови СБУ винятково особами з військовим званням. Положення Указу не відповідають принципам демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і спрямовані на закріплення повноважень Президента над СБУ.

3 квітня 2007р. парламентський Комітет з питань національної безпеки і оборони виніс на обговорення законопроект про внесення змін до Закону “Про Службу безпеки України”. В ньому йдеться саме про процедурні питання призначення керівного складу СБУ та пропонується передати контроль над призначенням заступників голови СБУ профільному комітету Верховної Ради, що є надмірним ускладненням процесу кадрових призначень.

Як продовження протистояння Президента та Уряду може розглядатися, з одного боку, створення в січні 2007р. в Кабінеті Міністрів посади віце-прем’єра з функціями забезпечення координації дій органів сектору безпеки (за чинним законодавством, ці функції належать РНБО), а з іншого – створення

при РНБО Міжвідомчої комісії з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю України (замість колишнього однойменного Комітету), у складі якої новий віце-прем’єр не представлений.

Політична нестабільність меншою мірою вплинула на діяльність органів сектору безпеки, де не відбулося кардинальних змін керівного складу, зокрема, Міністерства оборони, Державної прикордонної служби, Служби зовнішньої розвідки. Загальним негативним чинником для них залишається недостатній рівень бюджетного забезпечення. Зокрема, навіть те, що до оборонного бюджету Урядом було додано 500 млн. грн., може сприяти лише частковому вирішенню окремих проблем Збройних Сил – але не вирішити питання всебічного забезпечення професіоналізації армії та її технічної модернізації.

Прозорість цього напрямку діяльності влади забезпечується винятково через оприлюднення окремих подій у ЗМІ. На сайтах органів сектору безпеки оперативна інформація про заходи з їх реформування, як правило, відсутня.

До позитивних моментів слід віднести існування та активну діяльність при органах сектору безпеки громадських рад. Відсутність традицій і напрацьованих механізмів їх діяльності та впливу на державну політику (що частково компенсується консультативною допомогою міжнародних організацій та іноземних фахівців), відбивається на їх ефективності – але це є проблемою росту, важливо цей ріст не зупиняти.

#### Оцінка

Діяльність влади у сфері реформування органів сектору безпеки можна оцінити скоріше негативно. Демократичні гасла, під якими здійснюються реформи, не можуть бути виправданням розбалансування та політизації органів сектору безпеки, особливо за умов зростання рівня корупції і доступу до влади політично заангажованих осіб. Прозорість діяльності влади за цим напрямом є недостатньою.

#### ВИСНОВКИ

Внутрішні процеси критично позначаються на зовнішній політиці країни. Політична криза загальмувала вирішення проблем інституційно-правового, кадрового забезпечення реалізації зовнішньополітичного курсу. Конфронтація, відсутність стабільного консенсусу еліт довкола ключових геополітичних питань ускладнювали процес реалізації зовнішньополітичного курсу, унеможливило його закріплення (за окремими напрямами) на законодавчому рівні, спричиняло загрозу ревізії. Країна виявилася вразливою до зовнішніх впливів, погіршився її міжнародний імідж.

Не вироблена єдина чітка стратегія на головних зовнішніх напрямках – у відносинах з ЄС, США, РФ. Ускладнилося забезпечення ефективної регіональної політики.

Політика державних структур на зовнішній арені здійснювалася значною мірою в “ручному” режимі, що заважало забезпеченню її прозорості, відкритості та підконтрольності суспільству.

Політиці у сфері безпеки бракує публічності, системності, стратегічних підходів та скоординованості дій влади на різних рівнях. Процес реформування сектору безпеки мав значною мірою кон’юнктурний, непослідовний характер, успішності реформ перешкоджало невідповідне ресурсне забезпечення. ■



## 4. ВЛАДА І СИТУАЦІЯ В КРАЇНІ ОЧИМА ГРОМАДЯН

Результати моніторингу громадської думки, який постійно здійснюється соціологічною службою Центру Разумкова, свідчать про досить стійку тенденцію до поширення критичних настроїв у суспільстві стосовно загальної ситуації в країні, на пряму розвитку подій, становища в різних сферах суспільного життя.

Громадяни досить низько оцінюють відповідність діяльності владних інститутів та окремих органів влади таким засадам належного врядування, як прозорість, відкритість, підконтрольність суспільству, відповідність суспільним інтересам. Підвищується рівень негативних оцінок дій влади, вищих посадових осіб держави, а також політичних сил, представлених у Парламенті. Натомість знижується рівень позитивних очікувань від влади, її окремих інститутів.

Загалом, можна констатувати, що кредит суспільної довіри до влади в її новому форматі, який склався після парламентських виборів 2006р. та конституційної реформи, є низьким.

При цьому, слід відзначити, що останнє за часом опитування, результати якого наводяться в цьому розділі, відбувалося частково до відкритого розгортання політичної кризи в країні, частково – після: з 23 березня по 6 квітня 2007р. (Указ Президента України “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України” був підписаний 2 квітня). З 2011 респондентів, після підписання Указу було опитано 415. Ця обставина могла позначитися на відповідях громадян на питання стосовно дій тих чи інших інститутів влади або вищих посадових осіб держави, отже, її слід мати на увазі, оцінюючи та аналізуючи отримані дані.

Нижче наводяться узагальнені результати опитувань та їх стислий аналіз<sup>1</sup>.

### 4.1 ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА СИТУАЦІЇ В КРАЇНІ

Більшість (60,8%) громадян вважають ситуацію, що склалася в Україні станом на квітень 2007р., загалом є поганою (27,9% – дуже поганою, 32,9% – досить поганою). Протилежної думки дотримуються лише 4,5% опитаних, упевнених, що ситуація є загалом доброю (4%) або дуже доброю (0,5%).

Порівняно з листопадом 2006р., оцінки громадян відчутно змінилися на гірше. Тоді ситуацію вважали загалом поганою приблизно половина (48,6%) опитаних, доброю – 6,2%.

Найбільш критично налаштовані жителі Сходу, де майже 70% вважають ситуацію загалом поганою проти 5% тих, хто дотримується протилежної думки, найменш критично – Півдня (55% проти 9,6%, відповідно)<sup>2</sup>. (Діаграма “Як загалом Ви можете охарактеризувати ситуацію в країні?”)<sup>3</sup>.

Що стосується оцінок зміни ситуації у зв’язку з формуванням коаліційного Уряду, то в листопаді 2006р. (Уряд був сформований в серпні і працював до моменту опитування приблизно 100 днів) оцінки змін були дещо м’якшими, порівняно з нинішніми. Тоді відносна більшість (46%) громадян засвідчили, що ситуація, на їх думку, не змінилася, 11,1% – вбачали покращення, а 34,7% – погіршення ситуації. У квітні 2007р. відносна більшість (48,6%) опитаних заявили про погіршення ситуації, 37,9% – вважають, що вона не змінилася, лише 6,5% – вбачають її покращення.

Число тих, хто засвідчив погіршення ситуації, зросло в усіх регіонах країни, за винятком Центру, де оцінки змін, порівняно з листопадом, майже не змінилися (діаграма “Оцінка змін ситуації в країні в цілому”).

<sup>1</sup> У розділі використані результати опитувань, що проводилися соціологічною службою Центру Разумкова з лютого 2004р. по квітень 2007р. Останнє за часом соціологічне опитування проведене з 23 березня по 6 квітня 2007р. Опитано 2011 віком від 18 років у всіх регіонах України. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

Усі опитування, результати яких наводяться в підрозділі, здійснювалися в усіх областях України, Києві та АР Крим за багатоступеневу випадкову вибіркою із квотним відбором респондентів на останньому етапі, що репрезентує доросле населення України за основними соціально-демографічними показниками (регіон проживання, тип і розмір населеного пункту, вік, стать). Теоретична похибка вибірки всіх опитувань не перевищує 2,3%.

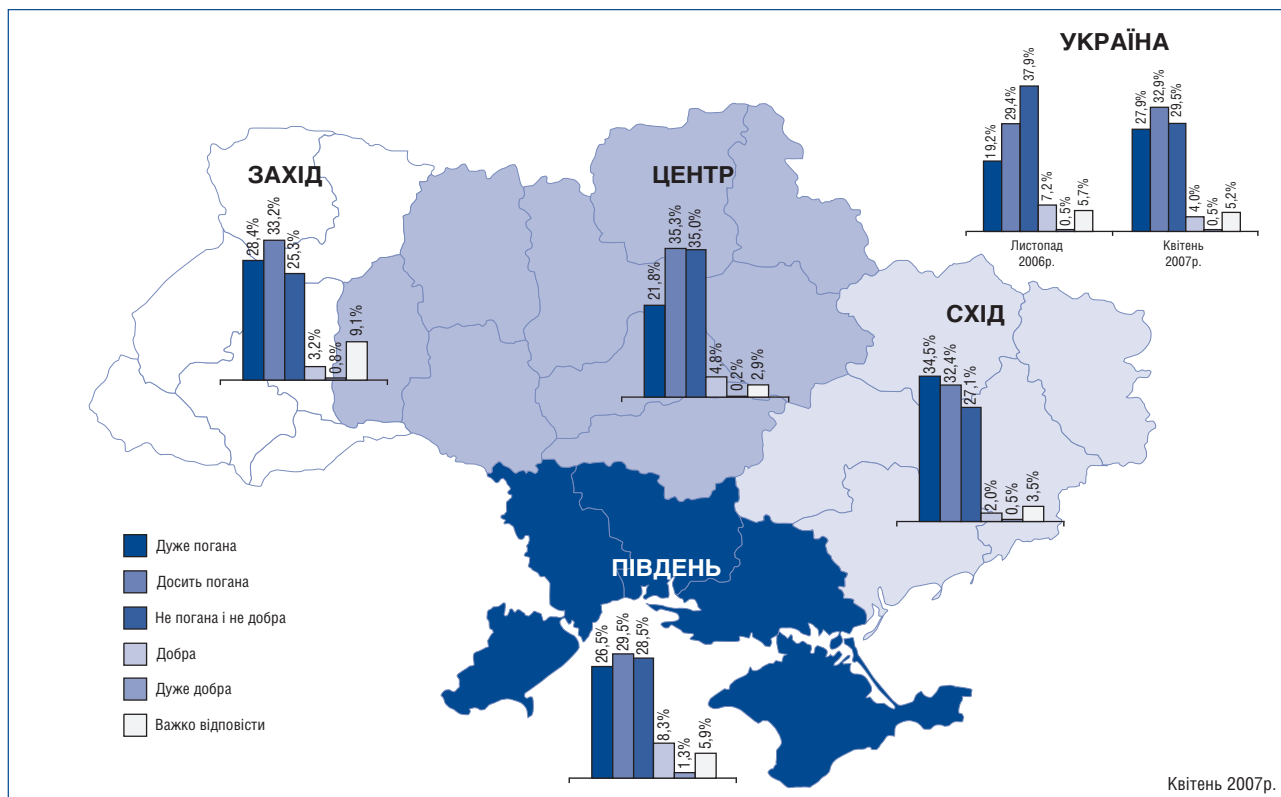
<sup>2</sup> Тут і далі використовується наступний розподіл територій за регіонами: **Захід**: Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області; **Південь**: АР Крим, Миколаївська, Одеська, Херсонська області; **Схід**: Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська області; **Центр**: м.Київ, Вінницька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області.

Аналізуючи регіональний поділ оцінок, слід зважати на зазначену вище особливість описуваного опитування – воно відбувалося під час розгортання політичної кризи.

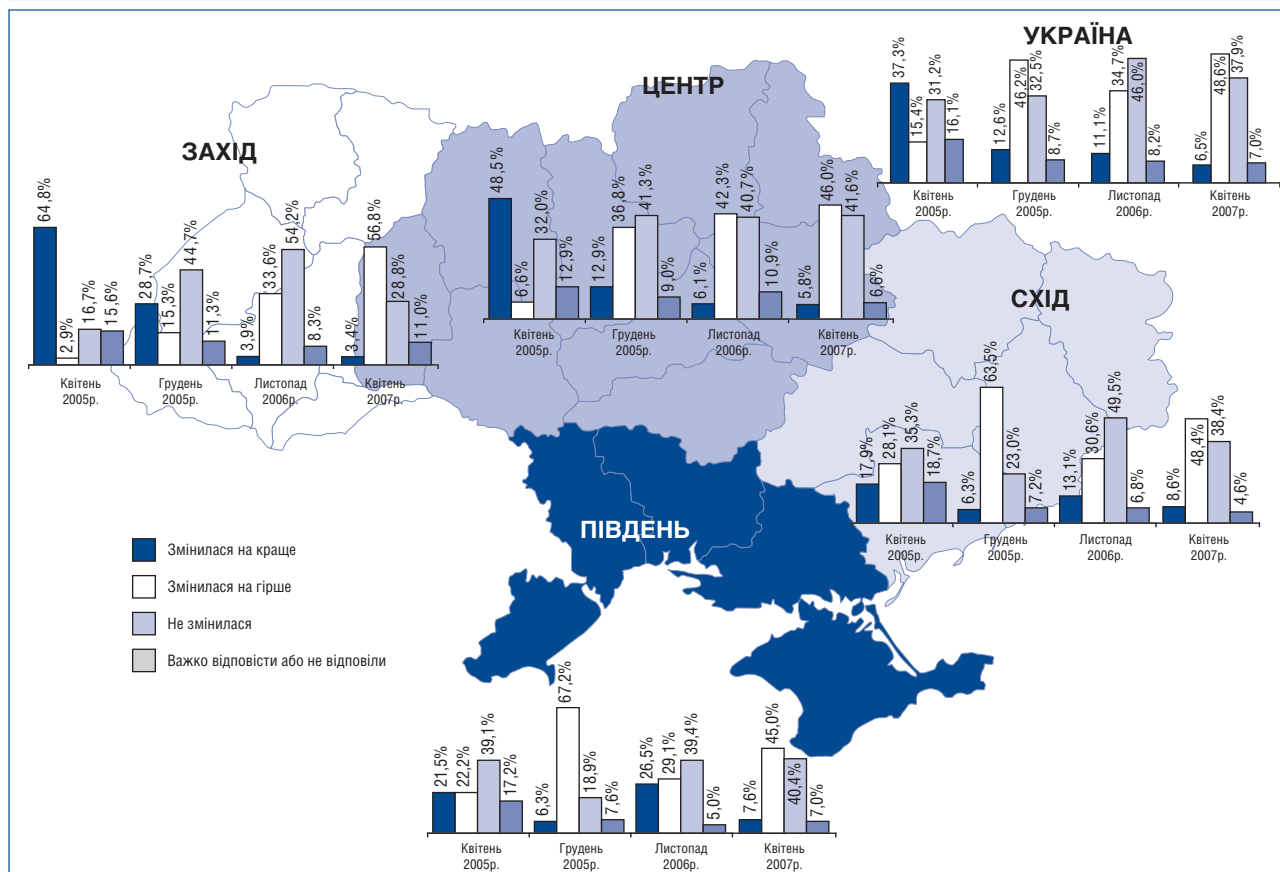
<sup>3</sup> У листопаді 2006р. число невдоволених ситуацією в країні в регіонах України становило: на Заході – 46%; у Центрі – 50,4%; на Сході – 50,4%; на Півдні – 34%.



### Як загалом Ви можете охарактеризувати ситуацію в країні? % опитаних



### Оцінка змін ситуації у країні в цілому\*, % опитаних

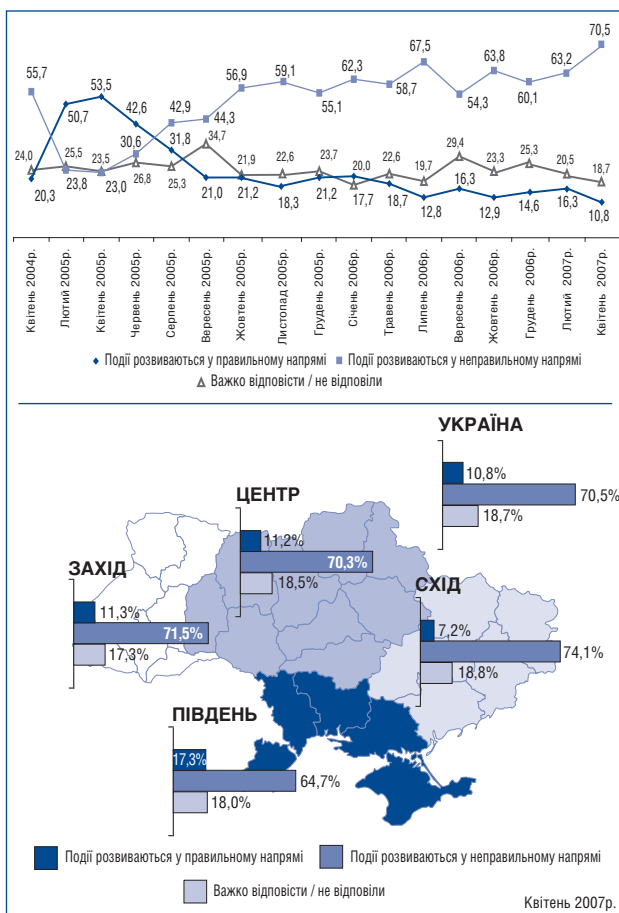


\* У квітні 2005р. питання формулювалося так: "Яким чином за період діяльності новообраного Президента та нового Уряду змінилося становище в Україні?"; у грудні 2005р. – "Яким чином протягом 2005 року змінилося становище в Україні?"; у листопаді 2006р. – "Яким чином за період діяльності нового Уряду змінилося становище в Україні?"; у квітні 2007р. – "На початку серпня 2006р. був створений коаліційний Уряд. Яким чином за період його діяльності змінилася ситуація у країні в цілому?".

Оцінюючи **напрямок розвитку подій у країні**, більшість (70,5%) опитаних засвідчили, що, на їх думку, події в країні розвиваються в неправильному напрямі, проти 10,8% тих, хто дотримується протилежної думки. У грудні 2006р. ці показники становили 60,1% проти 14,6%, відповідно.

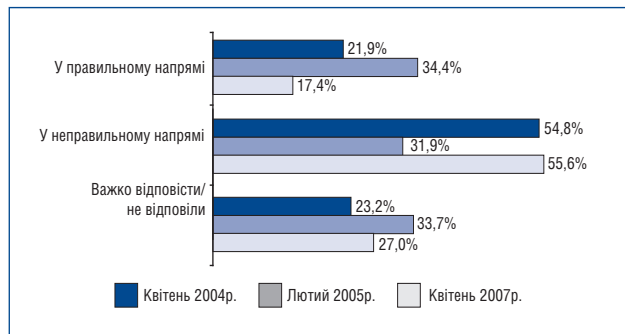
Показовим є порівняння оцінок напрямку розвитку подій, отриманих у квітні 2007р., з аналогічними оцінками, отриманими в результаті опитування, проведеного у квітні 2005р. Тоді понад половина (53,5%) громадян вважали, що події в країні розвиваються у правильному напрямі, протилежної думки дотримувалися лише 23,0% опитаних. Отже, число громадян, які критично оцінюють напрямок розвитку подій в Україні, протягом двох років зросло утричі, а число тих, хто вважає цей напрямок правильним, – зменшилося у п'ятеро (діаграма “Оцінка напрямку розвитку подій у країні”).

Оцінка напрямку розвитку подій у країні,  
% опитаних



Примітно, що **напрямок розвитку подій у власному населеному пункті** громадяни оцінюють дещо м'якше, порівняно з оцінками, що стосуються країни загалом. Так, правильний розвиток подій у власному населеному пункті відзначили 17,4%, неправильний – 55,6% опитаних. Водночас, привертає увагу та обставина, що понад чверть (27%) респондентів не змогли визначитися з відповіддю на це питання, – проти 18,7% тих, хто не визначився з відповіддю стосовно країни в цілому (діаграма “У Вашому населеному пункті події розвиваються у правильному чи неправильному напрямі?”).

У Вашому населеному пункті події розвиваються  
у правильному чи неправильному напрямі?  
% опитаних



## 4.2 ОЦІНКА ЗМІН У РІЗНИХ СФЕРАХ ЖИТТЯ КРАЇНИ І ГРОМАДЯН

У всіх без винятку сферах, наведених у переліку анкети, громадяни вбачають погіршення ситуації. Такі результати отримані вперше за останні два роки опитувань (з квітня 2005р.). Як видно з таблиці “Оцінка змін в окремих сферах”, від'ємний показник змін коливається від –9,3% стосовно такої сфери, як становище українського населення, до –82,1% стосовно рівня цін і тарифів. Крім того, показники змін на гірше майже у всіх сферах є відчутно вищими, ніж ті, що були отримані в результаті опитування в листопаді 2006р.

Привертають увагу кілька показників, які ілюструють **погіршення ситуації у сфері демократії**. Так, якщо у квітні і грудні 2005р. відзначалися позитивні зміни у рівні свободи слова (показник змін: +31,8% та +25,7%, відповідно), то в листопаді 2006р. показник набув від'ємного значення –2,4%, а в квітні 2007р. він становить уже –10,1%.

Такі самі тенденції спостерігаються стосовно рівня демократії загалом (відповідно: +26,8% та +15,5% і –4,8% та –15,8%), становища у сфері дотримання прав і свобод громадян (відповідно: +13,1% та +1,8% і –10,8% та –17,1%). У сфері дотримання законності державними службовцями від'ємний показник зафіксований ще у грудні 2005р., так само, як і показник стосовно ставлення влади до громадян і навпаки – громадян до влади.

Уваги потребують також зміни, що відбуваються з таким важливим для соціального самопочуття суспільства показником, яким є **впевненість громадян у завтрашньому дні**. У квітні 2005р. показник змін у цій сфері був позитивним і становив +5,8%. Тоді понад чверть (26,7%) громадян вбачали в цій сфері зміни на краще, 35,4% – засвідчили відсутність змін, і лише 20,9% – відзначили зміни на гірше. У квітні 2007р. показник змін склав –42,5%. Зміни на гірше відзначили майже половина (49,2%) громадян, на краще – лише 6,7%, не вбачають змін – 36,1% опитаних. **Водночас, близько половини (46,9%) громадян вважають, що найбільший вплив на ситуацію в країні серед вищих посадових осіб має Прем'єр-міністр України В.Янукович** (у вересні 2006р. так думали 44% опитаних). Вплив на ситуацію в країні Президента України В.Ющенка оцінюють як найбільший 16,9% опитаних – проти 19,2% у вересні 2006р. (таблиця “Хто з вищих посадових осіб...?”).





### Оцінка змін в окремих сферах\*, % опитаних

|                                                     | Змінилося на краще |                   |                    |                   | Змінилося на гірше |                   |                    |                   | Не змінилося      |                   |                    |                   | Важко відповісти/<br>не відповіли |                   |                    |                   | Показник змін**   |                   |                    |                   |
|-----------------------------------------------------|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|-----------------------------------|-------------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|
|                                                     | Квітень<br>2005р.  | Грудень<br>2005р. | Листопад<br>2006р. | Квітень<br>2007р. | Квітень<br>2005р.  | Грудень<br>2005р. | Листопад<br>2006р. | Квітень<br>2007р. | Квітень<br>2005р. | Грудень<br>2005р. | Листопад<br>2006р. | Квітень<br>2007р. | Квітень<br>2005р.                 | Грудень<br>2005р. | Листопад<br>2006р. | Квітень<br>2007р. | Квітень<br>2005р. | Грудень<br>2005р. | Листопад<br>2006р. | Квітень<br>2007р. |
| Становище українського населення                    | —                  | —                 | 4,7                | 5,7               | —                  | —                 | 11,6               | 15,0              | —                 | —                 | 74,3               | 68,9              | —                                 | —                 | 9,4                | 10,4              | —                 | —                 | -6,9               | -9,3              |
| Рівень свободи слова                                | 43,4               | 39,2              | 9,9                | 10,6              | 11,6               | 13,5              | 12,3               | 20,7              | 33,7              | 36,3              | 67,1               | 58,5              | 11,3                              | 11,0              | 10,7               | 10,2              | 31,8              | 25,7              | -2,4               | -10,1             |
| Становище російськомовного населення                | —                  | 3,4               | 13,0               | 6,3               | —                  | 22,4              | 9,0                | 17,2              | —                 | 62,2              | 68,5               | 63,9              | —                                 | 12,0              | 9,5                | 12,6              | —                 | -19,0             | 4,0                | -10,9             |
| Забезпечення прав опозиції                          | —                  | —                 | 9,1                | 9,9               | —                  | —                 | 13,0               | 22,6              | —                 | —                 | 50,0               | 42,7              | —                                 | —                 | 27,9               | 24,8              | —                 | —                 | -3,9               | -12,7             |
| Рівень демократії                                   | 38,8               | 31,5              | 8,1                | 8,4               | 12,0               | 16,0              | 12,9               | 24,2              | 35,3              | 39,3              | 66,8               | 56,6              | 13,9                              | 13,2              | 12,2               | 10,8              | 26,8              | 15,5              | -4,8               | -15,8             |
| Становище у сфері дотримання прав і свобод громадян | 25,9               | 20,0              | 6,2                | 6,8               | 12,8               | 18,2              | 17,0               | 23,9              | 43,8              | 43,8              | 61,8               | 54,8              | 17,5                              | 18,0              | 15,0               | 14,5              | 13,1              | 1,8               | -10,8              | -17,1             |
| Пенсійне забезпечення                               | 72,8               | 26,7              | 8,0                | 16,4              | 4,6                | 25,3              | 27,4               | 35,4              | 16,0              | 39,0              | 56,2               | 37,9              | 6,6                               | 9,0               | 8,4                | 10,3              | 68,2              | 1,4               | -19,4              | -19,0             |
| Економічне становище країни                         | 27,1               | 12,0              | 9,8                | 14,7              | 19,1               | 54,8              | 34,2               | 39,5              | 43,9              | 27,0              | 49,8               | 40,0              | 9,9                               | 6,2               | 6,2                | 5,8               | 8,0               | -42,8             | -24,4              | -24,8             |
| Міжнародний імідж України                           | 60,5               | 34,8              | 17,3               | 11,7              | 7,9                | 25,4              | 27,0               | 36,8              | 18,5              | 24,8              | 41,2               | 38,4              | 13,1                              | 15,0              | 14,5               | 13,1              | 52,6              | 9,4               | -9,7               | -25,1             |
| Оплата праці                                        | 31,5               | 17,9              | 6,1                | 14,0              | 9,9                | 33,9              | 31,4               | 39,3              | 46,6              | 37,3              | 54,1               | 39,9              | 12,0                              | 10,9              | 8,4                | 6,7               | 21,6              | -16,0             | -25,3              | -25,3             |
| Дотримання законності державними службовцями        | 23,6               | 11,5              | 8,0                | 5,9               | 10,0               | 24,3              | 21,1               | 33,7              | 46,7              | 47,5              | 54,9               | 44,5              | 19,7                              | 16,7              | 16,0               | 15,9              | 13,6              | -12,8             | -13,1              | -27,8             |
| Ставлення влади до громадян                         | 32,7               | 12,4              | 8,8                | 5,9               | 10,5               | 33,7              | 27,4               | 34,1              | 40,8              | 42,3              | 54,7               | 52,1              | 16,0                              | 11,6              | 9,1                | 7,9               | 22,2              | -21,3             | -18,6              | -28,2             |
| Прозорість, відкритість діяльності влади            | —                  | —                 | 10,3               | 6,0               | —                  | —                 | 25,9               | 34,6              | —                 | —                 | 51,5               | 47,5              | —                                 | —                 | 12,3               | 11,9              | —                 | —                 | -15,6              | -28,6             |
| Спроможність громадян впливати на дії влади         | —                  | —                 | 5,6                | 3,8               | —                  | —                 | 24,8               | 33,9              | —                 | —                 | 59,1               | 52,2              | —                                 | —                 | 10,5               | 10,1              | —                 | —                 | -19,2              | -30,1             |
| Ситуація зі злочинністю                             | 22,8               | 16,2              | 5,1                | 4,6               | 11,1               | 26,5              | 27,8               | 35,8              | 49,0              | 44,6              | 55,4               | 50,0              | 17,1                              | 12,7              | 11,7               | 9,6               | 11,7              | -10,3             | -22,7              | -31,2             |
| Рівень добробуту родини респондента                 | 22,5               | 10,4              | 5,1                | 8,7               | 18,8               | 44,4              | 38,4               | 42,1              | 55,9              | 43,4              | 54,4               | 45,9              | 2,8                               | 1,8               | 2,1                | 3,3               | 3,7               | -34,0             | -33,3              | -33,4             |
| Ставлення громадян до влади                         | 35,1               | 11,3              | 9,0                | 4,9               | 14,3               | 47,5              | 35,9               | 45,1              | 35,0              | 31,8              | 46,5               | 41,8              | 15,6                              | 9,4               | 8,6                | 8,2               | 20,8              | -36,2             | -26,9              | -40,2             |
| Упевненість громадян у завтрашньому дні             | 26,7               | 7,6               | 10,5               | 6,7               | 20,9               | 50,9              | 43,5               | 49,2              | 35,4              | 31,1              | 37,9               | 36,1              | 17,0                              | 10,4              | 8,1                | 8,0               | 5,8               | -21,3             | -33,0              | -42,5             |
| Рівень цін і тарифів                                | 7,2                | 2,9               | 1,9                | 2,1               | 71,4               | 83,6              | 82,9               | 84,2              | 15,0              | 10,6              | 12,5               | 11,2              | 6,4                               | 2,9               | 2,7                | 2,5               | -64,2             | -80,7             | -81,0              | -82,1             |

\* У квітні 2005р. питання формулювалося так: "Яким чином за період діяльності новообраного Президента та нового Уряду змінилося становище в Україні в таких сферах?"; у грудні 2005р. – "Яким чином протягом 2005р. змінилося становище в Україні в таких сферах?"; у листопаді 2006р. – "Яким чином за період діяльності нового Уряду змінилося становище в Україні в таких сферах?"; у квітні 2007р. – "На початку серпня 2006р. був створений новий коаліційний Уряд. Яким чином за період його діяльності змінилося становище в Україні в таких сферах?".

\*\* Показник змін обчислюється як різниця між відсотком респондентів, які вважають, що ситуація покращилася, і відсотком респондентів, які вважають, що ситуація погіршилася.

### Хто з вищих посадових осіб держави має сьогодні найбільший вплив на ситуацію у країні? % опитаних

|                                       | Вересень<br>2006р. | Листопад<br>2006р. | Квітень<br>2007р. |
|---------------------------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| Прем'єр-міністр України В.Янукович    | 44,0               | 44,5               | 46,9              |
| Президент України В.Ющенко            | 19,2               | 17,6               | 16,9              |
| Голова Верховної Ради України О.Мороз | 4,3                | 5,9                | 2,5               |
| Інший                                 | 10,2               | 8,5                | 8,9               |
| Важко відповісти                      | 22,3               | 23,6               | 24,8              |

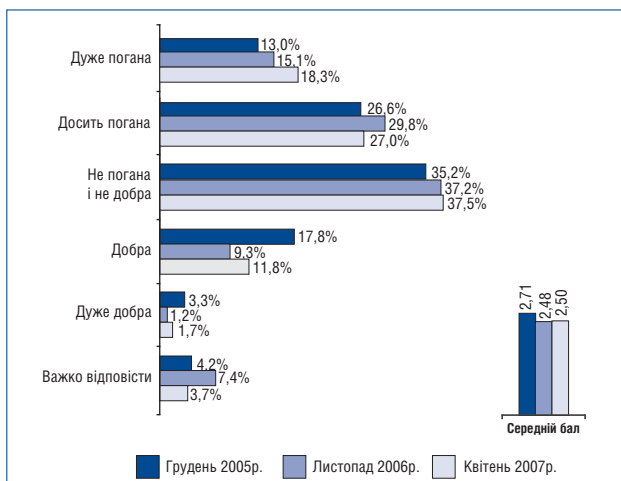
### 4.3 ОЦІНКИ ДІЙ ІНСТИТУТІВ ВЛАДИ ТА ПОЛІТИЧНИХ СИЛ, ПРЕДСТАВЛЕНИХ У ПАРЛАМЕНТІ

Оцінки діяльності Президента України В.Ющенка протягом грудня 2005р. - квітня 2007р. загалом погіршуються. Якщо у грудні 2005р.

діяльність В.Ющенка вважали доброю і дуже доброю 21,1% громадян (17,8% та 3,3%, відповідно), то у квітні такої думки дотримувалися 13,5% (11,8% та 1,7%, відповідно). Натомість, досить поганою і дуже поганою вважали його діяльність 45,3% опитаних (27% і 18,3%, відповідно) – проти 39,6% у грудні 2005р. (26,6% та 13%, відповідно) (діаграма "Оцінка діяльності Президента України В.Ющенка протягом 2006-2007рр.", с.82).

Дещо погіршуються оцінки діяльності Прем'єр-міністра України В.Януковича. Діяльність Прем'єр-міністра України В.Януковича оцінювалася респондентами протягом нетривалого часу – у листопаді 2006р. та у квітні 2007р., чим можуть пояснюватися нижчі темпи погіршення оцінок. Так, значимі зміни спостерігаються лише стосовно оцінки "дуже погана" – якщо у листопаді 2006р. її відзначили 8,5% опитаних, то

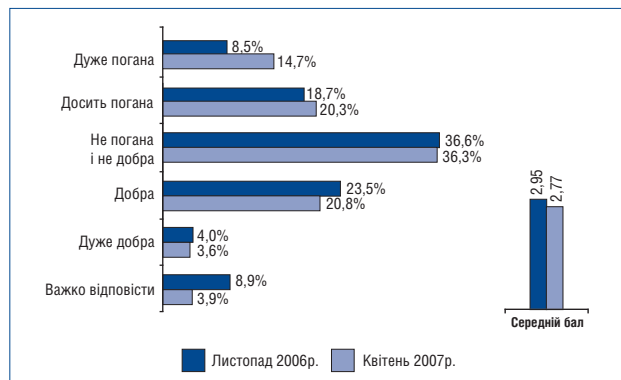
### Оцінка діяльності Президента України В.Ющенка протягом 2006-2007рр.\*, % опитаних



\* У грудні 2005р. питання формулювалося так: "Як би Ви оцінили в цілому діяльність Президента України В.Ющенка протягом 2005р.?" у листопаді 2006р. – "Як би Ви оцінили в цілому діяльність Президента України В.Ющенка протягом 2006р.?" у квітні 2007р. – "Як би Ви оцінили в цілому діяльність Президента України В.Ющенка протягом 2006-2007рр.?"

у квітні 2007р. – 14,7%. Інші зміни, як видно з даних, наведених на діаграмі "Оцінка діяльності Прем'єр-міністра України В.Януковича, починаючи з серпня 2006р.", знаходяться в межах похибки.

### Оцінка діяльності Прем'єр-міністра України В.Януковича, починаючи з серпня 2006р.\*, % опитаних



\* У листопаді 2006р. питання формулювалося так: "Як би Ви оцінили в цілому діяльність Прем'єр-міністра України В.Януковича, починаючи з серпня 2006р.?" у квітні 2007р. – "Як би Ви оцінили в цілому діяльність Прем'єр-міністра України В.Януковича, починаючи з серпня 2006р.?"

Водночас, незначним чином змінилися оцінки дій В.Януковича, порівняно з іншими особами, які різного часу виконували обов'язки Прем'єр-міністра України. В.Янукович продовжує лідирувати в цьому своєрідному рейтингу: відносна більшість (28,5%) опитаних вважають, що він найкраще справлявся з обов'язками глави Уряду (таблиця "Хто з глав Уряду найкраще справлявся зі своїми обов'язками?")

Ставлення громадян до вищих посадових осіб держави є досить критичним. Так, якщо у лютому 2005р., відразу після президентських виборів, понад половина (55,1%) громадян були впевнені, що дії Президента В.Ющенка в першу чергу спрямовані на захист загальнонаціональних інтересів, то у квітні 2007р. так думають лише 23,7% опитаних. Натомість 60,9% – вважають, що його дії спрямовані насамперед на

### Хто з глав Уряду найкраще справлявся зі своїми обов'язками? % опитаних

|                                | Жовтень 2005р. | Вересень 2006р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. |
|--------------------------------|----------------|-----------------|-----------------|----------------|
| Вітольд Фокін                  | 0,2            | 0,3             | 0,1             | 0,3            |
| Віталій Масол                  | 0,6            | 0,5             | 0,6             | 0,3            |
| Леонід Кучма                   | 0,7            | 0,5             | 1,5             | 1,4            |
| Юхим Звягільський              | 0,2            | 0,1             | 0,2             | 0,2            |
| Євген Марчук                   | 0,8            | 0,6             | 0,8             | 0,3            |
| Павло Лазаренко                | 1,6            | 1,9             | 1,3             | 0,9            |
| Валерій Пустовийтенко          | 1,6            | 1,2             | 1,0             | 0,9            |
| Віктор Ющенко                  | 14,7           | 10,5            | 9,2             | 10,4           |
| Анатолій Кінах                 | 7,0            | 2,2             | 3,6             | 3,2            |
| Віктор Янукович                | 24,6           | 33,8            | 30,0            | 28,5           |
| Юлія Тимошенко                 | 18,7           | 17,9            | 16,7            | 17,5           |
| Юрій Єхануров                  | –              | 3,0             | 1,9             | 2,8            |
| Не можу вирізнити нікого з них | 29,3           | 27,5            | 33,1            | 33,3           |

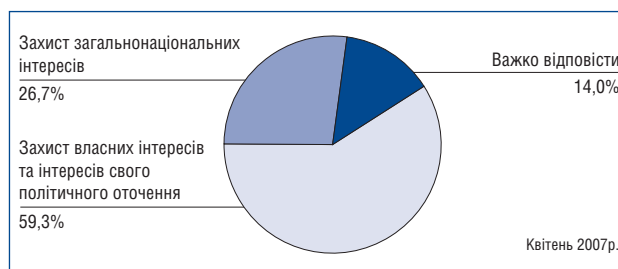
захист власних інтересів та інтересів його політичного оточення (проти 31,6% у лютому 2005р.) (таблиця "Дії Президента В.Ющенка в першу чергу спрямовані на...").

### Дії Президента В.Ющенка в першу чергу спрямовані на..., % опитаних

|                                                                  | Лютий 2005р. | Вересень 2005р. | Грудень 2005р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. |
|------------------------------------------------------------------|--------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|
| Захист загальнонаціональних інтересів                            | 55,1         | 37,7            | 29,8           | 23,2            | 23,7           |
| Захист власних інтересів та інтересів свого політичного оточення | 31,6         | 43,1            | 49,9           | 54,4            | 60,9           |
| Важко відповісти                                                 | 13,3         | 19,2            | 20,3           | 22,4            | 15,4           |

Близькими до цих оцінок є оцінки дій Прем'єр-міністра В.Януковича: 59,3% громадян упевнені, що його дії спрямовані в першу чергу на захист власних інтересів та інтересів його політичного оточення, – тоді як лише 26,7% думають, що ці дії спрямовані насамперед на захист загальнонаціональних інтересів (діаграма "Дії Прем'єр-міністра В.Януковича в першу чергу спрямовані на...").

### Дії Прем'єр-міністра В.Януковича в першу чергу спрямовані на..., % опитаних



Лише невелике число громадян упевнені, що вищі інститути влади значною мірою захищають інтереси всієї України або інтереси простих громадян України. Стосовно Президента України В.Ющенка таку думку підтримують 11,7% та 8,7% опитаних, відповідно; стосовно коаліційного Уряду В.Януковича – 13,3% та 10,8%, відповідно. Натомість, протилежної думки дотримуються стосовно Президента України – 30,5% та 46,2% опитаних, відповідно; стосовно коаліційного Уряду – 28,6% та



40,3%, відповідно (таблиці “Якою мірою Президент В.Ющенко...” та “Якою мірою коаліційний Уряд...?”).

**Якою мірою Президент В.Ющенко захищає інтереси...?**  
% опитаних

|                                          | Значною мірою | Певною мірою | Не захищає | Важко відповісти |
|------------------------------------------|---------------|--------------|------------|------------------|
| Великого українського капіталу           | 25,8          | 37,0         | 16,0       | 21,2             |
| Західного капіталу                       | 24,1          | 33,3         | 15,0       | 27,6             |
| Західних країн                           | 20,9          | 33,4         | 17,5       | 28,2             |
| Західного і Центрального регіонів країни | 17,7          | 40,9         | 17,2       | 24,2             |
| Тіньового бізнесу                        | 17,6          | 23,9         | 27,0       | 31,5             |
| Всієї України                            | 11,7          | 42,8         | 30,5       | 15,0             |
| Малого і середнього бізнесу              | 10,8          | 40,9         | 27,2       | 21,1             |
| Простих громадян України                 | 8,7           | 33,6         | 46,2       | 11,5             |
| Східного і Південного регіонів країни    | 5,8           | 26,0         | 42,2       | 26,0             |
| Донецької області                        | 4,9           | 20,0         | 49,8       | 25,3             |
| Російського капіталу                     | 3,7           | 17,5         | 49,0       | 29,8             |
| Росії                                    | 2,1           | 15,7         | 56,3       | 25,9             |

Квітень 2007р.

**Якою мірою коаліційний Уряд В.Януковича захищає інтереси...?**  
% опитаних

|                                          | Значною мірою | Певною мірою | Не захищає | Важко відповісти |
|------------------------------------------|---------------|--------------|------------|------------------|
| Донецької області                        | 45,0          | 36,3         | 8,6        | 10,1             |
| Великого українського капіталу           | 38,0          | 36,0         | 12,6       | 13,4             |
| Російського капіталу                     | 32,0          | 40,5         | 10,2       | 17,3             |
| Тіньового бізнесу                        | 31,7          | 27,1         | 18,9       | 22,3             |
| Росії                                    | 27,0          | 44,6         | 10,5       | 17,9             |
| Східного і Південного регіонів країни    | 26,9          | 43,2         | 13,5       | 16,4             |
| Всієї України                            | 13,3          | 43,5         | 28,6       | 14,6             |
| Малого і середнього бізнесу              | 12,8          | 42,2         | 27,5       | 17,5             |
| Простих громадян України                 | 10,8          | 37,7         | 40,3       | 11,2             |
| Західного і Центрального регіонів країни | 7,1           | 34,3         | 36,9       | 21,7             |
| Західного капіталу                       | 6,3           | 28,1         | 37,6       | 28,0             |
| Західних країн                           | 3,0           | 26,0         | 41,9       | 29,1             |

Квітень 2007р.

Сподівання на те, що діяльність коаліційної більшості в Парламенті сприятиме утвердженню національної єдності, є невеликими. Упевнені, що діяльність коаліційної більшості сприятиме утвердженню національної єдності в

країні, лише дещо більше третини (35,9%) громадян (повною мірою сприятиме – 11,8%, деякою мірою – 24,1%). Третина (33,6%) – дотримуються протилежної думки, в т.ч. 15,3% опитаних вважають, що створення коаліційної більшості, навпаки, руйнуватиме національну єдність. Значима частина опитаних – 23,4%, не змогли визначитися в цьому питанні (діаграма “Якою мірою діяльність коаліційної більшості у Верховній Раді...?”).

**Якою мірою діяльність коаліційної більшості у Верховній Раді сприятиме утвердженню національної єдності в Україні?**  
% опитаних



Зростає критичність оцінки виконання політичними силами, представленими в Парламенті, їх передвиборних обіцянок. Це стосується, насамперед, СПУ (якщо у вересні 2006р. 33,9% опитаних вважали, що вона зовсім не виконує зазначені обіцянки, то у квітні 2007р. так думають 48,1%), Блоку “Наша Україна” (34,8% та 48,4%, відповідно) та КПУ (32,7% та 44,3%, відповідно). Стосовно Блоку Юлії Тимошенко та Партії регіонів – зростання критичних настроїв є відчутно меншим (таблиця “Якою мірою виконують свої передвиборні обіцянки кожна з політичних сил?”).

#### 4.4 ОЦІНКА ДІЙ КОАЛІЦІЙНОГО УРЯДУ

Оцінки урядових дій є низькими. Діяльність Уряду в цілому вважають доброю і дуже доброю лише 17% громадян (15,2% та 1,8%, відповідно). Натомість, поганою і дуже поганою – 42,8% (27% і 15,8%, відповідно).

Особливо негативно оцінюється діяльність Уряду в таких сферах, як боротьба з корупцією (58,8% негативних оцінок) і злочинністю (53,9%). Негативну оцінку дістало також ставлення Уряду до звичайних громадян країни (47,1%).

**Якою мірою виконують свої передвиборні обіцянки кожна з політичних сил?**

% опитаних

|                              | Виконує повною мірою |                 |                | Виконує значною мірою |                 |                | Виконує незначною мірою |                 |                | Зовсім не виконує |                 |                | Важко відповісти |                 |                |
|------------------------------|----------------------|-----------------|----------------|-----------------------|-----------------|----------------|-------------------------|-----------------|----------------|-------------------|-----------------|----------------|------------------|-----------------|----------------|
|                              | Вересень 2006 р.     | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Вересень 2006 р.      | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Вересень 2006 р.        | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Вересень 2006 р.  | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Вересень 2006 р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. |
| Партія регіонів              | 9,5                  | 7,3             | 6,6            | 23,8                  | 20,1            | 21,9           | 28,8                    | 32,0            | 30,9           | 25,8              | 31,5            | 34,5           | 12,1             | 9,1             | 6,1            |
| Блок Юлії Тимошенко          | 6,6                  | 5,2             | 6,1            | 17,1                  | 12,8            | 18,3           | 26,5                    | 27,8            | 23,5           | 36,8              | 41,3            | 41,4           | 13,0             | 12,9            | 10,7           |
| Комуністична партія України  | 3,9                  | 2,3             | 4,0            | 14,5                  | 10,8            | 11,1           | 27,9                    | 24,9            | 23,9           | 32,7              | 44,7            | 44,3           | 21,0             | 17,3            | 16,7           |
| Блок “Наша Україна”          | 2,4                  | 1,5             | 3,2            | 11,4                  | 8,8             | 12,2           | 39,1                    | 30,6            | 25,2           | 34,8              | 47,6            | 48,4           | 12,3             | 11,5            | 11,0           |
| Соціалістична партія України | 2,6                  | 1,1             | 2,4            | 13,2                  | 13,1            | 9,6            | 32,0                    | 28,1            | 24,9           | 33,9              | 41,5            | 48,1           | 18,3             | 16,1            | 15,0           |





Загалом, як видно з таблиці “Оцінка діяльності Уряду В.Януковича в різних сферах”, зазначена діяльність у жодній із сфер не дістала оцінки хоча б “задовільно” (три бали), всі оцінки є нижчими від цієї позначки, а загальна оцінка – діяльність Уряду в цілому” становить 2,58 балу.

**Оцінка діяльності у різних сферах Уряду В.Януковича\*, % опитаних**

|                                                                | 1           | 2           | 3           | 4           | 5          | Середній бал | Важко відповісти |
|----------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|--------------|------------------|
| Забезпечення демократичних свобод                              | 14,0        | 20,6        | 33,4        | 16,5        | 3,7        | 2,72         | 11,8             |
| Міжнародна політика                                            | 13,6        | 22,5        | 33,3        | 17,8        | 2,9        | 2,71         | 9,9              |
| Економічна політика                                            | 14,2        | 26,9        | 36,1        | 15,7        | 2,3        | 2,64         | 4,8              |
| Соціальна політика                                             | 16,7        | 27,8        | 33,2        | 13,9        | 1,8        | 2,53         | 6,6              |
| Гуманітарна політика (культура, освіта, охорона здоров'я тощо) | 17,9        | 26,6        | 32,6        | 13,9        | 2,1        | 2,52         | 6,9              |
| Ставлення до звичайного громадянина                            | 20,0        | 27,1        | 31,2        | 12,9        | 2,6        | 2,48         | 6,2              |
| Боротьба зі злочинністю                                        | 22,4        | 31,5        | 28,6        | 7,1         | 1,5        | 2,27         | 8,9              |
| Боротьба з корупцією                                           | 27,3        | 31,5        | 24,6        | 6,8         | 1,3        | 2,16         | 8,5              |
| <b>Діяльність Уряду в цілому</b>                               | <b>15,8</b> | <b>27,0</b> | <b>34,7</b> | <b>15,2</b> | <b>1,8</b> | <b>2,58</b>  | <b>5,5</b>       |

\* За п'ятибальною шкалою, де “1” означає, що діяльність є дуже поганою, а “5” – дуже доброю.

Квітень 2007р.

Порівняно з листопадом 2006р., загальні оцінки діяльності Уряду знизилися. Якщо в листопаді 2006р. понад третина (37,3%) громадян вважали, що ще зарано давати оцінку діям Уряду (призначеного, варто нагадати, в серпні 2006р.), то у квітні 2007р. так думали лише 21,1% опитаних. Переважна більшість громадян визначилися зі своїм ставленням до Уряду, і, як видно з таблиці “З яким із наведених суджень Ви найбільшою мірою згодні?”, – не на його користь.

**З яким із наведених суджень Ви найбільшою мірою згодні? % опитаних**

|                                                                                        | Червень 2006р. | Серпень 2006р. | Вересень 2006р. | Жовтень 2006р. | Грудень 2006р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|
| Я від нового Уряду нічого доброго не очікував, так і сталося                           | 14,1           | 16,7           | 19,8            | 17,5           | 17,8           | 20,3            | 25,9           |
| Ще занадто рано давати оцінку діям Уряду                                               | 38,2           | 34,3           | 24,3            | 22,3           | 21,1           | 37,3            | 21,1           |
| Новий Уряд не виправдав моїх сподівань                                                 | 12,7           | 16,7           | 26,6            | 32,3           | 29,0           | 14,9            | 19,3           |
| Я від нового Уряду нічого доброго не очікував, але він виявився ще гіршим, ніж я думав | 8,1            | 11,0           | 13,1            | 12,6           | 18,2           | 8,8             | 11,8           |
| Дії нового Уряду виправдали мої сподівання                                             | 17,6           | 12,0           | 6,2             | 5,4            | 6,4            | 9,5             | 9,3            |
| Дії нового Уряду виявилися кращими, ніж я очікував                                     | 4,2            | 2,3            | 2,4             | 2,1            | 1,7            | 2,7             | 5,5            |
| Важко відповісти                                                                       | 5,0            | 7,1            | 7,6             | 7,7            | 5,9            | 6,4             | 7,1            |

Число тих, хто позитивно оцінює дії Уряду зросло в межах похибки: з тезою “дії нового Уряду виправдали мої сподівання” та “дії нового Уряду виявилися кращими, ніж я очікував” погодилися 14,8% – проти 12,2% у листопаді 2006р.

Натомість, число тих, хто відзначив тези негативного змісту (я від нового Уряду нічого доброго не очікував, так і сталося”, “новий Уряд не виправдав моїх сподівань”, “я від нового Уряду нічого доброго не очікував, але він виявився ще гіршим, ніж я думав”), зросло з 44% до 57%.

Відповідальність за стан справ, який склався зараз у країні, громадяни схильні покладати рівною мірою як на Уряд В.Януковича, так і на попередні, – так думають відносна більшість (31,2%) опитаних; винятково на попередні уряди покладають відповідальність 15,8%, винятково на Уряд В.Януковича – 8,9% (діаграма “Стан справ, який зараз склався в країні...?”).

У листопаді розподіл голосів був дещо іншим: тоді 25,5% опитаних відзначили відповідальність винятково попередніх урядів, майже чверть – поклали її рівною мірою на попередні уряди та Уряд В.Януковича, 5,6% – винятково на Уряд В.Януковича.

**Стан справ, який зараз склався в країні, більшою мірою є наслідком діяльності Уряду В.Януковича чи наслідком діяльності попередніх урядів? % опитаних**



Знижується рівень позитивних очікувань від Уряду В.Януковича. Якщо у листопаді 2006р. очікували змін на краще у власному житті, пов'язаних з діяльністю коаліційного Уряду, 41,7% опитаних (що становило їх відносну більшість), то у квітні 2007р. – 34,5%. А відносна більшість – 37,1% респондентів, повідомили, що жодних змін не очікують (діаграма “Чи очікуєте Ви змін у Вашому житті...?”).

**Чи очікуєте Ви змін у Вашому житті, пов'язаних з діяльністю коаліційного Уряду В.Януковича? % опитаних**





#### 4.5 ВІДКРИТІСТЬ І ПРОЗОРИСТЬ ВЛАДИ, ЇЇ ПІДКОНТРОЛЬНІСТЬ СУСПІЛЬСТВУ

На думку громадян, діяльність владних інституцій в Україні скоріше не відповідає принципам відкритості та прозорості. Як видно з даних, наведених в таблиці “Якою мірою діяльність наведених нижче владних інституцій відповідає...?”, середній бал, яким опитані оцінили зазначену відповідність, не досягає “трійки” за п’ятибальною системою.

**Якою мірою діяльність наведених нижче владних інституцій відповідає принципам відкритості та прозорості?\***  
% опитаних

|                                  | 1    | 2    | 3    | 4    | 5   | Середній бал | Важко відповісти |
|----------------------------------|------|------|------|------|-----|--------------|------------------|
| Президент України                | 16,6 | 22,4 | 29,9 | 18,2 | 5,1 | 2,70         | 7,8              |
| Верховна Рада України            | 15,6 | 23,9 | 36,5 | 13,1 | 2,6 | 2,60         | 8,3              |
| Кабінет Міністрів України        | 16,5 | 26,0 | 32,4 | 12,2 | 2,7 | 2,54         | 10,2             |
| Місцеві державні адміністрації   | 17,2 | 23,1 | 32,4 | 11,6 | 1,6 | 2,50         | 14,1             |
| Міністерство оборони             | 18,4 | 22,3 | 29,6 | 10,2 | 1,6 | 2,44         | 17,9             |
| Міністерство внутрішніх справ    | 21,1 | 26,9 | 27,4 | 7,5  | 1,2 | 2,29         | 15,9             |
| Служба безпеки України           | 23,8 | 23,7 | 25,7 | 7,5  | 1,1 | 2,25         | 18,2             |
| Державна податкова адміністрація | 25,4 | 25,2 | 23,4 | 6,9  | 1,5 | 2,20         | 17,6             |
| Судові органи                    | 24,1 | 28,4 | 24,7 | 6,6  | 0,9 | 2,19         | 15,3             |
| Генеральна прокуратура України   | 26,4 | 25,9 | 23,7 | 6,5  | 0,8 | 2,15         | 16,7             |

\* За п’ятибальною шкалою, де “1” означає, що діяльність зовсім не відповідає принципам відкритості та прозорості, а “5” – відповідає повною мірою.

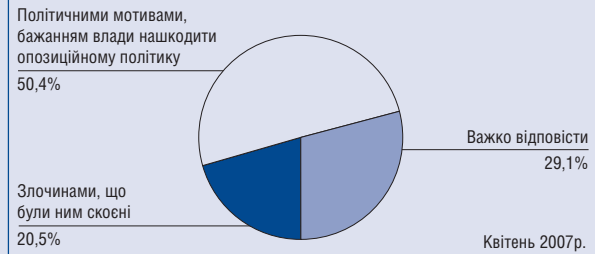
Квітень 2007р.

Відносно вище оцінена відповідність зазначеним принципам діяльності Президента України (середній бал – 2,70), Парламенту (2,60), Уряду (2,54) та місцевих державних адміністрацій (2,50). Найнижчі оцінки дістали судові органи (2,19) ті Генеральна прокуратура України (2,15).

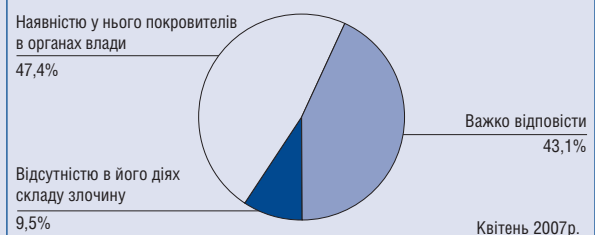
Про недовіру громадян до правоохоронних органів свідчать, зокрема, їх позиції стосовно резонансних останнім часом кримінальних справ. Так, понад половина (50,4%) опитаних упевнені, що порушення прокуратурою кримінальних справ проти колишнього міністра внутрішніх справ Ю.Луценка спричинене не злочинами, що були ним скоєні, а політичними мотивами. Майже половина (47,4%) – вважають, що закриття кримінальної справи проти колишнього губернатора Сумщини В.Щербаня викликано не відсутністю у його діях складу злочину, а наявністю у нього покровителів в органах влади, протилежної думки дотримуються лише 9,5% респондентів.

Громадяни низько оцінюють також зусилля української влади, спрямовані на впровадження в її власну діяльність таких засад належного врядування, як прозорість і відкритість, створення можливостей для впливу суспільства на дії влади, а також –

**Порушення прокуратурою кримінальних справ проти колишнього міністра внутрішніх справ Ю.Луценка викликано...?**  
% опитаних



**Закриття кримінальної справи проти колишнього губернатора Сумщини В.Щербаня викликано...?**  
% опитаних



забезпечення прав і свобод громадян. Як видно з таблиці “Якою мірою влада в Україні сприяє...?”, середній бал, яким опитані оцінили сприяння влади у впровадженні зазначених засад, лише дещо перевищує “двійку” у п’ятибальній системі. Найнижчим балом – 2,07, оцінюється сприяння створенню можливостей для суспільного впливу на дії влади (іншими словами – участі громадян в управлінні державними справами).

Отримані оцінки є нижчими, порівняно з результатами, отриманими в листопаді 2006р. Причому, кількість оцінок у 2-5 балів змінилася незначним чином, найбільші зміни торкнулися найнижчої оцінки – “одиниці”. Так, якщо в листопаді 2006р. забезпечення владою прав і свобод громадян оцінили “одиницею” 17,1% опитаних, то в квітні 2007р. – 24,5%; забезпечення прозорості та відкритості діяльності влади – відповідно 17% і 24,6%; створення можливостей для громадян впливати на дії влади – 27,5% та 35%, відповідно.

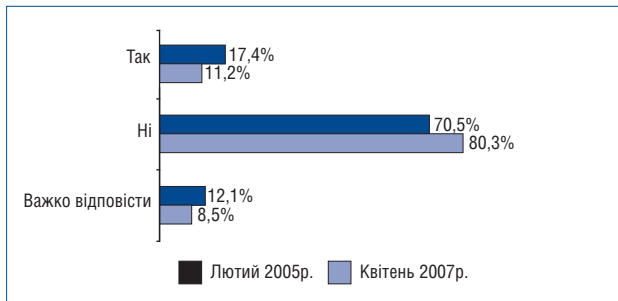
Громадяни значною мірою відчужені від влади та не впливають на її дії. Переважна більшість (80,3%) громадян не відчувають себе господарями власної держави. Мають таке відчуття – лише 11,2% опитаних (діаграма “Чи відчуваєте Ви себе господарем своєї держави?”, с.86).

**Якою мірою влада в Україні сприяє...?\***  
% опитаних

|                                                          | 1               |                | 2               |                | 3               |                | 4               |                | 5               |                | Середній бал    |                | Важко відповісти |                |
|----------------------------------------------------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|------------------|----------------|
|                                                          | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Листопад 2006р.  | Квітень 2007р. |
| Забезпеченню прав свобод громадян                        | 17,1            | 24,5           | 21,1            | 21,4           | 33,4            | 31,5           | 11,7            | 9,6            | 3,7             | 2,3            | 2,58            | 2,37           | 13,0             | 10,7           |
| Забезпеченню прозорості, відкритості діяльності влади    | 17,0            | 24,6           | 24,0            | 25,3           | 33,3            | 28,3           | 11,3            | 10,2           | 2,6             | 2,0            | 2,53            | 2,33           | 11,8             | 9,6            |
| Створенню можливостей для громадян впливати на дії влади | 27,5            | 35,0           | 24,6            | 23,8           | 25,0            | 23,8           | 8,4             | 6,6            | 2,4             | 1,4            | 2,25            | 2,07           | 12,1             | 9,4            |

\* За п’ятибальною шкалою, де “1” означає, що зовсім не сприяє, а “5” – сприяє повною мірою.

### Чи відчуваєте Ви себе господарем своєї держави? % опитаних



Досить виразне уявлення про те, як громадяни оцінюють свій власний вплив на владу, складається з даних, наведених у таблиці “Якою мірою Ви впливаєте на...?”. Спроможність впливати на центральну владу опитані оцінили в 1,47 балу за п’ятибальною системою, середній бал впливу на місцеву владу – 1,62.

### Якою мірою Ви впливаєте на...?\*

|                        | 1            |                | 2            |                | 3            |                | 4            |                | 5            |                | Середній бал |                | Важко відповісти |                |
|------------------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|------------------|----------------|
|                        | Лютий 2005р. | Квітень 2007р. | Лютий 2005р. | Квітень 2007р. | Лютий 2005р. | Квітень 2007р. | Лютий 2005р. | Квітень 2007р. | Лютий 2005р. | Квітень 2007р. | Лютий 2005р. | Квітень 2007р. | Лютий 2005р.     | Квітень 2007р. |
| Перебіг власного життя | 16,0         | 10,1           | 12,8         | 12,6           | 26,7         | 26,0           | 23,6         | 26,8           | 19,1         | 21,1           | 3,17         | 3,37           | 1,8              | 3,4            |
| Центральну владу       | 68,3         | 66,1           | 18,1         | 19,3           | 7,7          | 8,8            | 2,2          | 2,1            | 1,0          | 0,5            | 1,45         | 1,47           | 2,7              | 3,2            |
| Місцеву владу          | 63,1         | 58,0           | 19,4         | 22,1           | 9,9          | 12,4           | 3,5          | 2,9            | 1,1          | 1,0            | 1,56         | 1,62           | 3,0              | 3,6            |

\* За п’ятибальною шкалою, де “1” означає, що вплив відсутній, а “5” – вплив дуже сильний.

При цьому, дві третини (66,1%) громадян оцінюють власну спроможність впливу на центральну владу “одиноцею”, 58% – оцінюють так спроможність впливу на місцеву владу. Натомість “п’ятірки відзначили лише 0,5% та 1,0% опитаних, відповідно.

Переважна більшість (86,4%) громадян погоджуються з тезою “Політичні лідери віддалені від народу і байдужі до його проблем”, протилежної думки дотримуються лише 8,2% опитаних (таблиця “Чи згодні Ви з такими судженнями...?”).

Певним чином поглиблення відчуження громадян від влади може ілюструвати зниження показників їх зацікавленості у впровадженні в її діяльність таких засад належного врядування, як забезпечення прав і свобод громадян, прозорості і відкритості, створення можливостей для громадян впливати на дії влади. Як свідчать дані, наведені в таблиці “Якою мірою для Вас важливо, щоб влада в Україні сприяла...?”, середній бал важливості запровадження зазначених засад у квітні 2007р., порівняно з листопадом 2006р., знизився: стосовно забезпечення прав і свобод громадян – з 4,54 до 4,34; прозорості і відкритості та створення можливостей для громадян впливати на дії влади – з 4,33 до 4,23.

### Якою мірою для Вас важливо, щоб влада в Україні сприяла...?\*

|                                                          | 1               |                | 2               |                | 3               |                | 4               |                | 5               |                | Середній бал    |                | Важко відповісти |                |
|----------------------------------------------------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|------------------|----------------|
|                                                          | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Листопад 2006р.  | Квітень 2007р. |
| Забезпеченню прав свобод громадян                        | 0,9             | 4,5            | 2,4             | 3,1            | 6,7             | 8,8            | 19,5            | 16,4           | 64,6            | 61,4           | 4,54            | 4,34           | 5,9              | 5,8            |
| Забезпеченню прозорості, відкритості діяльності влади    | 1,6             | 4,9            | 3,1             | 3,4            | 10,6            | 10,8           | 26,3            | 21,3           | 53,1            | 54,1           | 4,33            | 4,23           | 5,2              | 5,5            |
| Створенню можливостей для громадян впливати на дії влади | 1,7             | 4,7            | 2,6             | 3,8            | 11,7            | 11,3           | 23,9            | 19,6           | 53,1            | 54,5           | 4,33            | 4,23           | 6,9              | 6,1            |

\* За п’ятибальною шкалою, де “1” означає, що важливість є дуже низькою, а “5” – дуже високою.

### Чи згодні Ви з такими судженнями...? % опитаних

|                                                                                               | Згоден       |                | Не згоден    |                | Важко відповісти |                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|----------------|--------------|----------------|------------------|----------------|
|                                                                                               | Лютий 2005р. | Квітень 2007р. | Лютий 2005р. | Квітень 2007р. | Лютий 2005р.     | Квітень 2007р. |
| Політичні лідери віддалені від народу і байдужі до його проблем                               | 54,1         | 86,4           | 33,0         | 8,2            | 12,9             | 5,4            |
| Нинішня ситуація в суспільстві є нестійкою і непередбачуваною                                 | 62,8         | 85,4           | 25,4         | 8,1            | 11,8             | 6,5            |
| Моє становище в суспільстві і становище людей мого оточення з кожним роком стає дедалі гіршим | 42,8         | 61,1           | 43,9         | 28,0           | 13,3             | 10,9           |
| Я негативно ставлюся до соціального устрою, що у нас склався                                  | 36,1         | 56,4           | 47,7         | 28,1           | 16,2             | 15,5           |

## 4.6 ОЦІНКИ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ВЛАДИ

Загальна динаміка оцінок громадянами характеру та ефективності зовнішньої політики української влади за досліджуваний період свідчить про певне зростання скептичних настроїв. Очевидно, головною причиною цього можна вважати внутрішній фактор – тривале протистояння між гілками влади, що під час проведення останнього опитування (квітень 2007р.) спричинило гостру політичну кризу. Конфлікт на рівні Президент-Уряд позначається на реалізації зовнішньополітичного курсу.

Абсолютна більшість респондентів вважають, що Президент В.Ющенко і Прем’єр-міністр В.Янукович не здійснюють єдиної, узгодженої зовнішньої політики, а кожен з них здійснює власну політику. Причому за період з листопада 2006р. по квітень 2007р. число тих, хто дотримується такої думки зросло з 70,9% до 86,8%. Лише кожен двадцять другий (4,5%) опитаний наголошує на спільних діях Президента і глави Уряду у зовнішньополітичній сфері (діаграма “Чи здійснюють зараз Президент В.Ющенко і Прем’єр-міністр В.Янукович єдину, узгоджену зовнішню політику?”).

### Чи здійснюють зараз Президент В.Ющенко і Прем’єр-міністр В.Янукович єдину, узгоджену зовнішню політику? % опитаних



Громадяни загалом критично характеризують зовнішню політику країни. У грудні 2005р. порівняно з даними опитування, проведеного в квітні 2005р., оцінки респондентами зовнішньої політики помітно





## Якою є нинішня зовнішня політика України?

% опитаних

|                                                                                  | Так             |                |                |                 |                | Ні              |                |                |                 |                | Важко відповісти |                |                |                 |                |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|------------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|
|                                                                                  | Листопад 2004р. | Квітень 2005р. | Грудень 2005р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Листопад 2004р. | Квітень 2005р. | Грудень 2005р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Листопад 2004р.  | Квітень 2005р. | Грудень 2005р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. |
| Збалансованою на основних стратегічних напрямках – США, Росія, Європейський Союз | 18,4            | 40,3           | 23,3           | 22,2            | 17,8           | 44,4            | 30,0           | 48,3           | 46,4            | 57,5           | 37,2             | 29,7           | 28,4           | 31,4            | 24,7           |
| Послідовною, виваженою                                                           | 21,1            | 49,2           | 26,7           | 24,8            | 16,1           | 52,3            | 28,3           | 53,4           | 56,5            | 65,8           | 26,6             | 22,5           | 19,9           | 18,7            | 18,1           |
| Прозорою, відкритою                                                              | 15,8            | 47,4           | 27,3           | 23,3            | 15,3           | 60,6            | 31,2           | 53,7           | 56,7            | 66,9           | 23,6             | 21,4           | 19,0           | 20,0            | 17,8           |
| Зрозумілою для суспільства                                                       | 14,7            | 42,0           | 26,5           | 19,4            | 13,6           | 62,8            | 34,4           | 52,1           | 57,3            | 68,1           | 22,5             | 23,6           | 21,4           | 23,3            | 18,3           |
| Економічно ефективною                                                            | 15,0            | 36,2           | 16,3           | 17,9            | 13,3           | 60,6            | 30,4           | 59,6           | 57,5            | 64,1           | 24,4             | 33,4           | 24,1           | 24,6            | 22,6           |
| Зрозумілою для країн-партнерів                                                   | 16,9            | 43,1           | 26,6           | 17,8            | 13,2           | 42,5            | 20,1           | 38,1           | 46,7            | 56,2           | 40,6             | 36,8           | 35,3           | 35,5            | 30,6           |
| Сильною, авторитетною на світовій арені                                          | 6,8             | 35,7           | 17,3           | 12,2            | 9,1            | 72,3            | 33,7           | 56,9           | 65,5            | 73,4           | 20,9             | 30,6           | 25,8           | 22,3            | 17,5           |

погіршилися за всіма показниками (таблиця “Якою є нинішня зовнішня політика України?”). У наступний період (листопад 2006р. - квітень 2007р.) також спостерігалася зростання скептичних настроїв. Невпинно зменшувалася частка тих, хто вважає зовнішню політику України послідовною, прозорою, збалансованою на основних стратегічних напрямках, економічно ефективною, зрозумілою для українського суспільства та для країн-партнерів. Привертає увагу те, що найбільша частка респондентів (73,4%) не вважають українську зовнішню політику сильною та авторитетною на світовій арені. Лише кожен одинадцятий респондент (9,1%) обрав позитивну відповідь.

Під час досліджень, що проводилися протягом 2005-2007рр., громадяни оцінювали ефективність діяльності влади в різних зовнішньополітичних сферах за п'ятибальною шкалою (таблиця “Якою мірою зовнішня політика керівництва України забезпечує...?”).

Якою мірою зовнішня політика керівництва України забезпечує...?  
середній бал\*

|                                                                                                           | Квітень 2005р. | Грудень 2005р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|
| Мир і стабільність в регіоні                                                                              | 3,61           | 3,37           | 3,46            | 2,86           |
| Безпеку країни, її суверенітет, територіальну цілісність                                                  | 3,62           | 3,29           | 3,37            | 2,86           |
| Розвиток взаємовигідних партнерських відносин з країнами-сусідами                                         | 3,46           | 2,78           | 3,10            | 2,72           |
| Інтегрування України до світового інформаційно-культурного простору                                       | 3,47           | 3,18           | 3,00            | 2,69           |
| Реалізацію курсу на європейську і євроатлантичну інтеграцію                                               | 3,56           | 3,32           | 2,74            | 2,53           |
| Позитивний міжнародний імідж країни, вплив і авторитет в світовому співтоваристві                         | 3,67           | 2,97           | 2,80            | 2,48           |
| Сприятливі умови розвитку суспільства, держави та економіки, високий рівень конкурентоспроможності країни | 3,26           | 2,61           | 2,77            | 2,46           |
| Спрощення візових режимів, процедур прикордонного контролю                                                | 3,41           | 3,08           | 2,88            | 2,37           |
| Надійний захист своїх громадян за кордоном                                                                | 2,87           | 2,72           | 2,56            | 2,17           |

\* За п'ятибальною шкалою, де “1” означає, що забезпечує вкрай погано, а “5” – забезпечує дуже добре.

У квітні 2005р. респонденти загалом позитивно характеризували ефективність дій влади. У грудні 2005р. загальна картина оцінок дещо погіршилася. У листопаді 2006р. оцінки також були помітно нижчі, ніж у квітні 2005р., а 5 з 9 показників були гіршими, ніж у грудні 2005р.

Опитування, проведене у квітні 2007р., зафіксувало істотне зниження оцінок стосовно всіх зовнішньополітичних сферах. Загалом, середній бал не перевищує позначки 2,86. Найбільш критично респонденти оцінюють те, як зовнішня політика керівництва України забезпечує: надійний захист своїх громадян за кордоном (2,17), спрощення візових режимів, процедур прикордонного контролю (2,37), забезпечення сприятливих умов розвитку суспільства, держави та економіки (2,46). Відносно краще громадяни ставляться до дій влади із забезпечення миру і стабільності в регіоні, безпеки країни, її суверенітету, а також розвитку взаємовигідних відносин з країнами-сусідами. Однак, і ці оцінки не сягають рівня “задовільно”.

За даними квітневого і грудневого опитувань у 2005р., на думку громадян, значно більш успішними були дії влади на західному напрямі, ніж у відносинах з РФ. У листопаді 2006р., ситуація кардинально змінилася – більше половини опитаних (55,3%) зазначили, що Уряду вдалося досягти успіхів у відносинах з Російською Федерацією. Частка респондентів, переконаних в успішності співробітництва з ЄС, США та НАТО значно скоротилася (таблиця “Чи вдалося Уряду досягти успіхів...?”).

Аналогічна картина оцінок спостерігалася й у квітні 2007р. – найбільша частка респондентів (42,6%) відзначали як більш успішну діяльність уряду на російському напрямі, ніж розвиток відносин із західними партнерами.

Нинішні відносини України з РФ, більшість громадян (53,2%) оцінюють як “нестабільні”, лише чверть (25,5%) респондентів вважають їх “добримими”, 13,5% – “поганими”. Ця оцінка є значно кращою, ніж у грудні 2005р. (коли загострився “газовий” конфлікт з РФ), однак, порівняно з листопадом 2006р., спостерігається певне

## Чи вдалося Уряду досягти успіхів у таких напрямках зовнішньої політики?\*

% опитаних

|                                 | Так            |                |                 |                | Ні             |                |                 |                | Важко відповісти |                |                 |                |
|---------------------------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|------------------|----------------|-----------------|----------------|
|                                 | Квітень 2005р. | Грудень 2005р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Квітень 2005р. | Грудень 2005р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Квітень 2005р.   | Грудень 2005р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. |
| Відносини з Росією              | 29,5           | 9,7            | 55,3            | 42,6           | 50,7           | 80,6           | 27,2            | 42,1           | 19,8             | 9,7            | 17,5            | 15,3           |
| Відносини з Європейським Союзом | 62,4           | 49,6           | 24,5            | 25,6           | 15,2           | 22,6           | 45,3            | 51,8           | 22,4             | 27,8           | 30,2            | 22,6           |
| Відносини зі США                | 74,4           | 55,1           | 16,5            | 20,0           | 9,5            | 17,9           | 48,4            | 53,1           | 16,1             | 27,0           | 35,1            | 26,9           |
| Відносини з НАТО                | 52,6           | 42,4           | 11,7            | 11,7           | 15,9           | 21,5           | 58,4            | 59,9           | 31,5             | 36,1           | 29,9            | 28,4           |

\* У квітні 2005р. запитання формулювалося так: “Як Ви вважаєте, чи вдалося новому Президенту України і Уряду за минулі 100 днів досягти успіхів у таких напрямках зовнішньої політики?”. у грудні 2005р. – “Як Ви вважаєте, чи вдалося новому Президенту України і Уряду протягом 2005 року досягти успіхів у таких напрямках зовнішньої політики?”. у листопаді 2006р. – “Як Ви вважаєте, чи вдалося новому Уряду досягти успіхів у таких напрямках зовнішньої політики?”. у квітні 2007р. – “Як Ви вважаєте, чи вдалося коаліційному Уряду досягти успіхів у таких напрямках зовнішньої політики?”.



### Як Ви оцінюєте нинішні відносини України з ЄС, Росією та США? % опитаних

|                                 | Добрі          |              |                |                |                |                 |                | Нестабільні    |              |                |                |                |                 |                | Погані         |              |                |                |                |                 |                | Важко відповісти |              |                |                |                |                 |                |
|---------------------------------|----------------|--------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|----------------|--------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|----------------|--------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|------------------|--------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|
|                                 | Квітень 2003р. | Лютий 2005р. | Квітень 2005р. | Грудень 2005р. | Травень 2005р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Квітень 2003р. | Лютий 2005р. | Квітень 2005р. | Грудень 2005р. | Травень 2005р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Квітень 2003р. | Лютий 2005р. | Квітень 2005р. | Грудень 2005р. | Травень 2005р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Квітень 2003р.   | Лютий 2005р. | Квітень 2005р. | Грудень 2005р. | Травень 2005р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. |
| Відносини з Європейським Союзом | –              | 48,6         | –              | 35,3           | –              | 24,0            | 20,6           | –              | 30,4         | –              | 43,0           | –              | 52,1            | 53,7           | –              | 2,4          | –              | 3,4            | –              | 7,1             | 9,1            | –                | 18,6         | –              | 18,3           | –              | 16,8            | 16,6           |
| Відносини з Росією              | 30,7           | 30,1         | 28,3           | 4,1            | 3,5            | 31,0            | 25,5           | 55,1           | 50,1         | 56,4           | 43,1           | 55,3           | 52,0            | 53,2           | 7,9            | 7,3          | 7,7            | 48,1           | 37,7           | 9,7             | 13,5           | 6,3              | 12,5         | 7,6            | 4,7            | 3,5            | 7,3             | 7,8            |
| Відносини з США                 | 14,9           | 50,6         | –              | 41,0           | –              | 20,3            | 20,4           | 53,7           | 24,0         | –              | 32,0           | –              | 44,6            | 49,5           | 12,8           | 2,1          | –              | 4,0            | –              | 9,5             | 8,6            | 18,6             | 23,3         | –              | 23,0           | –              | 25,6            | 21,5           |

зростання критичних настроїв (таблиця “Як Ви оцінюєте нинішні відносини України з ЄС, Росією та США?”).

Респонденти досить стримано оцінюють сучасний стан відносин України з Європейським Союзом і США. За результатами двох останніх досліджень (листопад 2006р. - квітень 2007р.), громадяни переважно характеризують ці відносини як “нестабільні”.

Громадяни вважають, що діяльність влади на головних зовнішніх напрямках не вповні відповідає принципам відкритості та прозорості (таблиця “Якою мірою діяльність влади...”). Загалом, оцінки за п’ятибальною шкалою не перевищують позначки 2,88 – це визначений респондентами рівень прозорості дій влади на російському напрямі. Дещо гірше оцінили відкритість політики керівництва країни стосовно ЄС (2,81). Слід звернути увагу на те, що найбільш непрозорою та закритою респонденти вважають діяльність влади на євроатлантичному напрямі (середній бал – 2,58).

### Якою мірою діяльність влади на окремих напрямках зовнішньої політики України відповідає принципам відкритості та прозорості?\*

% опитаних

|       | 1    | 2    | 3    | 4    | 5   | Середній бал | Важко відповісти |
|-------|------|------|------|------|-----|--------------|------------------|
| ЄС    | 8,7  | 17,8 | 37,1 | 15,4 | 2,3 | 2,81         | 18,7             |
| Росія | 8,4  | 18,8 | 33,4 | 18,7 | 3,6 | 2,88         | 17,1             |
| США   | 8,7  | 21,2 | 36,0 | 9,9  | 3,1 | 2,71         | 21,1             |
| НАТО  | 11,6 | 22,1 | 32,2 | 8,5  | 2,4 | 2,58         | 23,2             |

\* За п’ятибальною шкалою, де “1” означає, що діяльність зовсім не відповідає принципам відкритості та прозорості, а “5” – відповідає повною мірою.

Квітень 2007р.

Попри критичні оцінки нинішнього стану відносин України з ключовими зовнішньополітичними партнерами, більшість громадян переконані, що необхідно поглиблювати співробітництво з Росією і ЄС (таблиця “Якою має бути політика України стосовно ЄС, Росії та США?”). Таку позицію поділяють відповідно 68,8% і 56,3% опитаних.

### Якою має бути політика України стосовно ЄС, Росії та США? % опитаних

|                   | Поглиблення співробітництва | Підтримка нинішнього рівня відносин | Скорочення співробітництва | Важко відповісти |
|-------------------|-----------------------------|-------------------------------------|----------------------------|------------------|
| Європейський Союз | 56,3                        | 22,3                                | 9,2                        | 12,2             |
| Росія             | 68,8                        | 17,2                                | 4,8                        | 9,2              |
| США               | 36,8                        | 26,8                                | 22,2                       | 14,2             |

Квітень 2007р.

Дещо більш обережно респонденти ставляться до розвитку відносин із США, хоча й тут загалом переважають позитивні настрої – 36,8% підтримують поглиблення співробітництва із Сполученими Штатами, 26,8% вважають за необхідне підтримувати нинішній рівень контактів, більш ніж кожен п’ятий (22,2%) переконаний у тому, що слід скорочувати співробітництво із США.

Результати досліджень, проведених у листопаді 2006р. і квітні 2007р., свідчать про те, що громадяни не володіють у повному обсязі інформацією про стан

справ на ключових напрямках зовнішньої політики України (таблиця “Оцінка рівня поінформованості про відносини України...”).

### Оцінка рівня поінформованості про відносини України з наступними країнами та міжнародними структурами, % опитаних

|          | Високий         |                | Середній        |                | Низький         |                | Не маю жодної інформації |                | Важко відповісти |                |
|----------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|--------------------------|----------------|------------------|----------------|
|          | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Листопад 2006р. | Квітень 2007р. | Листопад 2006р.          | Квітень 2007р. | Листопад 2006р.  | Квітень 2007р. |
| з ЄС     | 6,1             | 5,2            | 41,2            | 39,6           | 38,7            | 40,9           | 10,4                     | 10,7           | 3,6              | 3,6            |
| з Росією | 15,7            | 12,7           | 52,9            | 45,5           | 25,4            | 33,3           | 3,2                      | 6,3            | 2,8              | 2,2            |
| зі США   | 5,7             | 7,3            | 37,0            | 31,5           | 40,6            | 45,8           | 12,7                     | 12,0           | 4,0              | 3,4            |
| з НАТО   | 6,8             | 5,5            | 29,3            | 27,3           | 40,7            | 44,7           | 18,7                     | 18,1           | 4,5              | 4,4            |
| з СОТ    | 3,5             | 3,3            | 24,2            | 23,4           | 39,2            | 40,1           | 27,7                     | 28,3           | 5,4              | 4,9            |
| з БЄП    | 4,7             | 3,4            | 29,7            | 22,5           | 35,7            | 38,6           | 23,9                     | 30,0           | 6,0              | 5,5            |
| з ГУАМ   | 2,3             | 2,1            | 16,2            | 14,8           | 31,9            | 34,2           | 41,2                     | 42,3           | 8,4              | 6,6            |
| з СНД    | 8,6             | 5,2            | 35,0            | 29,3           | 34,3            | 37,6           | 15,4                     | 22,3           | 6,7              | 5,6            |

Респонденти досить критично оцінюють власний рівень поінформованості про відносини з країнами та міжнародними організаціями. Порівняно кращою є самооцінка обізнаності стосовно співробітництва з РФ (у квітні 2007р. 12,7% респондентів оцінили свій рівень поінформованості як “високий”, 45,5% – як середній). Дещо більш “закритими” для громадян є контакти України із ЄС та США.

Як видно з наведених даних, найменш обізнані громадяни про співробітництво України з міжнародними організаціями. Сума відповідей “низький рівень” та “не маю жодної інформації” стосовно ГУАМ складає 76,5%, ЄП – 68,6%, СОТ – 68,4%, НАТО – 62,8% і СНД – 59,9%.

Підсумовуючи наведене, можна стверджувати, що абсолютна більшість громадян України переконані, що глава держави В.Ющенко і Прем’єр-міністр В.Янукович не здійснюють єдиний, узгоджений зовнішньополітичний курс. Причому, мірою ескалації внутрішнього протистояння, ця переконаність помітно зростає.

Респонденти загалом критично оцінюють зовнішню політику країни. Останнім часом помітно зменшилася частка тих, хто вважає її послідовною, прозорою, збалансованою на основних стратегічних напрямках, економічно ефективною, авторитетною на світовій арені.

Суттєво погіршилася загальна картина оцінок діяльності влади в різних зовнішньополітичних сферах, зокрема, стосовно забезпечення захисту українців за кордоном, створення сприятливих умов для соціально-економічного розвитку країни, підвищення її конкурентоспроможності.

Критичними є оцінки стану відносин з головними партнерами України ЄС, РФ, США. На думку громадян у відносинах з ними відчувається дефіцит прозорості та відкритості. Низькою є обізнаність респондентів стосовно ситуації на ключових напрямках зовнішньої політики України. ■

# ПРОПОЗИЦІЇ

З метою виходу з політичної кризи та запровадження надалі засад належного врядування в Україні учасники Консорціуму неурядових аналітичних центрів пропонують, зокрема, наступне.

## I. У СФЕРІ ВНУТРІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ

### Налагодження взаємодії між органами влади

Ключовим політичним силам слід досягти домовленості про порядок виходу з кризи, а саме – про дату і процедури проведення парламентських виборів, залишивши за дужками питання, що їх безпосередньо не стосуються (політичний формат новообраного Парламенту, продовження політичної реформи тощо). При цьому необхідно забезпечити можливість участі у виборчій кампанії політичних сил, які представляють всі регіони країни, основні соціокультурні групи населення, системоутворюючі сегменти вітчизняного бізнесу.

До проведення нових виборів та формування нового Уряду вищим органам влади слід максимально уникати політичних конфліктів і зосередити діяльність на розв'язанні поточних соціально-економічних проблем.

### Ухвалення нової Конституції / внесення змін до чинної Конституції України

Після виборів необхідно перевести у практичну площину питання продовження конституційної реформи, для чого **створити Конституційну комісію** – спеціальний орган, який має включати представників вищих органів усіх гілок влади, профільних наукових установ та неурядових аналітичних центрів.

До компетенції комісії має належати підготовка проекту нової Конституції або змін до чинної Конституції.

При підготовці відповідних проектів важливо розв'язати проблеми, що виникли в результаті конституційних змін від 8 грудня 2004р., зокрема, невизначеність порядку формування і припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді, недосконалість порядку формування Кабінету Міністрів, неоднозначність порядку звільнення міністрів, що признаються Парламентом за поданням Президента, посилення гарантій діяльності конституційної юрисдикції тощо.

Після цього можливі два варіанти прийняття нової Конституції (або змін до чинної).

I. Шляхом, визначеним чинною Конституцією, але з обов'язковим винесенням проекту нової Конституції на всеукраїнський референдум.

II. Конституційною Асамблеєю (якщо йтиметься про прийняття нової Конституції).

У цьому разі Верховна Рада повинна законодавчо змінити порядок прийняття Конституції, внівши відповідні зміни до чинної Конституції та ухваливши закон про Конституційну Асамблею та інші закони, необхідні для правового забезпечення її діяльності.

До складу Конституційної Асамблеї не повинні входити народні депутати України, вищі посадовці органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Після розгляду проекту нової редакції Конституції України Конституційною Асамблеєю та його попереднього ухвалення, вона має бути затверджена всеукраїнським референдумом.

### Внесення змін до Закону “Про Кабінет Міністрів України”

Закон “Про Кабінет Міністрів України” від 21 грудня 2006р. має бути приведений у відповідність до Конституції. Зокрема – усунені суперечності щодо права коаліції вносити подання про призначення на посаду Прем'єр-міністра, призначення Міністра оборони і Міністра закордонних справ у разі невнесення Президентом такого подання тощо.

Враховуючи, що така ініціатива змін до Закону підтримується урядовою коаліцією (законопроект №3088 від 2 лютого 2007р.), потрібно активізувати зусилля науковців та експертів для підготовки якісних та ефективних змін, у т.ч. – з метою створення належної системи врядування.

## Правове регулювання діяльності Парламенту

Ухвалити Закон “Про Регламент Верховної Ради України”, що сприятиме покращенню балансу стримувань і противаг у системі влади, якості регулювання парламентських процедур, підвищенню ефективності законотворчої діяльності.

Урегулювати законом статус опозиції. Найкраще це зробити Законом “Про Регламент Верховної Ради України”, а в разі неможливості ухвалення Регламенту законом – ухвалити окремий Закон “Про парламентську опозицію”.

## Забезпечення належного врядування

Для забезпечення ефективного функціонування Уряду та вищих органів виконавчої влади слід вжити наступних заходів:

- розробити і затвердити **Програму діяльності Кабінету Міністрів**;
- чітко **визначити сектори державної політики** та закріпити їх за членами Кабінету Міністрів;
- **забезпечити колегіальність у роботі Кабінету Міністрів** і припинити практику прийняття його рішень шляхом опитування, гарантувати рівний статус усіх членів Уряду та скоротити число віце-прем'єр-міністрів;
- **розмежувати завдання і статус державних службовців і службовців патронатних служб** у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів та мінімізувати вплив Апарату Прем'єр-міністра на прийняття урядових рішень;
- **змінити принцип керівництва Секретаріатом Кабінету Міністрів** з тим, щоб його очолював не Міністр Кабінету Міністрів, як це є зараз, а керівник зі статусом державного службовця, що сприятиме збереженню інституційної пам'яті та наступництва в роботі Уряду;
- передбачити **зміни у Законі “Про Кабінет Міністрів України”** (або відповідні положення в його новій редакції), які б стали основою для повноцінного реформування органів виконавчої влади, в т.ч. через чіткий розподіл адміністративних та політичних функцій і посад в органах виконавчої влади та впровадження посад державних секретарів міністерств;
- **припинити практику безсистемного утворення центральних органів виконавчої влади**. Поточне адміністрування повинні здійснювати урядові органи. При цьому доцільно інституційно розмежувати функції з надання адміністративних послуг та здійснення контролю;
- ухвалити **Закон про міністерства**, а також **нову редакцію Закону “Про державну службу”**, в т.ч. з метою створення умов для деполітизації та підвищення професійності державної служби. Захистити державних службовців від звільнення за політичними та суб'єктивними мотивами, гарантувати рівний доступ на державну службу, в т.ч. на вищі посади, незалежно від місця народження (проживання). Відкритий та об'єктивний конкурс повинен бути основним інструментом добору і просування на державній службі;
- забезпечити достатню **незалежність “регуляторів”** (НКРЕ, НКРЗ), а також передбачити створення регуляторів з питань транспорту та житлово-комунального господарства. При цьому, реформування регуляторів має передбачати забезпечення незалежності, незаангажованості і прозорості їх діяльності шляхом створення регуляторних органів на основі паритетного представництва в їх складі (або наглядових структурах) усіх зацікавлених сторін – держави, споживачів і виробників;
- **законодавчо віднести посади голів місцевих державних адміністрацій до посад державної служби** (насамперед, через зміни до Закону “Про місцеві державні адміністрації”), та унеможливити політичний вплив при призначенні голів МДА;
- **розпочати реформу місцевого самоврядування**. На її першому етапі – розробити і прийняти концепцію реформування місцевого самоврядування, і лише після цього вносити зміни до Конституції. Передбачити запровадження регіонального самоврядування через 3-5 років після завершення реформування місцевого самоврядування;





- Главі держави, Уряду та всім політичним силам виробити спільне політичне бачення адміністративної реформи в усіх напрямках її здійснення. Прийняти **Адміністративний процедурний кодекс** з метою раціонального та справедливого регулювання відносин органів публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами.

### **Забезпечення прав громадян на інформацію та свободи ЗМІ, рух до інформаційного суспільства**

Завершити створення консультативно-дорадчих органів (громадських рад) при органах влади, де вони ще не створені чи створення яких ще не завершено.

Забезпечити інформування та залучення громадськості до створення та діяльності консультативно-дорадчих органів при Кабінеті Міністрів, центральних та інших органах виконавчої влади.

Доопрацювати і схвалити проект Концепції взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства.

Удосконалити відповідне законодавство України в напрямі передбачення ефективних механізмів участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення.

Прийняти Закон про доступ до публічної інформації або про інформацію (у новій редакції) для врегулювання порядку реалізації права на активний і пасивний доступ до публічної інформації, визначення інформації з обмеженим доступом і критерії віднесення інформації до такої.

Скасувати Постанову Кабінету Міністрів “Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави”, відповідно до якої конфіденційній інформації, що є власністю держави, надається гриф “для службового користування” (ДСК), – як таку, що суперечить Конституції України, Закону України “Про інформацію” та європейським стандартам доступу до публічної інформації.

Припинити неправомірну практику застосування грифів обмеження доступу до інформації: “ДСК”, “не для друку”.

Доопрацювати законопроект про захист персональних даних з урахуванням відповідних пропозицій Президента, оскільки прийняття закону в існуючій редакції може створити підстави для зловживання та перешкоди для належної реалізації конституційних прав людини на захист персональних даних.

Розробити і впровадити механізми реалізації законодавства про електронний підпис, електронні документи та електронний документообіг.

Ухвалити Закон про електронну комерцію.

Реалізувати чинні нормативно-правові акти, розробити додаткові механізми для застосування технологій електронного врядування в діяльності публічної адміністрації.

### **Правоохоронні органи та система органів юстиції**

Затвердити Концепцію державної політики у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні, розроблену і схвалену Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, і надалі злагоджено реалізовувати її положення через прийняття відповідних законів та проведення інституційних, організаційних та технічних заходів.

Прийняти напрацьовані робочою групою Національної комісії зміни до Кримінального кодексу щодо запровадження кримінальних проступків та нового Кодексу про адміністративні проступки.

Розробити новий проект Кримінального процесуального кодексу із врахуванням головних положень кримінальної юстиції та з метою приведення кримінального процесу у відповідність до вимог Ради Європи

Ухвалити новий Закон про прокуратуру, яким реформувати функцію загального нагляду органів прокуратури, позбавити їх повноважень зі слідства в кримінальних справах, встановити нові процедури призначення прокурорів, просування їх по службі та притягнення до дисциплінарної відповідальності, відповідно до європейських вимог і досвіду європейських країн.

Концепцію реформи органів внутрішніх справ розробляти на основі загальної Концепції реформи кримінальної юстиції з широким залученням представників наукових установ і громадських організацій.

Діяльність органів та установ виконання покарань і надалі реформувати в напрямі зменшення воєнізованості персоналу

(крім охорони) та керівництва, підпорядкування Міністерству юстиції і збільшення відкритості для правозахисних організацій.

Для підвищення ефективності системи виконання судових рішень сприяти зміцненню незалежності співробітників органів виконавчої служби, припинити практику майже щорічних змін у підпорядкування цих органів.

Стимулювати адвокатську та нотаріальну спільноти до узгодження позицій – з метою забезпечення належного рівня професійних вимог та захисту, запровадження професійного самоврядування, дотримання професійної етики, встановлення професійної відповідальності. За результатами цього процесу розробити та ухвалити нові закони про адвокатуру та про нотаріат.

Створити дієву систему безоплатної правової допомоги через підготовку відповідного закону на підставі затвердженої Президентом України Концепції формування системи безоплатної правової допомоги в Україні.

Ухвалити закони, спрямовані на зниження рівня корупції, що нині перебувають на розгляді в Парламенті.

### **Забезпечення доступу до правосуддя**

Здійснювати подальше комплексне реформування судової влади згідно з Концепцією вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів.

Ухвалити запропоновані Президентом нові редакції законів “Про судоустрій України” та “Про статус суддів”, що забезпечить прозорий і кваліфікований добір кандидатів на посади суддів, створить ефективні механізми дисциплінарної відповідальності суддів, дозволить вирішити проблеми незалежності суддів, їх завантаженості, зниження рівня корупції тощо.

Надавати особливу увагу якнайшвидшому формуванню повноцінної системи адміністративних судів, покликаних захищати права громадян у спорах з державою.

Створити надійні запобіжники спробам органів виконавчої влади впливати на суд через недофінансування потреб судової влади.

## **II. У СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ**

Для покращення соціально-економічного стану суспільства, підвищення ефективності державної політики, спрямованої на забезпечення добробуту громадян, зміцнення конкурентоспроможності вітчизняної економіки, недопущення політизації економічних рішень:

### **Соціальна сфера**

Розробити середньострокову стратегію реформування системи соціального захисту населення, визначити соціальні пріоритети та зобов'язання держави, а також можливості їх забезпечення на основі стійких бюджетних доходів.

Гарантувати зростання мінімальних соціальних стандартів (мінімальної пенсії, прожиткового мінімуму) на рівні, не нижчому за рівень зростання номінального ВВП.

Завершити розробку та запровадити концепцію адресної соціальної допомоги. Для цього: визначити межі бідності; реформувати систему соціальних пільг; створити реєстр мало-забезпечених громадян.

### **Бюджетно-податкова сфера**

Розробити чіткі механізми контролю над фінансуванням державних видатків та закріпити їх на законодавчому рівні.

Забезпечити виконання вимоги Бюджетного кодексу щодо інформування громадськості про виконання Державного бюджету України за попередній рік (у т.ч. в розділі економічної класифікації) у визначені законодавством терміни;

Забезпечити надання достовірної, повної та докладної інформації стосовно державного дефіциту та джерел його фінансування.

Уникати прийняття “паралельних” документів стосовно бюджетного планування з метою запобігання погіршенню прозорості бюджетного процесу. Забезпечити належне виконання вимог Бюджетного кодексу щодо подання до Верховної Ради Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період.

Розробити план дій з погашення заборгованості з відшкодування ПДВ з Державного бюджету. Забезпечити можливість здійснення публічного моніторингу визначених Планом заходів.

## Боргова політика

Розробити чіткі системи обліку та моніторингу державного боргу, включаючи боргові зобов'язання всіх державних установ і підприємств, а також органів місцевого самоврядування.

Здійснити заходи з оптимізації структури державного боргу України в напрямі зменшення залежності від зовнішніх ринків запозичень, у т.ч. – шляхом розвитку ринку внутрішніх державних запозичень.

Розробити чітку і прозору систему надання державних гарантій за зобов'язаннями державних підприємств і компаній та систему моніторингу ефективності використання відповідних коштів.

## Торговельна політика

Завершити переговорний процес щодо вступу до СОТ у 2007р.; невідкладно розпочати переговори зі створення зони вільної торгівлі з ЄС.

Утримуватися від необґрунтованих обмежень експорту на стратегічно важливі для України товарні ринки, в т.ч. за рахунок впровадження системи моніторингу та випереджального визначення ризиків для таких ринків.

Розробити і впровадити заходи зі спрощення та гармонізації митних процедур відповідно до Кіотської конвенції.

## Монетарна політика та політика сприяння розвитку фондового ринку

Здійснювати ефективну пруденційну політику з метою збільшення довіри до банківської системи.

Поступово збільшувати гнучкість валютного курсу для зменшення валютних ризиків у банківській системі.

Забезпечити гарантії умов функціонування державних банків як комерційних структур, утримуватися від їх використання як інструментів фінансування державних потреб, визначити чіткі стратегічні пріоритети їх подальшого розвитку.

## Політика приватизації та управління власністю

Прийняти **Програму приватизації на 2007-2009рр.**, яка б конкретизувала політику у сфері приватизації і сприяла узгодженості дій органів влади в цьому секторі.

Уникати необґрунтованого призупинення приватизаційних процесів або їх проведення на фактично без конкурсній основі; забезпечити дотримання засад прозорості та рівності усіх учасників приватизаційних процесів.

Закріпити на законодавчому рівні правовий та функціональний статус Фонду державного майна України.

За підсумками 2006р. Фонду державного майна внести на публічний розгляд і затвердження Верховною Радою звіт про виконання програми приватизації.

## Інвестиційна політика

Удосконалити систему гарантій інвестицій та захисту прав інвесторів шляхом проведення судової реформи.

Припинити практику необґрунтованого втручання держави у прийняття бізнесом власних економічних рішень; законодавчо врегулювати питання контролю та перевірок суб'єктів господарювання з боку органів влади та гарантувати безумовне дотримання ухвалених положень.

## Політика щодо галузей інфраструктури

Розробити стратегію регуляторної реформи в галузях транспорту та зв'язку, в т.ч. остаточно оформити законодавчо статус НКРЗ та посилити її інституційну спроможність, створити незалежний регулятор у сфері транспорту.

Сприяти розвитку конкуренції, зокрема прискорити реформування залізничного сектору, забезпечити рівні умови для всіх учасників ринку (недискримінаційні тарифи, різні форми власності).

Створити нормативно-правову базу для запровадження механізмів приватно-державного партнерства у сферах транспорту.

Впровадити нормативно-правові основи для запровадження єдиної методології розрахунку тарифів на послуги ЖКГ.

## III. У ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНІЙ СФЕРІ

### Вдосконалення інституційно-правового забезпечення зовнішньополітичної діяльності

Ініціювати публічне обговорення проблеми законодавчого визначення основ зовнішньої політики України. Провести

громадські слухання із залученням представників державних органів, неурядових організацій, науковців, незалежних експертів. Докласти максимум зусиль для досягнення консенсусу з найбільш "чутливих" зовнішньополітичних питань. Сформувати робочу групу на рівні Президент-Парламент-Уряд для розробки нового проекту **Закону "Про основні напрями зовнішньої політики та зовнішньополітичної діяльності України"**, в якому зокрема:

- сформулювати національні інтереси України з огляду на сучасні світові реалії та потреби внутрішнього розвитку;
- визначити засади, основні напрями і пріоритети зовнішньої політики держави на новому етапі (з урахуванням можливості проведення референдумів з окремих питань);
- окреслити систему функцій і механізмів здійснення зовнішньої політики (в т.ч. закріпити за МЗС координацію заходів органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин, впровадити процедуру призначення послів, глав торговельно-економічних місій та ін.).

Видати Укази Президента:

- **"Про реорганізацію закордонних дипломатичних закладів України"** – з метою оптимізації їх чисельності та вдосконалення діяльності. Головним критерієм доцільності утримання дипломатичних установ має бути рівень торгово-економічного, політичного, науково-технічного та гуманітарного співробітництва з відповідними країнами. Для підготовки указу доручити МЗС провести повну структурно-кадрову інвентаризацію закордонних дипломатичних установ.

- **"Про дипломатичне забезпечення переговорних процесів"**, у якому чітко визначити механізми та форми співпраці представників державних органів з МЗС (дипломатичними місіями) в рамках офіційних переговорів.

Прийняти Постанову Кабінету Міністрів **"Про реорганізацію торговельно-економічних місій України за кордоном"** – з метою запровадження нової моделі економічної дипломатії.

### Європейська та євроатлантична інтеграція

Затвердити Указом Президента 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 та перспектив укладення нової поширеної Угоди з ЄС, створення в майбутньому зони вільної торгівлі.

Визначити пріоритетом забезпечення ефективності переговорів з укладення з ЄС нової поглибленої Угоди. Положення Угоди повинні мати конкретний, юридично зобов'язуючий характер, врегульовувати всі сфери співробітництва, передбачати запровадження ефективних механізмів політичної асоціації та економічної інтеграції.

Забезпечити умови для реалізації пакету пріоритетних інвестиційних проектів у паливо-енергетичному комплексі в рамках співробітництва України з ЄБРР і Європейським інвестиційним банком. 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.

Відновити профільний Урядовий комітет з питань європейської та євроатлантичної інтеграції на чолі з Міністром закордонних справ.

Започаткувати переговори з ЄС про можливість створення в перспективі єдиних консульських пунктів країн Шенгенської Угоди з метою уніфікації процедур і вимог до громадян України.

Доопрацювати та затвердити **Державну програму інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008-2011рр.** (із врахуванням недоліків попереднього аналогічного документа). Створити в регіонах України мережу інформаційних бізнес-центрів співробітництва з ЄС для розвитку контактів представників малого та середнього бізнесу України і країн-членів ЄС.

Затвердити Указом Президента **Цільовий План Україна-НАТО на 2007р.**, з переліком конкретизованих заходів, спрямованих на розширення співробітництва з Альянсом для досягнення мети вступу до НАТО.

Ухвалити **нові Державні програми**: інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2008-2011рр.; підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008-2011рр. Забезпечити їх бюджетне фінансування у повному обсязі.



## Відносини із США

Відновити активний політико-дипломатичний діалог. Ініціювати започаткування співробітництва в рамках Українсько-Американської Комісії на вищому рівні включно з її профільними комітетами.

Практикувати регулярні консультації (на рівні зовнішньополітичних відомств) для вироблення спільних позицій з проблем двостороннього співробітництва, питань глобальної та регіональної безпеки, врегулювання "заморожених" конфліктів (зокрема, докласти спільних зусиль для відновлення переговорного процесу Придністровського врегулювання у форматі 5+2).

Запропонувати створення спільної експертно-аналітичної ради із залученням провідних фахівців обох країн у галузі міжнародних відносин, зовнішньої політики та політики безпеки.

Сформувати ефективні механізми співробітництва з українською діаспорою у США (за участі Світового Конгресу Українців) для просування інтересів України на американському напрямі.

Виступити з ініціативою проведення українсько-американського бізнес-форуму для обговорення нових можливостей залучення американських інвестицій в Україну, проблем гарантування захисту інвесторів, удосконалення нормативно-правової бази.

Активно сприяти реалізації спільних проектів з американськими державними та приватними структурами, зокрема, з Агенцією США з міжнародного розвитку (USAID). Забезпечити ефективне виконання Порогової програми Корпорації "Виклики тисячоліття" для отримання наступної розширеної фінансової допомоги економічним трансформаціям в Україні.

У рамках двостороннього діалогу активізувати переговори стосовно участі американської сторони у фінансуванні програм з утилізації ракетного палива.

Запропонувати укладення двосторонніх домовленостей про співробітництво з питань боротьби з тероризмом, організованою злочинністю, нерозповсюдженням зброї масового ураження, експортного контролю, миротворчої діяльності, енергетичної безпеки тощо.

## Співробітництво з РФ

Здійснити раніше відкладений візит Президента України до РФ, під час якого підписати План дій Україна-РФ на 2007-2008рр. Розробити комплекс двосторонніх угод з його виконання.

Відновити співробітництво у форматі **Стратегічної групи з питань українсько-російських відносин при президенті двох країн**, яка попередніми роками була досить ефективним механізмом двостороннього співробітництва.

Продовжити переговорний процес з питань співробітництва в енергетичній сфері. Ініціювати укладення міжурядової угоди, в рамках якої конкретизувати положення домовленостей між ВАТ "Газпром", НАК "Нафтогаз України" і RosUkrEnergo від 4 січня 2005р.

Постійно модернізувати нормативно-правову базу, привести механізми регулювання двосторонніх торговельно-економічних відносин (у сфері ціноутворення, митної, фінансової та тарифної політики) у відповідність до європейських норм і стандартів. Здійснити заходи зі спрощення порядку сертифікації товарів, квотування імпорту у взаємній торгівлі.

Створити умови для реалізації спільних проектів, передбачених програмою економічного співробітництва України і Росії на період 1998-2010рр. Стимулювати відновлення взаємовигідних коопераційних зв'язків на ринковій основі.

Інтенсифікувати процес **вирішення спірних питань двосторонніх відносин**. З цією метою:

- (а) забезпечити взаємовигідне розв'язання неврегульованих проблем перебування ЧФ РФ у Криму. (Укласти угоду стосовно юрисдикції функціонування військових формувань і правоохоронних органів ЧФ РФ. Досягти домовленості про порядок використання об'єктів навігаційно-гідрографічної інфраструктури);
- (б) прискорити скасування заборони на ввезення на територію РФ української молочної продукції, продукції тваринництва;
- (в) розблокувати переговорний процес із врегулювання питань закордонної власності колишнього СРСР;
- (г) на основі двосторонніх домовленостей вирішити фінансово-майнові питання, питання інтелектуальної власності,

пов'язані з виходом РФ з проекту будівництва військово-транспортного літака АН-70.

Прискорити вирішення питань стосовно українсько-російського державного кордону. З цією метою:

- (а) активізувати переговорний процес щодо делімітації Азово-Керченської акваторії, підготувати до підписання договір про українсько-російський державний кордон в Азовському та Чорному морях;
- (б) започаткувати роботу спільної комісії з демаркації сухопутної ділянки російсько-українського державного кордону.

## Регіональна інтеграція

Указом Президента затвердити **Концепцію діяльності України в рамках СНД**, якою чітко визначити рівень участі в структурах Співдружності, характер, форми та напрями співпраці. Розвивати двостороннє співробітництво в рамках СНД у напрямках, що становлять взаємний інтерес.

Ініціювати прискорення процесу формування зони вільної торгівлі в рамках ЄЄП. На законодавчому рівні визначити формат і перспективи участі України в цьому регіональному утворенні.

Забезпечити функціонування в повному масштабі інституційних органів ГУАМ, вирішити проблему їх належного фінансування. Підготувати виконання пакету галузевих та інфраструктурних проектів, спрямованих на створення спільних ринків товарів і послуг. (Зокрема, активізувати співпрацю у використанні міжнародного транспортного коридору ТРАСЕКА, прискорити реалізацію економічного проекту "Придунайський енерготранспортний міст" тощо).

Сформувати при МЗС України Раду представників регіональних державних органів з метою координації і вдосконалення процесу розвитку соціально-економічних, культурних контактів регіонів України з іноземними партнерами. В рамках Ради забезпечити ефективний дипломатично-правовий супровід міжрегіонального співробітництва.

## Сфера безпеки

Домогтися логічного **завершення Комплексного огляду сектору безпеки – розробки загальної концепції реформування його структури**. Підґрунтям цієї концепції мають бути:

- (а) докладний перелік загроз (з визначенням етапів ескалації, носіїв, способів реалізації і наслідків);
- (б) визначення повного переліку функцій запобігання загрозам, протидії їм та ліквідації їх наслідків;
- (в) розподіл визначених функцій між структурами сектору безпеки на підставі оцінки стану силових структур (за результатами Комплексного огляду), моделі державного устрою України, головних напрямів реформування політичної та адміністративної систем України, особливостей політичної ситуації та економічних можливостей держави.

Концепція має передбачати ряд етапів поступової побудови національної моделі системи національної безпеки України. Обов'язковими умовами розробки та реалізації такої концепції мають бути політична воля Президента, координуюча роль РНБО, публічність розробки. До завершення роботи над концепцією реформування сектору безпеки всі заплановані раніше заходи з реформування окремих структур сектору безпеки мають бути узгоджені в рамках РНБО.

Провести у 2007-2008рр. ефективну, політично не упереджену інформаційну кампанію з роз'яснення основних положень зовнішньої політики та політики безпеки України. До її завершення припинити офіційні заяви, що суперечать зовнішньополітичному курсу України, та спроби змінити його. На законодавчому рівні запровадити мораторій (на період інформаційної кампанії) на проведення загальнонаціонального та місцевих референдумів стосовно вступу України до НАТО.

Зобов'язати Уповноваженого Верховної Ради з прав людини надавати щорічну доповідь з дотримання в Україні положень міжнародних документів з дотримання прав людини, в т.ч. з боку органів сектору безпеки.

У рамках реалізації принципів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки домогтися від органів сектору безпеки не лише звітування про їх діяльність перед Верховною Радою та Урядом, але й видання публічних щорічних доповідей. ■



## ЕКСПЕРТИ ПРО ВІДКРИТІСТЬ І ПРОЗОРІСТЬ ВЛАДИ, ЇЇ ПІДКОНТРОЛЬНІСТЬ СУСПІЛЬСТВУ ТА ВІДПОВІДНІСТЬ ЇЇ ДІЙ СУСПІЛЬНИМ ІНТЕРЕСАМ

Під час експертного опитування оцінювалася діяльність органів влади за критеріями: прозорості і відкритості, підконтрольності суспільству, відповідності його інтересам. Оцінювалися також зміни, що відбулися в характері діяльності владних інституцій за цими критеріями протягом роботи влади в новому форматі (з серпня 2006р. по цей час)<sup>1</sup>, а також – притаманність зазначених вище характеристик діяльності влади у різних сферах життя держави і суспільства.

До переліків інститутів (органів) влади були внесені, крім Президента України, Верховної Ради, Кабінету Міністрів і судових органів, також правоохоронні органи та силові структури. Оцінки здійснювалися за п'ятибальною шкалою<sup>2</sup>.

Нижче наводяться узагальнені результати опитування.

### 1. ІНСТИТУТИ ВЛАДИ

#### 1.1 Загальні характеристики

**Відкритість і прозорість.** За цим критерієм дещо вищу експертну оцінку отримала діяльність Президента України (3,0 бали). Найнижче оцінюється рівень прозорості та відкритості судових і правоохоронних органів (діаграма “Якою мірою діяльність наведених владних інституцій відповідає принципам відкритості, прозорості?”).

Якою мірою діяльність наведених владних інституцій відповідає принципам відкритості та прозорості? середній бал\*



\* За п'ятибальною шкалою, де “1” означає, що діяльність зовсім не відповідає принципам відкритості та прозорості, а “5” – відповідає повною мірою.

Що стосується змін, які сталися за період із серпня 2006р. по нинішній час у діяльності різних владних інститутів, то експерти частіше вказують на **негативні зміни в діяльності Уряду та Парламенту**.

**Відсутність змін** частіше відзначається стосовно діяльності Служби безпеки України, судових органів, Генеральної прокуратури, Державної податкової адміністрації, Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, місцевих державних адміністрацій).

Стосовно оцінки змін за цим критерієм у діяльності Президента України, то серед експертів фактично немає домінуючої точки зору – 37% вважають, що змін не сталося, 32% – вбачають зміни на гірше, 30% – зміни на краще. Водночас, показник змін має від'ємне значення (–1,9%).<sup>3</sup>

Як видно з таблиці “Чи сталися протягом останнього часу зміни в діяльності наведених владних інститутів

і структур за названими критеріями?”, (с.94), позитивне значення мають лише два показники змін, які стосуються Міністерства оборони (+33%) та місцевих державних адміністрацій (+2%).

Слід зазначити, що частка експертів, які вважають, що відбулися зміни на краще в діяльності Міністерства оборони, є відносно високою (38%), хоча більшість експертів, як зазначалося вище, дотримуються думки, що в цьому відомстві істотних змін не відбулося).

**Підконтрольність суспільству.** Оцінюючи зміни, що сталися останнім часом у діяльності владних інститутів за цим критерієм, експерти частіше вказують на **негативні зміни в діяльності Кабінету Міністрів** (52,4% опитаних) і **Верховної Ради** (49,5%). Показники змін стосовно цих інститутів мають від'ємне значення: відповідно – 44,6% та – 41,7%. Позитивне значення мають лише показники змін, які стосуються Президента (+1,9%) та Міністерства оборони (+11,6%).

**Відсутність змін** частіше відзначається стосовно діяльності Служби безпеки України (74,8% опитаних), Міністерства оборони (72,8%), Державної податкової адміністрації (70,9%), судових органів (63,1%), Генеральної прокуратури (60,2%), Міністерства внутрішніх справ (56,3%), місцевих державних адміністрацій (57,3%), Президента України (48,5%).

**Відповідність інтересам суспільства.** За цим критерієм значимі частки експертів відзначили зміни на краще стосовно Президента України (22,3% опитаних), Міністерства оборони (24,3%), місцевих державних адміністрацій (17,5%). Проте показник змін стосовно Президента України має від'ємне значення (–16,5%), оскільки 38,8% експертів відзначили зміни на гірше (і майже таке саме число експертів – 37,9%, вважають, що змін в його діяльності не сталося). Позитивне значення показника змін стосується лише Міністерства оборони (+15,6%), хоча більшість (65%) експертів змін у його діяльності не вбачають.

Експерти частіше вказують на **негативні зміни в діяльності Верховної Ради** (50,5%) та **Уряду** (48,5%). **Відсутність змін** частіше відзначається стосовно діяльності судових органів, Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Міністерства оборони, Державної податкової адміністрації, місцевих державних адміністрацій.

**Запровадження окремих засад належного врядування.** Як свідчать дані, наведені в таблиці “Якою мірою в діяльності владних інститутів реалізовані наведені принципи?” (с.94), експерти досить низько оцінюють ступінь запровадження всіма інститутами влади наведених засад належного врядування. Переважна більшість оцінок є нижчими за “трійку”, а залучення громадськості до процесу вироблення та прийняття рішень Урядом і судовими органами оцінені середнім балом 1,9 та 1,6, відповідно. Що стосується **забезпечення відкритості і прозорості процесу вироблення та прийняття рішень**, то лише діяльність Президента України відзначена середнім балом 3,0. Діяльність інших інститутів влади оцінені нижче.

Дещо вищими є оцінки **співпраці із ЗМІ** Президента України (3,6), Парламенту (3,5) та Уряду (3,1). Найнижче оцінюється співпраця із ЗМІ судових органів (2,2).

Досить низько оцінюють експерти діяльність усіх владних інститутів за здатністю **забезпечувати конструктивну співпрацю** з іншими гілками влади. Це не дивно, оскільки опитування проводилося в період розгортання в Україні політичної кризи. Дещо вище оцінюється діяльність Президента України (середній бал – 2,7).

<sup>1</sup> Експертне опитування проведено соціологічною службою Центру Разумкова з 29 березня по 12 квітня 2007р. Опитано 103 експерти – представників неурядових організацій, аналітичних центрів, працівників засобів масової інформації з різних регіонів України.

<sup>2</sup> Де “1” означає, що певна характеристика виражена мінімальною мірою, “5” – максимальною.

<sup>3</sup> Показник змін обчислюється як різниця між відсотком опитаних експертів, які вважають, що ситуація покращилася, і відсотком опитаних експертів, які вважають, що ситуація погіршилася.

**Чи сталися протягом останнього часу (серпень 2006р. - квітень 2007р.) зміни в діяльності наведених владних інститутів і структур за названими критеріями?**  
% опитаних експертів

|                                  | Відкритість, прозорість  |                          |                |                          |              | Підконтрольність суспільству |                          |               |                          |              | Відповідність інтересам суспільства |                          |               |                          |              |
|----------------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------|--------------------------|--------------|------------------------------|--------------------------|---------------|--------------------------|--------------|-------------------------------------|--------------------------|---------------|--------------------------|--------------|
|                                  | Відбулися зміни на краще | Відбулися зміни на гірше | Показник змін* | Не відбулося жодних змін | Не відповіли | Відбулися зміни на краще     | Відбулися зміни на гірше | Показник змін | Не відбулося жодних змін | Не відповіли | Відбулися зміни на краще            | Відбулися зміни на гірше | Показник змін | Не відбулося жодних змін | Не відповіли |
| Президент України                | 30,1                     | 32,0                     | -1,9           | 36,9                     | 1,0          | 26,2                         | 24,3                     | 1,9           | 48,5                     | 1,0          | 22,3                                | 38,8                     | -16,5         | 37,9                     | 1,0          |
| Верховна Рада                    | 17,5                     | 48,5                     | -31,0          | 32,0                     | 2,0          | 7,8                          | 49,5                     | -41,7         | 39,8                     | 2,9          | 5,8                                 | 50,5                     | -44,7         | 42,7                     | 1,0          |
| Кабінет Міністрів                | 15,5                     | 49,5                     | -34,0          | 34,0                     | 1,0          | 7,8                          | 52,4                     | -44,6         | 35,9                     | 3,9          | 7,8                                 | 48,5                     | -40,7         | 42,7                     | 1,0          |
| Судові органи                    | 4,9                      | 24,3                     | -19,4          | 69,9                     | 0,9          | 1,9                          | 34,0                     | -32,1         | 63,1                     | 1,0          | 3,9                                 | 33,0                     | -29,1         | 62,1                     | 1,0          |
| Генеральна прокуратура           | 3,9                      | 33,0                     | -29,1          | 59,2                     | 3,9          | 1,0                          | 35,0                     | -34,0         | 60,2                     | 3,8          | 1,9                                 | 38,8                     | -36,9         | 56,3                     | 3,0          |
| Міністерство внутрішніх справ    | 16,5                     | 30,1                     | -13,6          | 52,4                     | 1,0          | 6,8                          | 33,0                     | -26,2         | 56,3                     | 3,9          | 10,7                                | 32,0                     | -21,3         | 55,3                     | 2,0          |
| Служба безпеки України           | 18,4                     | 9,7                      | 8,7            | 71,8                     | 0,1          | 11,7                         | 12,6                     | -0,9          | 74,8                     | 0,9          | 10,7                                | 10,7                     | 0,0           | 75,7                     | 2,9          |
| Міністерство оборони             | 37,9                     | 4,9                      | 33,0           | 56,3                     | 0,9          | 18,4                         | 6,8                      | 11,6          | 72,8                     | 2,0          | 24,3                                | 8,7                      | 15,6          | 65,0                     | 2,0          |
| Державна податкова адміністрація | 10,7                     | 30,1                     | -19,4          | 58,3                     | 0,9          | 5,8                          | 22,3                     | -16,5         | 70,9                     | 1,0          | 6,8                                 | 26,2                     | -19,4         | 67,0                     | 0,0          |
| Місцеві державні адміністрації   | 24,3                     | 22,3                     | 2,0            | 51,5                     | 1,9          | 17,5                         | 24,3                     | -6,8          | 57,3                     | 0,9          | 17,5                                | 22,3                     | -4,8          | 59,2                     | 1,0          |

\* Показник змін обчислюється як різниця між відсотком опитаних експертів, які вважають, що ситуація покращилася, і відсотком опитаних експертів, які вважають, що ситуація погіршилася.

**Якою мірою в діяльності владних інститутів реалізовані наведені принципи? середній бал\***

|                                                                                             | Президент України | Верховна Рада України | Кабінет Міністрів України | Судові органи |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------|---------------------------|---------------|
| Забезпечення відкритості і прозорості процесу вироблення та прийняття рішень                | 3,0               | 2,8                   | 2,4                       | 2,0           |
| Залучення громадськості до процесу вироблення та прийняття рішень                           | 2,6               | 2,2                   | 1,9                       | 1,6           |
| Реагування на звернення громадян                                                            | 2,8               | 2,4                   | 2,1                       | 2,3           |
| Забезпечення конструктивної співпраці з іншими гілками та інститутами влади                 | 2,7               | 2,5                   | 2,3                       | 2,1           |
| Забезпечення політичної нейтральності, професійності, стабільності системи державної служби | 2,5               | 2,1                   | 2,1                       | 2,3           |
| Співпраця із ЗМІ                                                                            | 3,6               | 3,5                   | 3,1                       | 2,2           |
| Дотримання законності                                                                       | 3,1               | 2,4                   | 2,4                       | 2,6           |

\* За п'ятибальною шкалою, де "1" означає, що принцип зовсім не реалізований, а "5" – реалізований повною мірою.

Діяльність Верховної Ради дістала оцінку 2,5 балу, Кабінету Міністрів – 2,3, судових органів – 2,1.

Критично оцінюється також діяльність владних інституцій у сфері **забезпечення політичної нейтральності, професійності, стабільності державної служби**. Менш критично – дії Президента (2,5), більш критично – діяльність судових органів (2,3), Верховної Ради та Уряду (2,1).

Проте, **особливу увагу привертають низькі оцінки дотримання законності** в діяльності владних інституцій України: Парламенту – 2,4; Уряду – 2,4; судових органів – 2,2. Дещо вищою є оцінка впровадження цієї засади в діяльність Президента України, але й вона є низькою – 3,1.

Отже, можна констатувати, що, на думку більшості експертів, саме в тих органах влади, які мають формувати правове поле України та відстоювати принципи правової держави, домінує правовий нігілізм. Безумовно, ця обставина ставить під сумнів легітимність (як юридичну, так і в сприйнятті громадян) системи влади в Україні.

**Вплив інститутів громадянського суспільства на дії владних інституцій.** Загалом, експерти низько оцінюють рівень впливу громадянського суспільства на владні інститути. Дещо вище оцінюється наявність такого впливу на Президента України (однак, середня оцінка впливу становить лише 2,8 балу). Найнижче оцінюється вплив громадянського суспільства на судові органи (2,0), Кабінет Міністрів (2,1), правоохоронні органи (2,2) (діаграма "Оцінка рівня впливу структур громадянського суспільства на наведені владні інститути").

**Оцінка рівня впливу структур громадянського суспільства на наведені владні інститути, середній бал\***



\* За п'ятибальною шкалою, де "1" означає, що вплив мінімальний, а "5" – вплив максимальний.

**Співпраця недержавних структур з органами державної влади та органами місцевого самоврядування.** Також експертів просили, виходячи з їх власної практики співпраці з органами державної влади, навести позитивні/негативні приклади державних інституцій (міністерств, відомств, місцевих державних адміністрацій), які є відкритими чи, навпаки, закритими до співпраці з неурядовими організаціями та ЗМІ.

Наводячи **позитивні приклади** такої співпраці, експерти найчастіше згадували:

- обласні державні адміністрації чи окремі підрозділи обласних адміністрацій (29% експертів)
- обласні, районні міські ради (17%).

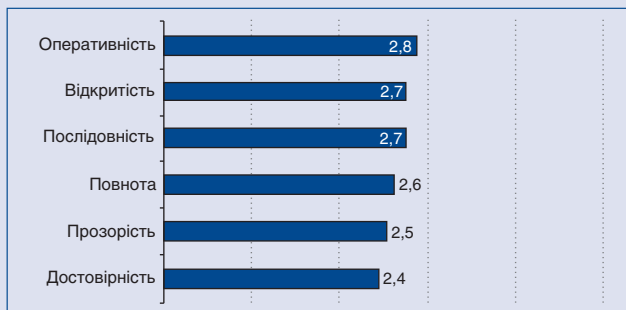
Наводячи **негативні приклади**:

- органи прокуратури (13%)
- органи районної чи міської виконавчої влади (12%)
- органи МВС (11%)
- судові органи (8%).

Одним з показників і чинників прозорості і відкритості діяльності влади є наявність відкритої, повної і достовірної офіційної статистики, яку можуть використовувати, зокрема, неурядові організації для незалежного аналізу стану справ у державі. Крім того, відкрита, повна і достовірна статистика допомагає оцінити ефективність дій влади та контролювати їх.

Однак, експерти переважно низько оцінюють повноту, оперативність, послідовність, відкритість і достовірність офіційної статистики в Україні (діаграма “Якою мірою офіційній статистиці в Україні властиві наведені характеристики?”).

**Якою мірою офіційній статистиці в Україні властиві наведені характеристики?**  
середній бал\*



\* За п'ятибальною шкалою, де “1” означає, що характеристика зовсім не властива, а “5” – властива повною мірою.

## 1.2 Характеристики діяльності правоохоронних структур і судової системи

Рівень відкритості правоохоронних відомств (МВС, СБУ, Генеральної прокуратури), є, на думку експертів, дуже низьким. Особливо це стосується Служби безпеки України (середній бал – 1,7) та Генеральної прокуратури (1,8).

**Якою мірою наведені характеристики притаманні діяльності правоохоронних органів?**  
середній бал\*



\* За п'ятибальною шкалою, де “1” означає, що характеристика зовсім не притаманна, а “5” – виражена максимально.

Оцінюючи діяльність правоохоронних структур (МВС, СБУ, Генеральної прокуратури України) за різними критеріями, експерти негативно оцінили ситуацію у сфері боротьби з корупцією в цих відомствах; дещо вище – в СБУ (2,4), найнижче – в Генеральній прокуратурі (1,7).

Ті самі тенденції (загальна низька оцінка, дещо вища – СБУ, найнижча – Генеральній прокуратурі) спостерігаються в характеристиках експертами ситуації у правоохоронних відомствах за критеріями “реформування структури”, “повага до прав і свобод громадян”, “прозора і зрозуміла кадрова політика” (діаграма “Якою мірою наведені характеристики притаманні діяльності правоохоронних органів?”).

Натомість, експерти досить високо оцінюють рівень корупційності судової системи України (3,6), рівень її залежності від органів виконавчої влади (3,2). Водночас, низько оцінюється її політична нейтральність (2,3) (діаграма “Якою мірою наведені характеристики притаманні судовій системі України?”).

**Якою мірою наведені характеристики притаманні судовій системі України?**  
середній бал\*



\* За п'ятибальною шкалою, де “1” означає, що характеристика зовсім не притаманна, а “5” – виражена максимально.

## 2. ДІЯЛЬНІСТЬ ВЛАДИ В РІЗНИХ СФЕРАХ

### 2.1 Загальні характеристики

**Відкритість, прозорість, підконтрольність суспільству.** Експерти схильні вважати, що діяльність влади в усіх сферах не відповідає критеріям прозорості та підконтрольності суспільству. Середня оцінка стосовно всіх сфер є нижчою “трійки”. При цьому, **за критерієм підконтрольності суспільству оцінка є нижчою, ніж за критерієм прозорості** (таблиця “Якою мірою влада забезпечує реалізацію наведених принципів у названих сферах?”).

**Якою мірою влада забезпечує реалізацію наведених принципів у названих сферах?**  
середній бал\*

|                                | Відкритість, прозорість | Підконтрольність суспільству | Відповідність інтересам суспільства |
|--------------------------------|-------------------------|------------------------------|-------------------------------------|
| Реформування державних органів | 2,6                     | 2,1                          | 2,2                                 |
| Кадрова політика               | 2,1                     | 1,9                          | 1,9                                 |
| Економічна політика            | 2,4                     | 2,0                          | 2,1                                 |
| Соціальна політика             | 2,6                     | 2,3                          | 2,1                                 |
| Регуляторна політика           | 2,4                     | 2,1                          | 2,2                                 |
| Сфера приватизації             | 1,9                     | 1,6                          | 1,8                                 |
| Податкова сфера                | 2,3                     | 2,0                          | 2,1                                 |
| Енергетична політика           | 2,1                     | 1,9                          | 1,9                                 |
| Формування державного бюджету  | 2,4                     | 1,8                          | 2,1                                 |
| Виконання державного бюджету   | 2,2                     | 1,8                          | 2,1                                 |

\* За п'ятибальною шкалою, де “1” означає, що зовсім не забезпечує, а “5” – забезпечує повною мірою.

Найнижче оцінюється прозорість приватизаційних процесів, а стосовно підконтрольності суспільству, то, крім сфери приватизації, найбільш низький рівень суспільного контролю, на думку експертів, над формуванням і виконанням державного бюджету, здійсненням енергетичної та кадрової політики.



**Відповідність інтересам суспільства.** Як видно з даних, наведених у діаграмі, експерти схильні вважати, що в усіх сферах діяльність влади не відповідає інтересам суспільства

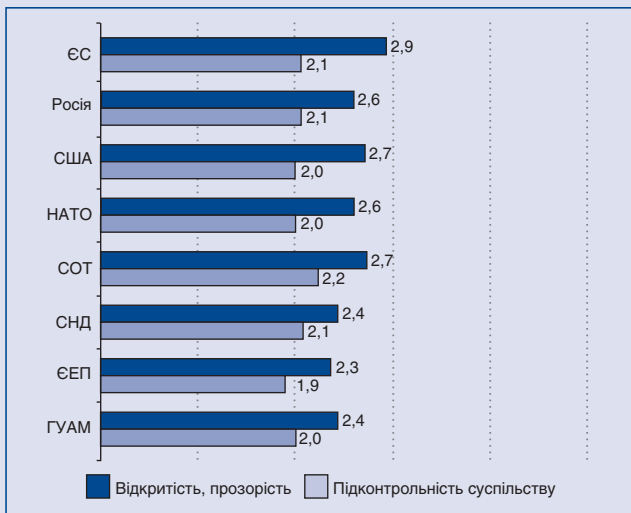
Середня оцінка в усіх сферах становить близько двох балів. Лише 5% експертів оцінюють 4 або 5 балами відповідність інтересам суспільства процесів у сфері реформування державних органів, лише 3% – у сфері кадрової політики, 6% – у сфері соціальної політики, 7% – у сфері приватизації.

## 2.2 Зовнішня політика держави

Більшість (68%) експертів вважають, що зовнішня політика України здійснюється не прозоро. Низькою є оцінка прозорості зовнішньої політики на всіх стратегічних напрямках. Дещо вище оцінюється прозорість політики щодо Європейського Союзу (середній бал – 2,9), найнижче – політики щодо ЄП (2,3).

Показники підконтрольності зовнішньої політики суспільству є ще нижчими (середні оцінки – від 1,9 до 2,1 балу на різних стратегічних напрямках) (діаграма “Якою мірою дії влади на кожному з напрямів зовнішньої політики...?”).

**Якою мірою дії влади на кожному з напрямів зовнішньої політики України відповідають наведеним критеріям? середній бал\***



\* За п'ятибальною шкалою, де “1” означає, що дії зовсім не відповідають критеріям, а “5” – відповідають повною мірою.

Стосовно ефективності зовнішньої політики держави, то більшість експертів, так само як і більшість громадян України, вважають, що вона є непослідовною, не виваженою, економічно неефективною, неавторитетною на світовій арені, незбалансованою на основних стратегічних напрямках, незрозумілою ні для країн-партнерів, ні для суспільства (таблиця “Якою є нинішня зовнішня політика України?”).

## 3. ЧИННИКИ, ЩО ПЕРЕШКОДЖАЮТЬ ВПРОВАДЖЕННЮ ЗАСАД ПРОЗОРОСТІ І ВІДКРИТОСТІ

Понад половина (56%) експертів упевнені, що головною причиною небажання влади зробити процес здійснення політики прозорим і відкритим є наявність кон'юктурних інтересів правлячої еліти, які приховуються від суспільства (діаграма “Що найбільшою мірою заважає забезпеченню прозорості, відкритості та підконтрольності суспільству в діяльності влади, її відповідності суспільним інтересам?”).

Незпроможність влади запровадити практику публічної політики через брак політичної культури правлячої еліти відзначили лише 18,4% експертів. Іншими словами, посилення на “хвороби росту”, “відсутність досвіду”, “нетривалий період існування незалежної держави” тощо не є в очах експертів справжніми чинниками закритості, непрозорості української влади та її непідконтрольності суспільству.

**Якою є нинішня зовнішня політика України? % опитаних громадян та експертів**

|                                                                                  | Так                              |                      | Ні                              |                      | Важко відповісти                |                      |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|----------------------|---------------------------------|----------------------|---------------------------------|----------------------|
|                                                                                  | Загально-національне опитування* | Експертне опитування | Загально-національне опитування | Експертне опитування | Загально-національне опитування | Експертне опитування |
| Послідовною, виваженою                                                           | 16,1                             | 9,7                  | 65,8                            | 81,6                 | 18,1                            | 8,7                  |
| Прозорою, відкритою                                                              | 15,3                             | 18,4                 | 66,9                            | 68,0                 | 17,8                            | 13,6                 |
| Економічно ефективною                                                            | 13,3                             | 6,8                  | 64,1                            | 72,8                 | 22,6                            | 20,4                 |
| Сильною, авторитетною на світовій арені                                          | 9,1                              | 6,8                  | 73,4                            | 84,5                 | 17,5                            | 8,7                  |
| Збалансованою на основних стратегічних напрямках – США, Росія, Європейський Союз | 17,8                             | 14,6                 | 57,5                            | 66,0                 | 24,7                            | 19,4                 |
| Зрозумілою для суспільства                                                       | 13,6                             | 12,6                 | 68,1                            | 82,5                 | 18,3                            | 4,9                  |
| Зрозумілою для країн-партнерів                                                   | 13,2                             | 9,7                  | 56,2                            | 76,7                 | 30,6                            | 13,6                 |

\* Результати опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова у квітні 2007р. Опитано 2011 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України за вибіркою, що репрезентує доросле населення країни. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

**Що найбільшою мірою заважає забезпеченню прозорості, відкритості та підконтрольності суспільству в діяльності влади, її відповідності суспільним інтересам? % опитаних експертів**



## ВИСНОВКИ

**На думку більшості експертів:**

• Діяльність влади в усіх сферах не відповідає критеріям прозорості, підконтрольності суспільству, а також – не відповідає інтересам суспільства. За період із серпня 2006р. по нинішній час у діяльності різних владних інститутів за критерієм відповідності інтересам суспільства або не сталося змін, або відбулися негативні зміни (останнє стосується насамперед Верховної Ради та Кабінету Міністрів).

• Саме в тих органах влади, які мають формувати правове поле України та відстоювати принципи правової держави, домінує правовий нігілізм. Ця обставина ставить під сумнів легітимність (як юридичну, так і в сприйнятті громадян) системи влади в Україні.

• Негативною є ситуація в правоохоронних структурах у сфері боротьби з корупцією, їх реформування, низькими є рівень поваги до прав і свобод громадян, прозорість і зрозумілість кадрової політики. Судова система України є корумпованою, залежною від органів виконавчої влади, політично заангажованою.

• Головною причиною низького рівня прозорості, відкритості, підконтрольності суспільству діяльності влади, її невідповідності суспільним інтересам є незацікавленість правлячої еліти в покращенні ситуації в цих сферах. ■