

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ  
СЕКЦІЯ СУСПІЛЬНИХ І ГУМАНІТАРНИХ НАУК

---

**НОВИЙ КУРС:  
РЕФОРМИ В УКРАЇНІ  
2010–2015**

Національна доповідь

Київ 2010

УДК 33 (477): 33.021.8 + 304 (477):316.422.8  
ББК У9 (4Укр) 0 – 183 + С5\*25 (4 (Укр))

**За загальною редакцією**

В. М. Гейця, А. І. Даниленка, М. Г. Жулинського,  
Ю. А. Левенця, Е. М. Лібанової, О. С. Онищенко

**Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015. Національна доповідь /**  
С5\*25 за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К.: НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.

ISBN 978-966-02-5605-7

Колективна праця продовжує започатковану Національною академією наук України у 2009 р. серію щорічних доповідей із ключових проблем соціально-економічного, суспільно-політичного та культурного поступу сучасної України. Грунтуючись на основних відправних положеннях і висновках попередньої доповіді «Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави» щодо проблем, які нагромадилися впродовж попереднього десятиліття, Національна доповідь 2010 р. являє собою стратегічний і одночасно практичний документ, спрямований у майбутнє. Її метою є окреслення сформованого вітчизняною академічною наукою концептуального бачення принципово нового курсу здійснення в Україні назрілих модернізаційних перетворень, конкретних завдань і механізмів їх реалізації.

Розраховано на політичну, управлінську та наукову еліти України, усіх, хто причетний до розроблення та прийняття відповідальних політичних і управлінських рішень.

Collective writing continues founded by the National academy of sciences of Ukraine in 2009 year series of annual reports on key issues of social and economic, social and political and cultural advancement of modern Ukraine. Based on substantive provisions and conclusions of previous report «Social and economic Situation in Ukraine: Implications for Nation and State» in relation to problems, which accumulated during a previous decade, the National report of 2010 is a strategic and simultaneously practical document, directed in the future. Its purpose is to outline conceptual vision on the principally new course of realization in Ukraine of comings to a head modernizing transformations, concrete tasks and mechanisms of their realization, formed by the national academic science.

It is expected on political, administrative and scientific elites of Ukraine, all, who participate in development and making of responsible political and administrative decisions.

**ББК У9 (4Укр) 0**

ISBN 978-966-02-5605-7

© НАН України; НБУВ, 2010

## ВСТУП

Україна в черговий раз опинилася на історичному перехресті. Мова йде про вибір, від якого буде залежати доля України, її народу і держави: або продовжується невпорядкований рух, політичне протистояння, збагачення одних за рахунок зубожіння інших, втрата людського, науково-технічного і гуманітарного потенціалу і, як наслідок, фрагментація і розпад або консолідація суспільства і влади, формування ефективної моделі соціально-економічного розвитку й спільна праця заради досягнення поставлених цілей.

В Україні ніколи не було нестачі проектів, концепцій, програм перетворення суспільства, але всі вони залишилися на папері. Життя йшло своїм шляхом, попри всі ідеї, обіцянки й добрі наміри політиків. У результаті виникло суспільство, яке не може задовольнити нікого – ані бідних, які ледь зводять кінці з кінцями, ані багатих, котрі почувують себе в бідній країні не дуже комфортно й надійно, приховують свої капітали і весь час борються за вплив на владу, бо його втрата майже неминуче спричиняє втрату капіталів, ані людей середнього достатку, бо їх стан не є стабільним, і вони не мають ефективних механізмів забезпечення реалізації своїх інтересів. Виникла парадоксальна ситуація: суспільство нікого не задовольняє, і ні в кого немає достатніх сил для змін. Чому так трапилося? Чому ейфорія свободи початку 1990-х років трансформувалась у побудову не демократичного, а кланово-олігархічного суспільства, структури якого підпорядкували собі державу, виробництво і розподіл національного багатства, ідеологію і культуру? Чому результатами економічного зростання скористалася відносно нечисленна група, а не все суспільство? Чому серед населення домінують апатія і розпач? Чому так поширені утриманські настрої? І врешті-решт, чи потребує принципів змін сама ідеологія розвитку українського суспільства? Відповідь на ці питання має бути науковою, а не політично заангажованою. Зрозуміло, що жити в суспільстві і бути вільним від його проблем не можна. Але одна справа, коли програми соціально-економічних перетворень формують партії і політичні сили, які за визначенням мають реалізувати інтереси певних класів і соціальних груп, а інша – коли пропозиції щодо шляхів подальшого розвитку надають громадянському суспільству

і владі вчені Академії наук, які за своїм професійним обов'язком мають об'єктивно характеризувати предмет свого дослідження і краще за інших знати закономірності та шляхи розвитку суспільства.

На початку 90-х років ХХ ст., після відновлення незалежності Україна мала шанс досить швидко перетворитися в одну з найрозвинутіших країн пострадянського простору. Для цього в неї були достатньо розвинена промисловість, включаючи такі сучасні виробництва, як авіа- і ракетобудування, системи космічного управління, достатньо освічене населення, високий науково-технічний потенціал, можливості для динамічного розвитку сільського господарства тощо. Але й ризики швидкої втрати своїх переваг були значними. Україна більше ніж інші колишні республіки була інтегрована в єдиний народногосподарський комплекс СРСР, значна частина економіки працювала на військово-промисловий потенціал, а основні фонди мали високий ступінь фізичної та моральної зношеності. Тому створення національного господарського комплексу, перехід на ринкові засади означав не тільки зміну функціональних зв'язків, а й необхідність значної реструктуризації економіки, інше розміщення продуктивних сил, що потребувало тривалого часу й значних ресурсів.

Ці завдання можна було розв'язати тільки на основі чітких, цілеспрямованих і скоординованих дій, для чого необхідна ефективна система державної влади. Такі основоположні для формування ринкової економіки перетворення, як приватизація, потрібно було здійснювати на основі виробничого відтворення, господарювання й заробляння власності, а не на основі її перерозподілу. Необхідним було розуміння інверсійного характеру ринкової трансформації, коли ринкові перетворення здійснюються в зміненому й навіть зворотному порядку порівняно з класичним процесом. Адже економіка Заходу до сучасної її структури рухалася від дрібної приватної власності до більш великої, від вільної конкуренції і вільного ціноутворення до монополії і включення механізмів державного регулювання. Економіка ж України, максимально одержавлена й зарегульована, мала рухатись у протилежному напрямі. Цю особливість не було враховано в рекомендаціях західних фахівців і реальних перетвореннях. Тому наслідки запроваджуваних заходів часто були протилежними очікуванням. У результаті ряду об'єктивних і суб'єктивних чинників шанси України швидко наблизитись до розвинутих країн

були втрачені, а ризики нівелювання своїх переваг значною мірою реалізовані. Україна мала 10 років падіння, унаслідок чого ВВП знизився до 40,8 % та й після наступних дев'яти років зростання ледь досяг 74,1 % від рівня 1990 р. Порівняно з 1991 р. реальні наявні доходи населення спочатку знизилися до 32,9 % у 1999 р., а потім зросли до 101,3 % у 2008 р. Це означає, що 18 років (майже два десятиліття) з точки зору зростання доходів населення в цілому втрачено. До того ж ані 10 років економічного спаду, ані наступні дев'ять років економічного зростання не були належним чином використані для реструктуризації економіки та переведення її на інвестиційно-інноваційний шлях розвитку. Окремі спроби поставити та розв'язувати такі завдання наштовхувалися на приватні інтереси й губилися в загальному невпорядкованому суперечливому русі.

Зростання 2000–2008 рр. мало в основному відновлювальний характер, базувалося на використанні створених ще за радянських часів потужностей, консервувало застарілу виробничу структуру та закріплювало економіку України як сировинний придаток до більш розвинутих економік. Залучення іноземних фінансових ресурсів використовувалося здебільшого не на розвиток вітчизняного виробництва, а на зростання споживання імпортованих товарів, що ще більше посилювало структурні диспропорції. У цих умовах нова криза була неминучою.

У цей же період відбулася стрімка стратифікація в минулому егалітарного суспільства. Обраний хибний шлях приватизації спричинив формування неефективного власника, націленого на примноження багатства не в результаті відтворювального виробничого процесу, а в результаті нових перерозподільних актів, у тому числі з джерел державного бюджету. Нечисленна група привласнила значну частину суспільного багатства, а більшість змушена працювати за мізерну заробітну плату, яка не тільки не дає змоги придбати житло, автомобіль тощо, а й не забезпечує нормальний процес відтворення робочої сили, а значить, і не зацікавлює в результатах праці. Отже, поряд з неефективним власником став неефективний працівник. Сформувалися стереотипи поведінки власника і робітника, дуже далекі від потреб налаштування ефективного виробництва. Це є однією з найбільш фундаментальних проблем організації економіки, що вкрай важко вирішується. На такому економічному й соціальному підґрунті не могло сформуватися дійсно

демократичне суспільство. Має місце формальний розвиток демократії, при якому свобода слова обертається повною безвідповідальністю за сказане, а формально проголошені права людини – відсутністю реальної можливості їх реалізації. Західна демократія спирається на середній клас, який становить більшість населення, має партії, що представляють його інтереси і формують владу. В Україні частка середнього класу не перевищує 15 % населення. Він не є більшістю, не має чітких структурованих уявлень про свої власні інтереси і політичних партій, що адекватно їх представляють. У цих умовах до влади приходять кланово-олігархічні групи, які ведуть постійну боротьбу за приватизацію держави й використання державної машини для вирішення своїх кланових інтересів, прикриваючись загальними фразами про турботу про долю народу. Верховна Рада не прийняла жодного закону, а уряд не здійснив жодних заходів, які б істотно зачіпали інтереси олігархічних кланів. До того ж Україна пішла всупереч логіці цивілізаційного процесу. Економічне підґрунтя для обособлення й формування класично національних держав давно зникло. Під впливом інтеграційних та глобалізаційних процесів більшість європейських країн відмовилася від монетарного суверенітету, створила Європейський центральний банк і спільну валюту. Нині здійснюються подальші координаційні та інтеграційні кроки в різних сферах.

Україні в цих умовах необхідно було вирішувати подвійне завдання: створювати національний економічний комплекс, одночасно органічно інтегруючи його в загальний світовий і європейський поділ праці на сучасному рівні науково-технічного й соціально-економічного розвитку. Не можна спочатку створити національний комплекс, а потім вбудувати його в інтеграційний простір, як і навпаки, не будувати національний комплекс, а покластися тільки на самоплив глобалізаційних тенденцій. Обидва шляхи у своїй самостійності неефективні й руйнівні для економіки України. Ці питання мають вирішуватися на економічному й соціальному, а не політичному підґрунті. На жаль, політика України в цій царині не будувалася на науковому аналізі й обґрунтованих висновках, а виходила із суто політичних побажань і суб'єктивних бачень.

Разом з тим інтеграція економіки України у світову обумовлювала дедалі більшу її залежність від глобальних тенденцій, зокрема від роз-

гортання світової фінансово-економічної кризи, яка вплинула, перш за все, на платіжний баланс і стабільність національної валюти. Різне зменшення експорту, насамперед металургійної і хімічної промисловості, істотно погіршило стан поточного рахунку, а необхідність значних виплат за борговими зобов'язаннями банків та інших секторів економіки – стан фінансового рахунку платіжного балансу. Пов'язане зі спадом виробництва й девальвацією національної валюти зниження реальних доходів і значна заборгованість фізичних та юридичних осіб за кредитами в іноземній валюті спричинили проблеми у сфері кредитування і банківській системі. Все це потребувало активних антикризових заходів держави й відповідних коштів, що, у свою чергу, неминуче збільшувало дефіцит державного бюджету та загострювало проблему його покриття. Все це є віддзеркаленням викликів, які загрожують національній безпеці України і визначаються процесами, що спостерігаються в глобальному світі (екзогенні загрози), та внутрішніми тенденціями (ендогенні загрози).

До найбільш значних екзогенних загроз можна віднести:

- Зростання в Україні і в усьому світі дефіциту стратегічних ресурсів (насамперед енергетичних та водних) і їх дедалі більше зосередження в країнах, які стають лідерами монопольних та олігопольних угруповань, що відкриває останнім нові можливості для здійснення міжнародного політичного та економічного диктату.

- Погіршення екологічної ситуації та зростання ймовірності природних і техногенних катастроф.

- Збільшення кількості країн, які залишилися на узбіччі глобалізації, що робить їх психологічно ворожими до навколишнього світу.

- Відсутність загальносвітових авторитетних наднаціональних структур.

- Посилення глобальної конкуренції за інтелектуальні ресурси.

- Масові захворювання, епідемії, поширення міжнародної злочинності.

- Зростання зовнішнього інформаційного впливу.

Ендогенні загрози обумовлені як специфікою прояву в Україні глобальних процесів, так і суто внутрішніми тенденціями:

- поглиблення прірви між метою і результатами державотворчих зусиль;

- моральне, культурне, інтелектуальне, управлінське зубожіння і деградація правлячого і підприємницького класів, демонстративне,

цинічне зневажання ними правових і моральних норм та вимог суспільства;

- деградація системи державного управління через масштабну корупцію та некомпетентність, перетворення корупції на базовий соціальний механізм вирішення суспільних справ, виконання багатьма урядовцями політиками функцій агентів зовнішнього впливу, наслідком чого є масова недовіра до існуючих державних інститутів;

- суперечності між зовнішньою і внутрішньою політикою держави, підміна прагматичних мотивів зовнішньополітичної і безпекової діяльності ідеологічними, підпорядкування економічної складової зовнішньої діяльності геополітичним доктринам, невизначеність із геополітичним місцем України;

- тотальна криза суспільної духовності і моралі;

- системна демографічна криза, зокрема відставання України від провідних європейських країн за тривалістю життя населення на 13–15 років, масштабна трудова еміграція з тенденціями переростання в стаціонарну;

- інфраструктурна та інституційна невідповідність економіки вимогам часу.

Адаптація суб'єктів господарювання і населення до умов кризи дещо знизили гостроту її проявів. З'явилися ознаки початку виходу з кризи. Але відновлення може бути здійснено на різних засадах і, відповідно, з різними перспективами. В Україні, на жаль, існують великі ризики продовження логіки попереднього розвитку з накопиченням внутрішніх диспропорцій і суперечностей. Тоді через певний час знову виникне криза, але більш руйнівного характеру. Інший сценарій потребує виваженої, скоординованої соціально-економічної політики, спрямованої на поступові зміни в економічній і соціальній структурах та у відтворювальних пропорціях. Здійснити це можна на основі реалізації ліберально-демократичних засад у системній трансформації суспільства. Для забезпечення такого шляху розвитку необхідним є національний консенсус щодо вирішення основоположних проблем.

Нинішня криза і зміна Президента України як початок оновлення влади дає новий шанс для проведення необхідних суспільних перетворень. Якщо він не буде використаний, то ситуація стане дедалі більш неконтрольованою з перспективою втрати всього досягнутого.



# 1. ІДЕОЛОГІЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Формування нових підходів до соціально-економічних перетворень має спиратися як на результати наукового аналізу власної траєкторії розвитку, так і на узагальнення світових тенденцій, включаючи розуміння природи сучасної глобальної кризи. Світ вступає в нову еру, яка буде характеризуватися значним посиленням непрогнозованості та невизначеності розвитку, коли різні кризи будуть постійно виникати й зникати в різних локальних просторах світового господарства, періодично поєднуючись у ланцюги та формуючи глобальну кризу. У цих глобальних коливаннях **стійким може бути тільки такий суспільний розвиток, який спирається на конкурентоспроможну економіку; розвинений внутрішній ринок; національний виробничий комплекс, що всебічно використовує потенціал транснаціонального капіталу і гарантує економічну безпеку країни; збалансовану соціальну структуру та ефективну політичну систему.**

Визначаючи стратегічні підходи до вибору моделі розвитку України, необхідно усвідомлювати факт необхідності кардинальної зміни існуючої логіки світового економічного зростання. Якщо весь світ вийшов би на сучасний рівень споживання США, то ресурсів вистачило б тільки на декілька років. Тому світова спільнота буде змушена незабаром переглянути свої уявлення про прогрес і його форми. Трудова етика, бережливість, заощадливість, раціональність поведінки завжди були важливими складовими формування успішних громадян і суспільств. І навпаки, розкіш, надмірне споживання, демонстративне багатство, розрив зв'язків між суспільно корисною діяльністю і рівнем життя розбещують індивідів і суспільства, породжують викривлені потреби й духовне зубожіння. Логіка подальшого розвитку змусить світ гармонізувати суспільні відносини і ставлення суспільства до природи та її ресурсів.

Отже, стратегія розвитку, орієнтована на невтримне зростання споживання, не має перспектив. В Україні **необхідно сформувати нові раціональні стандарти життя, таку модель поведінки і добробуту, яка б давала можливості користуватися всіма благами цивілізації, бережливо ставитися до природи та її ресурсів, виховувати здорову, освічену і духовно багату людину.** Серцевиною цього процесу має стати

формування в сім'ї, школі, трудових колективах, громадських організаціях, всіх інших спільнотах здорових потреб та інтересів людини, спрямованих на виявлення її творчих здібностей та їх всебічну реалізацію. На цьому базується поширення стандартів здорового способу життя, раціональної економічної поведінки і матеріального добробуту. Створення матеріальних та інституційних умов для вільного розвитку особистості, свободи підприємництва і приватного життя повинно органічно поєднуватися з вихованням суспільної **відповідальності** людей за своє майбутнє, свою діяльність та її результати. **Порядність, професіоналізм, культура і відповідальність особистості мають культивуватися суспільством та укорінюватися в масовій свідомості та поведінці.** Рисами суспільного життя мають стати взаємоузгодження соціальних інтересів, функціональне взаємодоповнення та неупередженість у діалозі між соціальними верствами, соціальна довіра й спільні цінності як підвалини суспільної стабільності. Досягнення цієї мети залежить від оптимальності співвідношення підтримання соціального порядку за умови одночасного збереження свободи. Тобто йдеться про забезпечення без зайвого примусу впорядкованості, доладності та плідності відносин між різними особами, спільнотами, організаціями та інституціями в межах суспільства задля уможливлення його виживання та розвитку. Це зумовлює необхідність **удосконалення існуючої системи суспільних інститутів: правил, норм, законів, установ та інших соціальних утворень, що регулюють поведінку людей, суб'єктів господарювання та інших форм суспільної діяльності.** Перш за все, це стосується пошуку оптимальних співвідношень функцій держави та ринку і механізмів їх взаємодії.

У сучасному світі ринкові сили і держава утворюють дві опори, два крила, без яких поступальний рух суспільства є неможливим. Питання про пріоритетність чи верховенство їх некоректне, оскільки і держава, і ринок виконують свої специфічні функції, які замінити ніхто не може і без яких досягти збалансованого розвитку неможливо. Суспільний розвиток на сучасному етапі виходить далеко за межі ринкових законів організації економічного життя, а частка суспільних благ, виробництво, розподіл, обмін і споживання яких не може регулюватися суто ринковими принципами, невпинно зростає.

*Гармонізація функцій держави і ринку на нових засадах – ключ до вирішення багатьох суспільно важливих проблем: оптимізації обсягів і структури державного бюджету, підвищення ефективності діяльності органів державної влади, забезпечення громадян якісними суспільними благами, подолання корупції, збалансування регулюючих функцій державних і суспільних інституцій між собою і з інтересами суб'єктів економічної діяльності та громадян.*

Вирішити цілу низку таких складних проблем суспільного розвитку можна лише спираючись на зацікавленість і активність громадян. Без цього всі добрі наміри й амбітні завдання залишаться тільки побажаннями. Тому зусилля нової влади повинні бути спрямовані на створення умов для *активного формування інститутів громадянського суспільства, сприяння залученню найширшого кола громадян до розв'язання своїх власних та суспільних проблем.* Це сприятиме, з одного боку, подоланню утриманських настроїв, з іншого – контролю над діяльністю органів державної влади.

Важливе значення для посилення взаємозв'язку громадян і держави, розвитку громадянського суспільства має *підвищення рівня прозорості діяльності органів державної влади, економічних суб'єктів і суспільних інституцій, відкритості та доступності інформації про власність та результати економічної діяльності.* Громадськість має право знати, чи все відбувається відповідно до чинних законів України і чи ніхто не привласнює собі майно й доходи поза правовим полем. Невід'ємною умовою здійснення таких довгострокових перетворень є *становлення ефективної системи добору, підготовки і просування кадрів.* Якщо на всі державні посади будуть приходити порядні, професійні, достатньо освічені й досвідчені, культурні, толерантні працівники, які отримуватимуть належну оплату своєї праці, матимуть відповідний статус і повагу суспільства, то вирішення завдань державної влади буде гарантованим.

Серед ключових проблем суспільного оновлення принципове значення має подолання «родової травми» приватизації, що сформувала *неефективного власника,* спричинила надмірну концентрацію ресурсів у руках невеликої групи, породила олігархічні клани й масове зубожіння, соціальне напруження і політичне протистояння. Зворотною стороною

неефективного власника є *відсутність ефективного працівника*. Цьому сприяє штучне заниження вартості робочої сили, неефективні мотиваційні механізми, збереження (і навіть посилення) психолого-поведінкових стереотипів пасивного ставлення до роботи. Для підвищення ефективності включення людей, зокрема молоді, у суспільне життя за умов докорінних перетворень необхідне масове поширення успішних соціальних практик, взірців поведінки та життєвих стратегій. Можливості для повноцінного залучення громадян в економічне, соціальне й політичне життя власного суспільства мають розширюватися. Необхідне визначення та усунення на суспільному рівні виразних умов висхідної соціальної мобільності на засадах дійсного внеску особи в розвиток суспільства. Відсутність можливостей кар'єрного зростання актуалізує відчуття соціальної несправедливості та створює загрозу соціальних протистоянь. Відповідно необхідно забезпечити не лише трудову зайнятість населення, а й перспективи соціально-професійного зростання для найбільш активних працівників. У першу чергу неприпустиме зниження відчуття своєї затребуваності найбільш кваліфікованими та освіченими працівниками.

Наслідки руйнівної приватизації не можна виправити зворотним шляхом відбору отриманої поза правовим полем власності. Потрібно *підвести ризик під пройденими етапами приватизації, провести за законом легалізацію майна на прийнятних для власників і суспільства правових і фінансових засадах, і далі йти шляхом коригування розподілу і специфікації прав власності в процесі вдосконалення всієї системи правовідносин*. Це істотно зменшить транзакційні витрати і згідно з відомою теоремою Коуза буде вести до більш ефективного розміщення ресурсів незалежно від початкового розподілу прав власності. Таким чином, ресурси знайдуть своїх ефективних власників, відповідно будуть трансформуватися поведінка суб'єктів господарювання і працівників, мотиваційні механізми та розподіл доходів. Цим зумовлюється зміст модернізації всіх складових економічної системи і соціально-економічної політики.

Важливими елементами такої модернізації є реформа податкової системи, яка б *зменшувала податковий тиск на громадян з низьким і середнім достатком, малий і середній бізнес, стимулювала*

*започаткування нового бізнесу та інновацій і в той же час за прогресивною шкалою оподатковувала б високі доходи, розкіш, демонстративне споживання тощо.* Модернізація системи оподаткування також має забезпечити ефективне податкове навантаження як чинник конкурентоспроможності економіки, з одного боку, та ефективний первинний розподіл доходів як чинник мінімізації вторинного перерозподілу у вигляді соціальних допомог, пільг, субсидій тощо – з іншого. Грошово-кредитна політика має бути скоординованою з бюджетною і економічною в цілому та *спрямованою не тільки на стабільність гривні, а на монетарне забезпечення інвестиційно-інноваційного розвитку економіки через спеціалізовані банківські та фінансові установи, інститути розвитку і відповідні механізми.* Досконаліший механізм господарювання створить можливість проводити *структурні економічні трансформації, оновлення вкрай зношених основних фондів, формування нових технологічних укладів, оптимізацію економічних пропорцій між державною і приватною власністю, виробництвом, споживанням і накопиченням, продуктивністю та оплатою праці, розвитком різних видів економічної діяльності.* Поєднання потенціалів бюджетної, грошово-кредитної, інноваційно-інвестиційної та інших складових соціально-економічної політики дасть синергійний ефект у забезпеченні формування і виконання загальнонаціональних комплексних програм «Житло», «Раціональне харчування», «Здоровий спосіб життя», «Дороги», «Транспорт» та ін.

Розв'язання цих завдань одночасно розвиватиме *внутрішній ринок.* Важливою функцією держави є підтримка конкурентного середовища, що дає змогу, з одного боку, забезпечити рівні умови для всіх суб'єктів господарювання, включаючи іноземних, з іншого – регулювати всі процеси таким чином, щоб сформувати *національний господарський комплекс,* органічно інтегрований у світовий і європейський поділ праці. *Державна політика має бути підпорядкована завданням модернізації суспільства, запобігати декларуванню економічно необґрунтованих державних зобов'язань та залежності економічного розвитку від політичних циклів.*

Виходячи з таких завдань необхідно проводити і політичні реформи. *В Україні, на жаль, і досі не існує реальних умов виконання державою*

*функцій представника інтересів більшості, а навпаки, є передумови для використання держави як інструмента забезпечення кланово-групових інтересів.* Як же в цих умовах можна скористатися державною машиною в інтересах суспільства? Є два владні суб'єкти, які обираються народом і за ідеєю мають виражати його інтереси – Верховна Рада і Президент України. Верховна Рада за відсутності потужного середнього класу перетворилася в місце з'ясування корпоративно-групових інтересів, суперечностей і пошуку кланових компромісів. Вона не спроможна стати провідником демократії і суспільних інтересів. І справа не в конкретних особистостях, а в укоріненому порядку, що обумовлений станом суспільства. Тому ***суто парламентський шлях розвитку демократії на сучасному етапі для нас є хоч і бажаним, але реально нездійсненним*** – це довгий, суперечливий, конфліктний шлях з невизначеним результатом. Президентський шлях розвитку демократії пов'язаний з небезпекою того, що Президент може стати одноособовим втіленням інтересів одного з кланів. Є ризики саме такого розвитку подій. Але є й реальні шанси того, що Президент стане провідником інтересів суспільства, що принесе йому народне визнання і забезпечить належне місце в історії. Це вагомий стимул, щоб присвятити роки перебування на вищій державній посаді вирішенню саме цих завдань. У такій ситуації ***вирішальним фактором стає особистість Президента.***

Досвід модернізації різних суспільств свідчить, що досить часто вона здійснювалась авторитарними лідерами. Але немає випадків здійснення успішної модернізації лідерами, які не розуміють адекватно того, що і для чого вони роблять, не мають належної політичної волі та підтримки. Тому ***Президент мусить добре розуміти і відчувати, у чому полягають історичні та актуальні інтереси народу; стати втіленням всенародної волі та витривалості в проведенні реформ; притягувати і згуртовувати навколо себе людей, здатних вирішувати поставлені завдання.*** Якщо ці умови наявні, то шанси є. Але це тільки один бік справи. Другий – це ***ініціатива громадян, які починають розуміти, що без їх активної роботи над вирішенням власних і суспільних проблем ніякого успіху бути не може.*** Президент має стимулювати активність громадян і спиратися на неї, а громадяни – розуміти (і по змозі підтримувати) зусилля Президента. Це шлях одночасного розвитку гро-



мадянського суспільства й об'єднання влади і народу. Саме так: **зустрічний тиск із самого низу й із самого верху, який переструктурує суспільні відносини в інтересах більшості**. Це демократія, яка містить у собі демократично отримані авторитарні повноваження, і авторитаризм, який реалізує демократичні засади. Такий спосіб реалізації демократії має включати додаткові механізми прямого спілкування Президента і народу (референдуми, зустрічі з впливовими громадськими організаціями і т. ін.), народного та парламентського контролю. Розпочати можна зі спроби відмовитися від поправок до Конституції України 2004 р. і повернення до моделі із сильними президентськими повноваженнями. Одночасно має бути розпочата робота над новою Конституцією України, яку необхідно вести паралельно з наробкою проектів правової реформи, реформи системи державного управління, розвитку громадянського суспільства і місцевого самоврядування. Правова система України розбалансована й суперечлива, а правовий нігілізм став нормою діяльністю як владних структур, так і суб'єктів господарювання та громадян. Склалася ситуація, коли будь-яка дія може відповідати одному закону та порушувати норми іншого. Це створює умови для суб'єктивізму й свавілля силових структур і органів правосуддя, з одного боку, і безправності та правової незахищеності громадян і суб'єктів господарювання – з другого. Тому одним з невідкладних завдань є **відновлення засад законності та правопорядку**.

Подальший шлях розбудови демократичної держави – це шлях втілення в життя принципів народовладдя, соціальної справедливості та законності. Ці принципи органічно поєднуються і перехресчуються з принципами соціального ринкового господарства, до яких відносять особисту свободу, соціальну справедливість і економічну дієздатність. Такі засади розвитку узагальнено можна охарактеризувати як ліберально-демократичні. Ліберальні основи вільного розвитку особи мають обов'язково реалізуватись у суспільстві, яке йде демократичним шляхом. Але втілення їх у технологічні, економічні, соціальні, політичні, психологічні, ментальні та інші реалії сучасного суспільства може давати різні результати, у тому числі й такі, що суперечать ліберальним принципам, що і відбулося, в Україні. Так, без лібералізації господарського життя на початку 90-х років узагалі неможливо було б сформулювати

ринкову економіку як основу для подальшого економічного прогресу, але й надмірне розшарування суспільства, зростання розриву між бідними та багатими – це одночасно наслідки лібералізації, які суперечать її вихідним принципам. Тому ліберальні засади мають бути реалізовані щодо всього суспільства. А це означає, що свобода особи має обмежуватися тоді, коли вона порушує інтереси суспільства, але й інтереси суспільства мають обмежуватися непорушними правами особи. Пошук такого балансу є сутністю сучасного демократичного розвитку. Поєднання ліберальних засад з демократичними інтересами більшості можна було б назвати демократичним або суспільним лібералізмом. Саме до такого лібералізму еволюціонують сучасні ліберали. Під багатьма їхніми нетрадиційними вимогами могли б підписатись і соціал-демократи, а це шлях до суспільного консенсусу на вимогу часу.

В узагальненому плані першочерговими завданнями, на яких необхідно сконцентрувати зусилля влади і суспільства, є:

- відхід від сформованої асоціальної до соціально орієнтованої ринкової економіки, що дасть можливість використати ресурси в інтересах усього суспільства, а не окремих високодохідних груп (до 10 % населення), що скористалися результатами попередніх трансформаційних змін;

- подолання існуючого розколу в українському суспільстві, еліті та політикумі, що закладе основу для досягнення через механізми суспільних дискусій єдності поглядів на модернізаційну стратегію відповідно до можливостей усієї нації;

- позиціонування країни її елітою та інститутами влади в глобальному просторі, що швидко змінюється, і пошук траєкторії власного історичного розвитку з урахуванням того, що світ, незважаючи на стрімке економічне зростання в другій половині ХХ ст., має надзвичайну економічну нерівність, масову бідність і відповідно відмінність у філософії й ідеології поведінки, що загостило проблеми націоналізму, тероризму, наркоманії, збільшення рівня захворюваності, у тому числі психічних розладів та зростання чисельності знедолених людей навіть у багатих країнах;

- новий політико-економічний курс України, заснований на ліберально-демократичних засадах, що поєднують свободу особистості, інноваційне підприємництво на основі підходу «чим більше і краще працюєш – тим більше заробляєш» з інтересами всієї спільноти;



– переборення недовіри, емоційно-психологічна мобілізація громадян; об'єднання суспільства навколо спільної мети – власної модернізації задля завоювання гідного місця у світовому співтоваристві;

– утворення в масовій свідомості переконливого, привабливого та надихаючого образу майбутньої України.

Важливим є *науково-прагматичній підхід до реалізації ідеології*. Його відсутність є однією з головних причин нереалізованості жодної з багатьох створених програм. Якби удалось втілити хоч саму найгіршу з концепцій, що пропонувалися, то суспільство було б в значно кращому стані. Це пояснюється тим, що ідеологічні підходи, концепції і програми давали образ майбутнього і зміст перетворень, необхідних для досягнення мети, але не відповідали на питання, *а чи є в суспільстві суб'єкти, що за своїм місцем у системі суспільного відтворення зацікавлені у вирішенні поставлених завдань і здатних їх вирішувати?* Адже без відповіді на це питання всі програми залишаються пустими мріями. Парламент, наприклад, не прийняв жодного закону щодо оподаткування нерухомого майна, хоч проектів було дуже багато. Цей закон зачіпає інтереси багатих людей і кланово-олігархічних груп, які в парламенті становлять більшість. Тому вони блокують вирішення цього питання.

З огляду на таку ситуацію, необхідно мати не тільки ідеологію і програму, а й *конкретні механізми поетапного взаємозв'язаного вирішення кожної стратегічної проблеми*. Потрібно на основі соціологічних досліджень та інших методів вивчення настроїв народу відслідковувати думку широкої громадськості з приводу важливих питань суспільного розвитку, вести відкриту і прозору політику, виступати з роз'ясненнями й коментарями до дій влади, постійно підтримувати контакти з громадськими організаціями і спиратися на їх підтримку. Здійснювати постійний тиск на парламент з боку організованих виборців і громадськості та Президента, що поступово згуртує навколо себе порядних і професійних людей і сформує чесну владу. У кожному випадку оцінювати, який крок у вибраному напрямі можна здійснити сьогодні, а який потребує додаткової підготовки.

## **2. ПОЛІТИЧНІ ТА ДЕРЖАВНО-ПРАВОВІ ПЕРЕТВОРЕННЯ**

Світовий досвід доводить, що стабільність і ефективність політичної системи залежить від цивілізованої політичної конкуренції, розвинутої політичної культури еліти та громадянських якостей населення. Іншими словами – від рівня демократії. Реальна демократія забезпечує якісне урядування, а не навпаки. В основі наших проблем у сфері державного будівництва, функціонування органів влади, викривлень політичного життя взагалі – саме брак демократії. Це є той показник, за яким ми маємо найменше досягнень за роки незалежності й особливо відчутно відстаємо від Європи. Проблема становлення реальної демократії, крім нормотворчого та структуротворчого, має й суспільно-політичний вимір – здатність владних структур і політичних акторів на практиці дотримуватися принципу верховенства права і чинних законів та наявність у громадян навичок та волі обстоювати свої права. Дійсне посилення держави можливе лише через посилення громадянського суспільства. Сильна ефективна влада має формуватись і може існувати лише за умов вільної політичної конкуренції та суспільного контролю.

Перспектива українського суспільства безпосередньо залежить від того, як швидко буде усвідомлена необхідність ефективного політичного керівництва і компетентного державного управління: без цього неможливо сподіватися на просування України задекларованим шляхом до демократії, правової держави і вільної економіки. З урахуванням сучасних світових кризових тенденцій, посилення глобального конкурентного протистояння на економічному, науково-технологічному, енергетичному ґрунті, необхідним є забезпечення наступності, системності і послідовності в плануванні й реалізації державної політики, спрямування її на захист національних інтересів, реалізацію перспективних напрямів економічного, суспільно-політичного, соціального, етнокультурного розвитку.

### **2.1. Трансформація політичної системи України**

Трансформація політичної системи України в реальних умовах сьогодні має бути спрямована на вироблення (на основі консенсусу між

основними політичними силами) дієздатної, консолідованої влади, подолання протистояння між її гілками, пошук оптимальних шляхів відносин між центром і регіонами. Основою даного процесу має стати здійснення конституційної реформи. Це надасть можливість принципово змістити акцент з поділу влади між її різними гілками на їх взаємодію:

- визначити оптимальну роль інституту Президента України в політико-правовій системі;
- подолати кризу українського парламентаризму;
- врегулювати проблеми регіонального й місцевого самоврядування, діяльності територіальних громад.

Найбільш імовірним у сучасних умовах може стати політичний консенсус на основі конституційного закріплення принципів президентсько-парламентської політичної системи, розбудови єдиної, сильної вертикалі влади. У контексті організації виконавчої влади значна частина політичної і наукової еліти як політичного ідеалу розглядають прем'єр-президентську форму правління (аналог – Німеччина), яка, на їхню думку, більше відповідає засадам демократичного розвитку.

Конституційне розмежування повноважень у трикутнику Парламент – Президент – Уряд та правовий статус центральних органів виконавчої влади мають встановлюватися консенсусом політичних сил. Консенсус закріплюється в спеціальних законодавчих актах: законі про Президента, законі про Кабінет Міністрів України, законі про Верховну Раду України (Регламенту для забезпечення її ефективної процесуальної діяльності як єдиного законодавчого органу країни на сьогодні недостатньо).

Важливим є досягнення чіткості в конституційному розподілі прерогатив і повноважень між гілками влади. Проте в Конституції закладено конфліктність між виробленням внутрішньої і зовнішньої політики. Нечіткість щодо права на прерогативу у визначенні напряму зовнішньої політики перешкоджає її узгодженню з внутрішньою політикою і тим самим ускладнює роботу механізмів політичної влади й державного управління.

За існування президентської республіки внутрішня і зовнішня політика держави визначається Президентом і здійснюється через очолюваний ним уряд. У разі парламентської або змішаної політичної системи

засади внутрішньої і зовнішньої політики мають кореспондуватися з політичним курсом парламентської більшості, яка формує уряд і несе відповідальність за нього. Відповідно, саме парламентській більшості належить прерогатива подання засад на розгляд Верховною Радою. Незалежно від устрою політичної системи, гілка влади, яка безпосередньо здійснює зовнішню політику, зобов'язана підпорядковувати свої дії засадам, визначеним Верховною Радою. Тільки в такий спосіб можна забезпечити узгодженість внутрішньої і зовнішньої політики.

Засади внутрішньої і зовнішньої політики є чинними тільки на час існування уряду, утвореного парламентською більшістю, або на час існування самої парламентської більшості. Неминучість періодичних змін у конфігурації парламентської більшості та урядів потребує спеціальної процедури прискороного і спрощеного прийняття відповідного закону – наприклад, без попереднього розгляду в комітетах і з першого читання.

### **2.2. Розвиток парламентаризму**

Парламентаризм, попри його очевидну кризу в Україні, будь-яким чином не має зазнавати обмежень – адже саме ідеї парламентаризму сприймаються як ознака суспільного прогресу. Головним напрямом реформування українського парламентаризму має стати конституційне обмеження впливу політико-фінансових груп. На законодавчому рівні повинні бути визначені правила регламентації впливу бізнесу на політику (Закон про лобізм, низка антикорупційних законів), що унеможливить отримання політичної ренти.

Першочергове значення має вироблення і конституційне закріплення в діяльності Верховної Ради України механізмів політичної компромісності, запобігання політичним конфліктам. Саме тому нагальним завданням є прийняття Закону «Про опозицію». Так, варіантом узгодження позицій парламентської більшості і парламентської меншості може бути визначення переліку найважливіших питань, за якими проводиться роздільне голосування всередині більшості і всередині меншості, і рішення вважається прийнятним, якщо воно здобуло підтримку в обох частинах парламенту.

Для упорядкування законодавства необхідно:

– провести повну ревізію існуючого законодавства, виокремивши масиви чинних і нечинних актів та тих, що припинили дію;

– за результатами ревізії законодавства здійснити аналіз чинних законодавчих актів і підготувати програму законодавчих робіт стосовно упорядкування законів України;

– ухвалити вказану програму парламентом і доручити парламентським комітетам внести відповідні законопроекти на розгляд Верховної Ради України.

Вкрай необхідно внести зміни до технології підготовки законопроектів, передбачивши обов'язкове залучення до цієї роботи незалежних експертів. Саме тому головну увагу необхідно сконцентрувати на процесі підготовки проекту закону, яка передуює його розгляду в сесійній залі.

Існуючий парламентський регламент перебільшує значення пленарного засідання у виробленні закону, абсолютизує роль народного депутата як суб'єкта права законодавчої ініціативи в законодавчому процесі, недостатньо диференціює підхід до різних за змістом, формою і значенням проектів. Головне призначення народного депутата в законодавчому процесі полягає у висловленні ним суспільно-політичної позиції щодо конкретного закону в процесі його підготовки та обговорення і ухвалення, а питання юридичної техніки – справа професіоналів-юристів (до яких значна більшість народних депутатів не належить).

Важливим моментом є узгодження закону, що приймається, з існуючим законодавством, введення нових законів у дію. Однак регламентні вимоги стосовно порядку третього читання законопроектів парламентом практично ігноруються. Необхідно раціоналізувати завершальну фазу розгляду законів, пов'язану з прийняттям закону в цілому, передбачити більш жорсткі вимоги до прикінцевих та перехідних положень закону.

Підвищення ефективності парламентського контролю потребує обов'язкового схвалення Програми діяльності уряду парламентом. Потрібно переглянути формат проведення парламентських слухань, запровадити моніторинг виконання рекомендацій слухань. Має бути створена належна правова основа для діяльності слідчих комісій. Повноваження і засади взаємодії Рахункової палати з іншими органами влади повинні чітко визначатися законом.

### **2.3. Модернізація виборчої системи**

Реформування політичної системи вимагає стабілізації виборчого законодавства на основі прийняття Виборчого кодексу. Зокрема, варто розвести у часі вибори до Верховної Ради і вибори до місцевих рад разом з чіткою фіксацією дат виборів і застереженням, що позачергові вибори не змінюють дат чергових виборів. Аналогічним чином необхідно встановити раз і назавжди за американським зразком принцип призначення дати президентських виборів і дати вступу новообраного Президента на посаду із застереження, що затримка зі вступом на посаду не скасовує визначеного порядку.

На парламентських виборах оптимальною видається система відкритих партійних списків у 27 округах (відповідно до чинного адміністративно-територіального устрою). Ця модель спрощує взаємовідносини між владою та представниками опозиційних політичних сил, які менше залежать від місцевого адміністративного ресурсу.

Потрібна також диференціація виборчого бар'єра для політичних партій і для політичних блоків (як варіант – 3 % для перших і 5 % – для других), а невиборені мандати доцільно розподіляти серед переможців за модифікованим методом Сен-Лаге (треступенева скандинавська система розподілу парламентських місць, яка передбачає ідентифікацію народного депутата за партійною ознакою та враховує кількість голосів, поданих за кожного кандидата).

Вкрай необхідно змінити партійну систему виборів до місцевих органів влади (починаючи з рівня міста обласного підпорядкування і району) на мажоритарну і одночасно повернути інститут незалежного (позапартійного) кандидата, який може бути висунутий законодавчо визначеною кількістю виборців.

В українських умовах доцільно запровадити двотурові мажоритарні вибори мерів і сільських голів, відновити принципи територіального представництва до обласних і районних рад. До обласних рад рекомендується обирати рівну кількість депутатів від міст обласного підпорядкування і районів, а до районних рад – від міст районного значення, сіл і сільських рад.

Запровадження модернізованої пропорційної системи сприятиме більшій репрезентативності політичного спектра в колегіальних орга-

нах, а введення мажоритарної системи на місцевому рівні – посиленню керованості місцевої влади та відповідальності перед виборцями та контролю з боку громадян.

## 2.4. Оптимізація партійної системи

Важливе значення має подальший розвиток і вдосконалення багатопартійної системи як основи політичного плюралізму суспільства, головного ресурсу демократичних перетворень. Як демонструють соціологічні дослідження, довіра до інституту політичних партій падає. Якщо 1991 р. на користь багатопартійної системи висловлювалася більшість громадян, то нині – менше третини. Процес демократичних перетворень здійснюється суперечливо і непослідовно. Саме тому сьогодні спостерігаються небезпечні тенденції відтворення в масовій свідомості архетипів патерналістської автократії. За таких умов самі зусилля держави, спрямовані на реформування політичної системи, підтримку реальної багатопартійності, є в будь-якому випадку важливою запорукою від загрози її редукції в бік фактичної монопартійності, відтворення традиційних патерналістсько-автократичних відносин між владою та народом.

Важливим завданням є демократизація партійної системи. Необхідно внести ряд змін до закону про політичні партії (за взірць може бути використано відповідний німецький закон):

- законодавчо забезпечити право членів партії на участь у прийнятті рішень з найважливіших питань діяльності партії;
- обмежити кількість парламентарів, які можуть входити до керівних органів партії (у Німеччині їхня частка в партійному керівництві не перевищує 20 %);
- прийняти закон про внутрішньопартійний арбітраж для запобігання авторитаризму партійного керівництва;
- Законом України визначити принципи, способи й обсяги фінансування партій та перелік суб'єктів контролю за фінансовою діяльністю партій;
- конституційно заборонити імперативний мандат (за взірцем найрозвиненіших щодо партійного законодавства країн).

Майбутня партійна система не повинна відтворювати традиційні політичні відносини, що ґрунтуються на клієнталістських

стереотипах масової та елітарної політичної свідомості. Превалювання патрон-клієнтських відносин у сучасній Україні є підґрунтям для відтворення неусталеної ціннісно-нормативної системи та масової деморалізації. Модернізована партійна система має виконувати насамперед функцію «відпрацьовування» демократичних механізмів формування політичних рішень та узгодження суперечностей між представниками різних політичних сил та прихильниками різних ідеологій.

### **2.5. Створення ефективної виконавчої влади**

Система виконавчої влади в Україні потребує докорінної модернізації. Необхідним є:

- забезпечення функціонування цілісної виконавчої вертикалі зверху донизу;
- впровадження норм і механізмів реальної відповідальності установ і урядовців за результати діяльності, посилення державного і громадського контролю;
- насичення владних структур критичною масою «нових управлінців» – високих професіоналів, здатних практично реалізувати в Україні високі світові стандарти «належного урядування».

Реалізація адміністративної реформи набуває значення одного з найважливіших напрямів державної політики. Впродовж останніх років перебіг її вповільнився, однак потреба в її подальшому просуванні актуалізується.

- Необхідно чітко визначити правовий статус центральних органів виконавчої влади шляхом прийняття Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади».
- Потребує уточнення перелік міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, перетворення окремих державних комітетів на урядові органи в системі відповідних міністерств.
- На рівні обласних і районних рад мають бути утворені самостійні виконавчі органи цих рад. Доцільно ліквідувати районні державні адміністрації з передачею їх функцій виконавчим органам районних рад. Необхідно в найкоротший термін завершити розмежування загальнодержавного і регіональних бюджетів та трансформувати систему оподаткування в напрямі збільшення частки податків, що має залишатися на місцях.



• Мають бути розмежовані функції політичного і адміністративного керівництва в міністерствах з віднесенням перших до повноважень міністра, а других – до повноважень державних секретарів міністерств, посади яких потрібно запровадити законом.

• Необхідно поширити конкурсний порядок заміщення посад на всі категорії державних службовців.

• Важливим напрямом просування адміністративної реформи є вдосконалення функцій державного контролю у сфері виконавчої влади. Контрольна діяльність має бути централізована і здійснюватися на єдиних організаційно-методичних засадах.

Для запровадження заходів адміністративної реформи необхідно вдосконалити законодавчу базу. Зокрема, потребують змін та доповнень або прийняття нової редакції такі закони:

- «Про Кабінет Міністрів України» (зміни або нова редакція);
- «Про природні монополії» (зміни або нова редакція);
- «Про державну службу» (нова редакція);
- «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція);
- «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція);
- «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція);
- «Про засади запобігання та протидії корупції» (зміни).
- «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» (новий закон);
- «Про адміністративно-територіальний устрій» (новий закон);
- «Про адміністративні послуги» (новий закон);
- Адміністративно-процедурний кодекс України (новий закон);
- «Про нормативно-правові акти» (новий закон);
- «Про засади державного контролю у сфері виконавчої влади» (новий закон).

Модернізація влади на демократичних засадах немислима без забезпечення її відкритості. Справа полягає не лише у звітності влади перед суспільством, у запобіжних заходах протидії зловживанням владою. Суспільство, і наукове середовище, зокрема, не може не турбувати проблема «тромбів» у каналах політичної, фінансово-економічної, соціальної інформації українського суспільства. Без налагодження нормальної циркуляції інформації від влади до суспільства (і науковців) і від

науково-аналітичних центрів до влади не є можливою ні «постановка діагнозу» в багатьох сферах, ні інформування про наявність актуальних проблем.

У плані забезпечення відкритості влади особливого значення в сучасних умовах набуває розвиток «електронного урядування». Необхідно зобов'язати усі органи виконавчої влади оприлюднювати насамперед на офіційних веб-сайтах звіти про свою роботу, що подаються до вищих інстанцій; запровадити невідворотне покарання тих чиновників та інших осіб, що перешкоджають, особливо фізично, роботі громадських активістів та працівників ЗМІ, відмовляються надавати передбачену законом інформацію або подають неправдиву інформацію.

Модернізація влади вимагає рішучого оновлення правових засад державної служби, які мають врахувати специфіку управлінської діяльності:

- служби в органах виконавчої влади та їх апараті, а також в апараті інших державних органів;
- служби в решті (за винятком судів) державних органів – окрім їх апарату, – а також у тих органах виконавчої влади, повноваженням яких властива суттєва специфіка.

Відповідно необхідні підготовка і прийняття:

- нової редакції Закону України «Про державну службу»;
- базового законодавчого акта у формі узагальнюючого Закону України «Про загальні засади державної служби»;
- Закону України «Про цивільну службу»;
- Кодексу основних правил поведінки державних службовців;
- Закону України «Про дисциплінарну відповідальність».

Нові вимоги до державної служби мають починатися зі встановлення переліків тих посад, на яких чиновники обов'язково повинні мати відповідну фахову освіту, проходити відповідну фахову перепідготовку, володіти українською та іноземними мовами, не перевищувати відповідний вік тощо. Необхідно запровадити щорічне оприлюднення даних про майновий стан і доходи усіх чиновників, визначити і законодавчо встановити перелік посад, питання про усунення з яких не підлягає судовому розгляду. У кадровій політиці на державній службі має забезпечуватися гендерна рівність.

## 2.6. Судово-правова реформа

Назрілим завданням є завершення реформування судової системи, яка нині фактично паралізована і справляє дезорганізуючий вплив на всі сфери життя українського суспільства, сприяючи домінуванню глобального правового нігілізму над принципом верховенства права. Реформа не повинна здійснюватися представниками судової влади.

Реформування має зробити судову систему максимально спрощеною і доступною для громадян та суб'єктів господарювання. Спеціалізація судової діяльності повинна реалізовуватися не існуванням у кожній галузі окремих багатоступеневих судових систем, а спеціалізацією суддів, яких доцільно обирати народом, у місцевих судах. На вищому рівні цілком достатньо обмежитися відповідними палатами в складі Верховного Суду України, авторитет якого, як найвищої і координуючої інстанції, має бути високо піднесеним. Необхідно встановити термін обіймання суддею своєї посади.

Потрібно забезпечити доступність правосуддя. Запровадити відповідальність за порушення прав громадян на справедливе судочинство, зокрема щодо додержання термінів розгляду справ судами. Унормувати навантаження суддів шляхом вилучення з юрисдикції судів справи про накладання на особу адміністративних стягнень. Бажано запровадити місцеві суди, які розглядатимуть відповідно дрібні цивільні спори та накладатимуть адміністративну відповідальність за вчинення дрібних правопорушень.

## 2.7. Відносини публічних адміністрацій із суспільством

Зміцнення правопорядку має підпорядковуватися завданням забезпечення інтересів суспільства і держави, захисту прав і свобод громадян. Найбільшу загрозу в сучасній Україні становить перетворення корупції на базовий соціальний механізм вирішення суспільних справ, перетворення її на сутність суспільної системи, яку схвалюють і визнають всі її учасники. Необхідне подолання правового нігілізму з боку органів влади, державного управління, правопорядку, піднесення правосвідомості, правової культури населення. Боротьба з корупцією не повинна перетворюватися на політичну кампанію, зводиться до репресивних заходів. Її успіх може бути забезпечений лише поступовою ліквідацією,

за допомогою правових заходів, причин, що її породжують: тісного переплетіння влади і капіталу, існування численних дозвільних, контрольних та інших процедур, що обмежують свободу підприємництва, утискують інтереси громадян.

Зміцнення правопорядку вимагає реалізації системних заходів, які б не залишали шляхів для порушення принципу верховенства права. Важливим є, зокрема, законодавче закріплення заходів щодо підвищення ефективності механізму політичної відповідальності вищих посадових осіб та посадових осіб органів місцевого самоврядування:

- обов'язкове декларування доходів і витрат посадових осіб та їх родин;

- регламентація процесуальних етапів притягнення до відповідальності вищих посадових осіб та посадових осіб органів місцевого самоврядування на рівні галузевого законодавства;

- посилення кримінальної відповідальності, передбаченої Кримінальним кодексом України, за скоєння службових злочинів;

- встановлення обмежень на заняття певних посад членами родин вищих державних посадовців;

- усунення правових колізій у частині реалізації процедури імпичменту Президента України шляхом деталізації положень ст. 111 Конституції України.

Утвердження правопорядку потребує вдосконалення системи гарантій прав і свобод людини і громадянина та впровадження принципу невідворотності покарання за порушення чинного законодавства, законодавчого посилення правової відповідальності державних службовців. Необхідно врегулювати відносини між особою та державою.

Основою для проведення реформи публічної адміністрації повинно стати впровадження доктрини адміністративних послуг. Законодавчо визначена процедура надання адміністративних послуг має ґрунтуватися на результативності адміністративної послуги та принципі «єдиного вікна». Фундаментом мають стати Концепція реформування публічної адміністрації та Адміністративно-процедурний кодекс, нова редакція Закону «Про інформацію».

Розвиток правового інституту конституційної відповідальності надає можливості додаткового стримування та противаги владі, пом'якшення

її автократичних проявів, обмеження можливих зловживань. Конституційна відповідальність знаходить вираження в реалізації тих конституційних положень, які прямо закріплюють взаємні права, обов'язки і відповідальність громадянина і держави. Це, у свою чергу, є однією з ознак правової держави, де існує взаємна відповідальність держави і особи. Необхідно реально досягти того, щоб особа володіла такою ж можливістю примусу посадовців до точного виконання правових норм, якою володіють посадовці по відношенню до неї. Зміст конституційної відповідальності повинен стати правовідносинами між державою, з одного боку, і приватною особою, права якої порушені, – з іншого.

### **2.8. Реформування місцевого самоврядування**

Розвиток демократії в Україні безпосередньо залежить від обраних шляхів та темпів реформування місцевого самоврядування. Імплементация в українську реальність європейської матриці місцевого самоврядування є єдиною можливим варіантом швидких і якісних змін базових суспільних відносин. Саме вони є рушійною силою демократичних перетворень і гарантією їх невідворотності, протидією тим авторитарним намаганням, що постійно продукуються державною владою.

Необхідно прийняти Концепцію реформування системи місцевого самоврядування, яка базується на основоположних документах Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи щодо розвитку місцевої демократії; необхідно надати адекватні фінансові ресурси (передусім із суми зібраних на території податків) органам місцевого самоврядування для виконання ними своїх соціальних та політичних зобов'язань за умови жорсткого контролю за якістю та обсягом наданих послуг з боку населення та держави; мають бути внесені відповідні зміни до чинного законодавства, зокрема до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», а також до Закону «Про органи самоорганізації населення».

### **2.9. Адміністративно-територіальна реформа**

Адміністративно-територіальна реформа має стати третьою складовою модернізації управлінської системи. Стабільність і збалансованість владних функцій в Україні значною мірою залежатиме від того, наскільки чіткою і орієнтованою на довге життя буде її нова регіональна

структура. Тому здійснюватися реформа повинна вкрай обережно, з огляду на весь комплекс можливих позитивних і негативних наслідків, а головне – з орієнтацією на ті масштабні результати економічного, соціального і культурного розвитку, рушієм досягнення яких вона може і повинна стати. Без досягнення цієї мети, сама по собі, вона втратила б будь-який сенс.

Реформування має спиратися на економічні, соціальні, історичні, демографічні, історико-культурні та етнічні особливості, результати наукової експертизи та громадського обговорення. Саме з їх урахуванням необхідно створити інноваційну модель територіальних змін і розробити низку проектів територіального репланування.

Проміжним етапом має стати пілотне моделювання пропонованих змін. Остаточна адміністративно-територіальна реформа має бути закріплена законом України.

Результативність та ефективність впровадження адміністративно-територіальної реформи залежить від налагодження належного інформаційного забезпечення здійснюваних заходів і відповідної просвітницької роботи.

### **2.10. Сприяння розвитку громадянського суспільства**

Сприяння розвитку громадянського суспільства, зміцненню його інститутів, удосконаленню їх участі у вирішенні актуальних проблем є одним із пріоритетних завдань, що стоять перед Президентом та урядом у соціально-гуманітарній сфері.

Громадянське суспільство як сфера самоврядування громадян має формуватися без втручання державних інституцій. Вкрай необхідно перейти від дозвільного до повідомлювального принципу легалізації різноманітних об'єднань громадян, починаючи від сільських громад або зібрань мешканців будинків.

Відносини громадянського суспільства з державою є досить непростими, певною мірою – конкурентними. Тоталітарна держава утискує самостійність суспільства. В основу сучасної західної цивілізації покладено контроль громадянського суспільства над державою, яка виступає його «виконавчим інструментом». Посттоталітарні, перехідні форми нерозвинутої демократії демонструють можливість, поряд із зароджен-

ням паростків інститутів громадянського суспільства, зокрема їх імітаційних форм, що репрезентують інтереси груп тиску, а не широкого загалу.

Захист громадського інтересу допомагає суспільству вирішувати складні питання утвердження соціальної справедливості, яка досягається лише через масову участь членів громадських організацій у контролі за розподілом та використанням владою суспільного багатства.

Обов'язком влади є ведення постійного діалогу з громадськими організаціями. Варто стимулювати організацію Громадського телебачення національного і регіонального масштабів як альтернативи комерційному телебаченню, яке стало могутнім маніпулятивним засобом.

Влада засобами свого впливу має сприяти «роздержавленню» профспілкових організацій.

Нова політика сприяння розвитку громадянського суспільства, спрямована на повернення йому функцій, які перебрала на себе держава, мала б складатися з реалізації таких пріоритетів:

- внесення змін до Конституції України в частині наділення об'єднань громадян та інститутів громадянського суспільства правом законодавчої ініціативи;

- спрощення та здешевлення процедур створення і легалізації громадських організацій, приведення українського законодавства у відповідність до Рекомендацій Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи про правовий статус неурядових організацій у Європі;

- запровадження механізмів інформаційної прозорості діяльності органів державної влади та процедур залучення громадськості до ухвалення рішень;

- розвиток електронної демократії (е-урядування) для надання відповідних державних послуг громадянам;

- налагодження реального партнерства та постійного діалогу інститутів громадянського суспільства з органами державної влади задля забезпечення впливу на процес прийняття та виконання суспільно-важливих рішень, зокрема з метою запобігання корупції в органах державної влади; діалог влади, бізнесу та роботодавців задля забезпечення соціальних гарантій громадян.

Для нинішнього етапу розвитку демократичних процесів в Україні актуальним є пошук прийняттого з огляду на українські традиції



і новітні реалії балансу розподілу влади і повноважень між державою й інститутами громадянського суспільства; налагодження дієвої системи вивчення і врахування громадської думки; розробка і реалізація моделей постійного діалогу влади і суспільства; піднесення культури цього діалогу; забезпечення правових механізмів громадського контролю за діяльністю органів влади, подолання браку інформації щодо схвалюваних ними рішень. Українською необхідною для розвитку інститутів громадянського суспільства є модернізація законодавства про недержавні підприємницькі організації.

### **2.11. Повернення довіри до влади як перший крок до проведення масштабних перетворень**

Оцінюючи ситуацію в країні вкрай негативно, більшість громадян вірять у її майбутнє, мають достатні адаптивні ресурси, чекають реальних суспільних змін і конструктивних дій від демократично обраної влади. Саме тому повернення довіри до влади, консолідація суспільства та послідовне здійснення актуальних реформ відповідає прагненням громадян України незалежно від їх регіональних ідентичностей, ідеологічних поглядів та електоральних уподобань. Для вирішення цих завдань новообраному Президенту України і уряду потрібна чітка програма дій, що розрахована на найближчу та віддалену перспективу. Починати треба з повернення втраченої довіри до влади та демократичних політичних інститутів.

Серйозна загроза для країни та її громадян полягає в тому, що від нової влади очікують радикальних, «сильних» рішень та дій. У цих умовах перемога на президентських виборах може бути помилково сприйнята новообраною владою як карт-бланш на політику, у межах якої радикальні дії будуть інтерпретовані як автократичні, а «сильні» як «силові». У суспільстві нема почуття відчаю, масових тривожних та панічних настроїв. Отже, нема й реального попиту на автократичну владу. Не буде підтриманий і режим, дії якого спрямовані переважно на самозбереження та розподіл необмежених пільг та привілеїв для істеблішменту і вкрай обмежених – для пересічних громадян. Сьогодні та в осяжній перспективі на довіру може розраховувати влада, яка спроможна на зміни традиційних для пострадянської України засобів здійснення президентських повноважень.



Перші кроки, необхідні для подолання масової недовіри та консолідації суспільства навколо антикризової програми новообраного Президента України, мають бути пов'язані з демонстрацією нового стилю ставлення влади до громадян, громадськості та громадянського суспільства. А саме:

- необхідне відверте програмне звернення Президента до народу з поетапним переліком конкретних дій тактичного та стратегічного спрямування, починаючи з можливих заходів щодо політичних рішень, необхідних для конструктивної взаємодії усіх гілок влади, створення дієздатної більшості у Верховній Раді, налагодження діалогу з опозицією з метою припинення взаємознищення авторитету провідних політичних сил України;

- залучення ЗМІ, громадських організацій та опозиції до регулярного обговорення подальших дій Президента та його адміністрації на загальнонаціональному та регіональному рівнях. З цією метою можуть бути використані або вже існуючий формат політичних ток-шоу, або створена спеціальна телевізійна програма (з умовною назвою «Президент та країна»). Регулярні, відверті та практично орієнтовані звернення Президента до народу з подальшим їх обговоренням у ЗМІ сприятимуть збереженню підтримки його виборців та подоланню превентивного негативізму з боку виборців, що не підтримали його на виборах;

- чітке наголошення на тому, що подолання соціально-економічної кризи є головним завданням нового Президента на першому етапі виконання президентських обов'язків, потребуватиме насамперед створення нової коаліції у Верховній Раді. Виходячи з цього, треба вирішувати це завдання в найстисліші терміни. Для цього треба використати всі політичні та інформаційні можливості формування в масовій та елітарній політичній свідомості впевненості, що перемога на виборах розглядається новим Президентом не як суто політичний реванш, а як можливість віднайти шляхи консolidованого вирішення соціально-економічних проблем країни у взаємодії різних політичних сил, здатних до конструктивних дій;

- наступні кроки мають бути спрямовані на відмову від залишкової радянської системи забезпечення «номенклатури» незрозумілими пільгами та привілеями. Ідеться про персональний державний транспорт

## 2. Політичні та державно-правові перетворення

---

для держслужбовців різних рівнів, спецлікарні та санаторії, офіційну та неофіційну недоторканність тощо. Відмова від цієї системи створить у суспільстві необхідну для ефективних реформ атмосферу «очікування реальних змін».

\* \* \*

Проводячи політику, спрямовану на здійснення державно-правових і суспільних перетворень, необхідно враховувати, що політична модернізація на засадах демократії і свобод, зміцнення авторитету влади, посилення правопорядку може стати реальністю лише при наявності кредиту довіри до влади. Позитивні політичні зрушення дадуть можливість тільки тимчасово розширити суспільну підтримку влади. Цей кредит довіри має бути сплачений лише за рахунок успішних економічних реформ, оздоровлення економіки, піднесення якості життя населення.

### **3. УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ**

Реформування адміністративно-територіального устрою є невід’ємною складовою адміністративно-територіальної реформи, що покликана оптимізувати систему управління територіями, упорядкувати взаємовідносини органів влади різних ієрархічних рівнів, а в кінцевому результаті – сприяти підвищенню рівня життя кожного громадянина в кожному міському чи сільському населеному пункті. Адміністративно-територіальний устрій держави є її неодмінним атрибутом, чинником забезпечення її територіальної цілісності, динамічного й збалансованого соціально-економічного розвитку, передумовою для практичної реалізації принципів сталого розвитку в межах територіальних адміністративних утворень та держави в цілому.

Сучасний адміністративно-територіальний устрій України сформувався за відсутності самостійної методології і визначався імперськими ідеями управління територіями в межах колишнього СРСР. Він був адаптований до командно-адміністративної системи управління. Лише з часу отримання Україною статусу незалежної держави з’явилися політичні умови для її розвитку як цілісного державного утворення та проведення зміни адміністративно-територіального устрою на наукових засадах та виходячи з інтересів забезпечення безпеки Української держави. Включення України до загальносвітових процесів глобалізації та регіоналізації, її кроки щодо запровадження європейських стандартів у всі сфери суспільного життя ставлять питання щодо відповідності адміністративно-територіального устрою держави основним європейським принципам побудови системи управління регіональним і місцевим розвитком, розбудови місцевого самоврядування, відповідності об’єктивним тенденціям регіоналізації соціально-економічних процесів.

Існуючий адміністративно-територіальний устрій стає на заваді здійсненню ефективної регіональної політики, гальмує становлення базового інституту демократії – місцевого самоврядування.

### **3.1. Сучасний стан системи адміністративно-територіального устрою України**

Відповідно до Конституції України, територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Однією з найважливіших його форм є адміністративно-територіальний устрій, систему якого в Україні становлять: Автономна Республіка Крим, область – район – населений пункт (сільрада). Станом на 1.01.2010 р. система адміністративно-територіального устрою включала: АР Крим, 24 області, 490 районів, 459 міст, 885 селищ міського типу, 10 278 сільських рад, 28 471 сільських населених пунктів. Міста Київ і Севастополь мають спеціальний статус.

Найбільш істотними й актуальними проблемами у сфері адміністративно-територіального устрою України є:

- законодавча неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою;

- невідповідність Конституції України та внутрішня суперечливість існуючої багаторівневої системи адміністративно-територіальних одиниць;

- розташування в багатьох випадках на території міст інших міст, а також сіл, селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць;

- збереження всупереч Конституції України серед адміністративно-територіальних одиниць таких їх категорій, як селище міського типу, сільрада, а також селищна і міська рада;

- недосконалість класифікації міст, відсутність чітких критеріїв для утворення районів, районів у містах, а також віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ і міст;

- відсутність у багатьох випадках на планово-картографічних матеріалах визначених відповідними уповноваженими органами меж адміністративно-територіальних одиниць, невнесення їх у натуру, визначення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих природних, історичних та інших факторів, перспектив розвитку регіонів і населених пунктів;

– значна диференціація за кількістю населення, площею, іншими параметрами між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня;

– невідповідність адміністративно-територіальних одиниць рекомендаціям до адміністративно-територіальних одиниць Європейського Союзу;

– надмірна кількість адміністративно-територіальних одиниць базового (понад 12 тис.) та районного рівнів (понад 500), що знижує ефективність надання публічних послуг та контролю.

Зазначені та інші проблеми в системі адміністративно-територіального устрою негативно впливають на вирішення питань соціально-економічного розвитку, державного управління, забезпечення відповідно до Конституції та законів України гарантій місцевого самоврядування, виконання передбачених законодавством повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, наповнення відповідних місцевих бюджетів, фінансове забезпечення надання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування повноцінних послуг населенню, реалізацію прав власності, вирішення земельних питань, задоволення на належному рівні потреб людей, проведення виборів та багатьох інших питань. У зв'язку з цим часто виникають компетенційні спори насамперед між органами місцевого самоврядування.

Зволікання з вирішенням проблем у цій сфері, формуванням відповідного законодавства та створенням умов для його належного виконання значною мірою пов'язане з часто безпідставно жорстким поєднанням з цими проблемами інших проблем, зокрема у сфері розвитку місцевого самоврядування, регулювання земельних відносин, оподаткування, відносин власності та інших сферах. Вирішення цих проблем хоч і тісно пов'язане з питаннями адміністративно-територіального устрою, однак вони мають інше походження, юридичну природу і тому повинні вирішуватись комплексно згідно з Конституцією та відповідними законами України. З огляду на це такі проблеми не є предметом регулювання законодавства з питань адміністративно-територіального устрою.

### **3.2. Мета та основні принципи вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою**

Головною метою вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою є побудова раціональної просторової основи організації публічної влади для забезпечення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг, ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики.

Досягнення поставленої мети передбачає приведення адміністративно-територіального устрою України у відповідність із Конституцією України, підвищення рівня соціально-економічного розвитку країни, ефективності управління територіями, зниження витрат на утримання державних органів та органів місцевого самоврядування, а також поліпшення якості надання послуг населенню незалежно від місця проживання, забезпечення надання їх на рівні загальнодержавних соціальних стандартів.

Ця мета може бути досягнута лише у разі поєднання зусиль, спрямованих на вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою із законодавчим, організаційним, фінансово-економічним та іншим забезпеченням вирішення відповідних проблем у сфері розвитку місцевого самоврядування, регулювання земельних відносин, оподаткування, відносин власності та в інших сферах. Удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України має здійснюватися за такими принципами:

- конституційності та законності;
- пріоритетності забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- єдності та цілісності державної території;
- урахування історичних, економічних, демографічних, екологічних, географічних особливостей регіонів та їх етнічних і культурних традицій з метою збереження самобутності окремих частин країни;
- забезпечення належної стабільності, а також адаптованості системи адміністративно-територіального устрою до майбутніх змін в економічній, соціальній, екологічній та інших сферах розвитку суспільства, держави та її регіонів, відповідної етапності у здійсненні заходів щодо вдосконалення цієї системи;
- субсидіарності, створення належних умов для поєднання центра-

лізації та децентралізації у здійсненні державної влади, розвитку місцевого самоврядування;

- підвищення керованості територією з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та населених пунктів;

- поліпшення умов для надання послуг населенню;

- створення умов для формування фінансово-економічної бази, достатньої для реалізації органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

- пріоритетності вирішення проблем розвитку регіонів на основі добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування для вирішення проблем, що становлять спільний інтерес;

- прозорості обговорення пропозицій та прийняття рішень з питань удосконалення системи адміністративно-територіального устрою.

### **3.3. Концептуальні засади та механізм реформування адміністративно-територіального устрою**

Система адміністративно-територіального устрою держави є базою формування всієї територіальної організації суспільства та його окремих систем, основою формування системи територіальної організації влади, забезпечує стійкість держави в умовах виникнення зовнішніх і внутрішніх загроз її територіальній цілісності тощо. Забезпечення цих функцій потребує проведення реформи адміністративно-територіального устрою в тісному взаємозв'язку насамперед із реформуванням бюджетним (у частині формування місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин), податковим, комунальним, а також реформуванням усього комплексу галузей сфери послуг. Лише за таких умов можна очікувати підвищення ефективності управління в державі та значного зростання якості життя населення і забезпечення співмірного рівня послуг кожному громадянину, незалежно від місця його проживання.

Сучасна система адміністративно-територіального устрою в Україні повинна виходити насамперед з особливостей сформованої та перспективної системи розселення населення; мережі населених пунктів, здатних бути центрами адміністративно-територіальних утворень і надавати

відповідний обсяг послуг. У сфері дослідження системи розселення України існує вагомий науковий доробок. Щодо кількісних критеріїв, то вони повинні бути диференційованими залежно від щільності населення та особливостей урбанізації території.

В організаційному плані реформу слід розпочинати лише тоді, коли буде створено її достатнє нормативно-правове, кадрове та фінансове забезпечення. Реформу потрібно проводити поетапно, проте в доволі стислий проміжок часу.

Узагальнивши, серед основних засад реформи адміністративно-територіального устрою України можна назвати:

- укрупнення масштабу адміністративно-територіальних одиниць з метою раціоналізації витрачання бюджетних коштів, зміцнення кадрового потенціалу місцевих органів влади, мобілізації та більш повного використання фінансово-матеріальних ресурсів;

- урахування прогнозів розвитку й розміщення продуктивних сил для того, щоб адміністративно-територіальні утворення мали достатній потенціал для подальшого соціально-економічного розвитку;

- урахування особливостей регіональних систем розселення та прогнозів їхнього розвитку;

- комплексне врегулювання відносин між місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування для забезпечення їхньої єдності у вирішенні питань місцевого значення;

- поетапність проведення реформи, розпочинаючи з низової ланки і закінчуючи регіональною;

- науково-методичне опрацювання всього комплексу питань адміністративно-територіальної реформи до початку її здійснення.

Актуальні проблеми у сфері адміністративно-територіального устрою та вдосконалення його системи мають вирішуватися шляхом:

- Прийняття адекватної сучасним вимогам Концепції реформи адміністративно-територіального устрою в Україні.

- Прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому відповідно до Конституції України та з урахуванням законодавства Європейського Союзу, документів Ради Європи та інших міжнародних організацій, а також соціально-економічної ситуації в державі визначити правовий статус та основні ознаки і критерії, порядок утворення



та ліквідації, найменування та перейменування, визначення меж адміністративно-територіальних одиниць, відокремлених поселень (поселення фермерів, лісників, залізничників, дачні та садові поселення, місця дислокації військових частин тощо), регіональних особливостей. Повинна бути закріплена трирівнева система адміністративно-територіального устрою в Україні, проведена класифікація міст, яка б враховувала їх соціально-економічне значення та роль у розвитку відповідної території.

- Приведення мережі селищ міського типу та селищ у відповідність із Конституцією України, згідно з якою до системи адміністративно-територіального устрою України включено лише селища. У Законі України «Про адміністративно-територіальний устрій України» слід передбачити віднесення всіх наявних нині селищ до категорії сіл, а селищ міського типу – до категорії селищ. При цьому віднесені до категорії сіл населені пункти, які утворилися поблизу промислових підприємств, залізничних станцій, та інші, що відповідають установленим критеріям, зокрема щодо чисельності населення, відповідно до законодавства в індивідуальному порядку можуть бути віднесені до категорії селищ.

*Конституцією України до системи адміністративно-територіального устрою України не віднесено сільраду, селищну раду та міську раду. Тому під час опрацювання проекту закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» особливе значення має законодавче визначення порядку встановлення меж сіл, селищ, міст і районів у містах. Водночас з метою недопущення погіршення фінансового забезпечення сільських і селищних територіальних громад вирішення цього питання необхідно узгодити з бюджетним, податковим, земельним законодавством та законодавством про місцеве самоврядування.*

- Одним з важливих факторів прийняття рішень про утворення районів, віднесення населених пунктів до категорії міст, насамперед міст обласного та республіканського в Автономній Республіці Крим значення, а також селищ і сіл мають бути відповідні положення Генеральної схеми планування території України та інших містобудівних проектно-планувальних документів.

- Укрупнення міст, селищ, сіл і відповідних територіальних громад може здійснюватись насамперед у процесі злиття зазначених адміністративно-територіальних одиниць.

Крім того, необхідно враховувати, що відповідно до Конституції України жителі кількох сіл можуть добровільно об'єднуватись у сільську громаду, обирати спільний орган місцевого самоврядування та сільського голову. Разом з тим актуальним завданням є вдосконалення законодавства з питань місцевого самоврядування, власності, земельного, бюджетного законодавства та норм інших, пов'язаних із цією сферою, галузей права з метою визначення єдиних загальнодержавних соціальних стандартів і вимог щодо надання послуг населенню державними органами та органами місцевого самоврядування, створення правових умов та стимулів для укрупнення і прискорення формування економічно та фінансово спроможних сільських територіальних громад, розвитку співробітництва між органами місцевого самоврядування, їх добровільного об'єднання в асоціації, спілки та інші об'єднання для вирішення проблем, що становлять для них спільний інтерес (розвиток транспорту, зв'язку, водопостачання, водовідведення, рекреаційних зон, утилізації відходів, вирішення питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища та раціональним використанням природних ресурсів, охороною здоров'я тощо). У разі створення добровільного об'єднання слід передбачати можливість делегування органами місцевого самоврядування відповідних повноважень органам цих об'єднань та передачу матеріальних і фінансових засобів, необхідних для їх виконання. У подальшому таке об'єднання може створити умови для формування укрупнених адміністративно-територіальних одиниць.

Визначення центрального органу виконавчої влади, на який буде покладено відповідальність за організацію та координацію здійснення заходів щодо вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою України, утворення при ньому науково-консультаційного центру з питань адміністративно-територіального устрою для надання допомоги органам місцевого самоврядування у розробленні та виконанні заходів з приведення адміністративно-територіального устрою у відповідність із Конституцією України, вирішенні інших проблем у цій сфері.

### **3.4. Упорядкування адміністративно-територіальних одиниць у разі розташування на території міст інших міст, а також сіл, селищ**

Села, селища, а також міста, розташовані в межах інших міст, їх території з урахуванням місцевих умов та критеріїв, установлених законодавством, можуть бути включені до території відповідних міст і у зв'язку з цим виключені з реєстру адміністративно-територіальних одиниць, або із складу таких міст і реально набути статус самостійної адміністративно-територіальної одиниці. За таких обставин питання може бути вирішено також шляхом утворення на відповідній території району. Спосіб вирішення цих питань у конкретних випадках має бути визначено з урахуванням результатів виконання відповідних пілотних дослідницьких проектів.

Фінансове забезпечення вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою має здійснюватися за рахунок коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів, коштів міжнародної технічної допомоги, а також інших джерел, передбачених законом.

### **3.5. Основні заходи вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою**

Для вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою в Україні необхідно здійснити такі заходи:

- затвердження Концепції вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою в Україні;
- прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», інших нормативно-правових актів, створення фінансових, організаційних, наукових, кадрових передумов удосконалення системи адміністративно-територіального устрою;
- визначення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань адміністративно-територіального устрою;
- підготовка відповідно до Конституції та законів України законопроектів про внесення змін до адміністративно-територіального устрою, зокрема з питань упорядкування мережі адміністративно-територіальних одиниць, встановлення та зміни їх меж, найменування і перейменування населених пунктів;

### 3. Удосконалення адміністративно-територіального устрою...

---

– прийняття Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними – Київською та Севастопольською міськими радами в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України, відповідних рішень з питань удосконалення системи адміністративно-територіального устрою;

– реалізація з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню, державних органів, наукових установ пілотних дослідницьких проєктів та проведення наукових досліджень.

За результатами реалізації цих проєктів та проведення наукових досліджень має бути:

– розроблення рекомендацій та проєктів відповідних нормативно-правових актів щодо вдосконалення мережі низових ланок системи адміністративно-територіального устрою, а також сільських, селищних та міських рад, формування економічно і фінансово спроможних територіальних громад, здатних забезпечувати на належному рівні вирішення питань місцевого значення, надавати послуги населенню на рівні державних стандартів, задовольняти інші потреби та інтереси громадян;

– розроблення наукових засад проведення подальшого реформування адміністративно-територіального устрою з урахуванням соціально-економічного розвитку України та її регіонів, укрупнення в разі потреби та оптимізації меж його одиниць, поліпшення умов для транскордонного міжрегіонального співробітництва з державами Європейського Союзу та іншими державами, забезпечення гармонізації національного законодавства з цих питань з міжнародним правом;

– проведення відповідних державно-правових експериментів;

– оперативне обговорення із широкою громадськістю результатів проведених наукових досліджень та пропозицій щодо вдосконалення та реформування системи адміністративно-територіального устрою з метою забезпечення повної їх відповідності інтересам держави і суспільства;

– поетапне закріплення на планово-картографічних матеріалах та винесення в натуру меж адміністративно-територіальних одиниць;

– створення комп'ютерної бази даних про адміністративно-територіальний устрій України та відповідної геоінформаційної системи.

### **3.6. Етапи реформи адміністративно-територіального устрою**

Проведення швидкої, системної та збалансованої реформи адміністративно-територіального устрою передбачає її поетапне здійснення:

#### Перший етап – підготовчий:

- розробка та затвердження концепції;
- розрахунок поточних та капітальних видатків, розрахунок кадрових переміщень;
- розробка проектів та прийняття необхідних для реформи нормативно-правових актів;
- утворення урядового органу щодо здійснення реформи;
- моделювання формування адміністративно-територіальних одиниць у всіх регіонах.

#### Другий етап – формування соціально-політичної бази реформи:

- просвітницька, інформаційна кампанія;
- укладення політичної угоди між парламентськими силами, Президентом та урядом про здійснення реформи;
- формування громад на добровільній основі відповідно до умов, визначених концепцією на основі чинного законодавства.

#### Третій етап – утворення громад, упорядкування районного поділу:

- завершення утворення громад на основі ухвалених законів;
- проведення виборів до рад новостворених громад;
- передача повноважень новоутвореним радам від сільських, селищних, міських рад, органів виконавчої влади, відповідно до закону;
- створення нових районів, відповідно до критеріїв їх формування;
- реорганізація районних державних адміністрацій.

#### Четвертий етап – розширення повноважень органів місцевого самоврядування районів та регіонів:

- ухвалення змін до Конституції України;
- обрання районних рад та формування їх виконавчих органів;
- упорядкування в необхідних випадках меж областей;
- реорганізація обласних державних адміністрацій;
- обрання обласних рад та формування їх виконавчих органів.

### **3.7. Очікувані результати**

Унаслідок реформування адміністративно-територіального устрою України мають бути досягнуті такі результати:

- Система адміністративно-територіального устрою буде приведена у відповідність до Конституції України, узгоджена з законодавством Європейського Союзу, що сприятиме створенню необхідних умов для забезпечення сталого розвитку країни.

- Будуть створені необхідні правові засади для вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою, узгоджено законодавство з цих питань із законодавством про місцеве самоврядування, бюджетним, податковим, земельним законодавством.

- Підвищиться керованість територіальним розвитком держави, поліпшаться умови для повного розкриття потенціалу місцевого самоврядування, визначаться правові, організаційні засади формування територіальних громад та відповідних органів місцевого самоврядування, спроможних забезпечувати на належному рівні реалізацію наданих їм прав та виконання повноважень, надання послуг на рівні загальнодержавних соціальних стандартів, зменшаться витрати на утримання державних органів та органів місцевого самоврядування.

- Буде впорядкована система адміністративно-територіальних одиниць, що поліпшить умови для проведення наступних чергових виборів народних депутатів України та виборів депутатів місцевих рад, сільських, селищних та міських голів.

## 4. МОДЕРНІЗАЦІЯ СОЦІОГУМАНІТАРНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ

Збереження і всебічний розвиток національного гуманітарного простору є важливою складовою переходу до принципово нових форм облаштування суспільного життя в майбутній Україні, як цілісному соціально-культурному організмі, об'єднаному спільними ідеалами і громадянською солідарністю, патріотичним самоусвідомленням, консолідованим баченням минулого, сучасного і майбутнього.

Важливим спрямуванням усієї гуманітарної політики держави повинен стати курс на *якісне оновлення всієї гуманітарної сфери* українського суспільства – у найширшому її розумінні. Необхідність цього пов'язана з її консерватизмом, відчутною невідповідністю новітнім процесам і явищам у світоглядному, ідейному, науковому, освітньому, культурному, інформаційному поступові глобалізованого світу, недостатньою пристосованістю до вимог і стандартів сучасного динамічного розвитку. Зазначені негативні риси обумовлюють труднощі у справі повноцінної інтеграції України до світового співтовариства, певну неспроможність своєчасно й адекватно відповідати на виклики сучасного кризового розвитку, успішно користуватися позитивними можливостями, що їх створює глобалізація, і протистояти їй негативним впливам.

Державі належить провідна роль у розвитку гуманітарної сфери в Україні. Тому державна гуманітарна політика потребує оздоровлення, модернізації і систематизації, що передбачає вирішення ряду проблем, які є наслідком довготривалих суперечливих соціокультурних процесів. Національні пріоритети гуманітарного розвитку України мають бути зорієнтовані на формування сучасної конкурентоспроможної нації, позбавленої замкнутості і консерватизму, готової до осмисленого і критичного освоєння всього нового, відкритої для діалогу і співробітництва зі світом. Реалізація цих пріоритетів неможлива поза контекстом розвинутого громадянського суспільства, формування «суспільства знань», культурної та політичної консолідації нації.

### 4.1. Утвердження сучасної політичної культури

Зміни політико-культурного середовища є багатовимірним і тривалим процесом, без якого неможливе зміцнення демократичних засад державного і суспільного розвитку. Вирішення цього завдання повинно



бути предметом спільної праці державних інституцій, політикуму, інститутів громадянського суспільства, наукової і культурної еліти.

Альфой і омегой філософії українського державотворення повинно стати сприяння формуванню культури консенсусу. Воно має йти в різних напрямках – як лінією теоретичних розробок етики ненасильства, культури миру, культури діалогу і полілогу, вироблення відповідних технологій, так і лінією створення інституційної і правової основи «консенсології».

Невід'ємним елементом формування зрілої політичної культури населення і політичного класу, передумовою суспільного компромісу щодо шляхів розвитку України є вироблення загальноприйнятних ціннісно-світоглядних позицій щодо зовнішньополітичної орієнтації країни, вибору партнерів у світі задля гарантій національної безпеки України.

Державі необхідно відійти від стратегії лавірування між сильними геополітичними гравцями та невизначеності багатовекторності, від практики шантажу сильних держав шляхом висування погроз остаточного приєднання до геополітичного суперника з метою отримання зовнішньополітичних дивідендів. Важливо припинити формування зовнішньополітичних орієнтацій на основі інтеграціоністської міфології, тобто уявлень про те, що входження до будь-яких наднаціональних об'єднань (ЄС, ЄП або НАТО) здатне вирішити всі проблеми України.

Відмова від утриманства, інтеграціоністських міфів, від входження до нових імперій має стати основою розбудови реалістичної, прагматичної зовнішньополітичної стратегії України. Проте дані відмови не означають політики ізоляціонізму. Україна входила і має входити до різних економічних блоків і міждержавних об'єднань різного формату. Однак це має робитися не під зовнішнім тиском і не на угоду кон'юнктурі, а з урахуванням національних інтересів, зміцнення національної безпеки, ціннісних орієнтацій населення.

До важливих чинників формування сучасної політичної культури належить розвиток суспільної інформації. Суттєвою причиною соціальної загальмованості, неможливості адекватних відповідей на виклики сучасності є те, що українське суспільство залишається глибоко традиційним і малосприйнятливим до радикальних змін. Вітчизняна версія інформаційного суспільства форматується в Україні поза сучасними

електронними мережами, поза Інтернетом, а соціальна комунікація відбувається в рамках традиційних ЗМІ, переважно телебачення. Будь-які трансформаційні процеси, у тому числі й у сфері культури й інформації, які могли б служити такими відповідями, тривіалізуються і набувають рутинного характеру. Використання Інтернету в Україні залишається усе ще безпрецедентно низьким за європейськими стандартами. За даними Європейського соціального дослідження, у розвинутих скандинавських країнах Інтернетом користуються понад три чверті дорослої аудиторії, у колишніх соціалістичних країнах – від третини до п'ятої частини, в Україні – менше десятої частини громадян. Найнижчими в Європі є показники включення в Інтернет молоді, причому більшість не відчуває особливої потреби в цьому. Як результат, інституціональні медіа в Україні зберігають вагомий потенціал організувати й контролювати комунікації молоді та зрілої аудиторії. Тобто високоресурсні в соціальному відношенні групи практично ізольовані від альтернативних інформаційних систем, а формування інформаційного суспільства, простіше кажучи, вибудовування сучасного дизайну соціальної комунікації, що не тільки відповідав би вимогам євроінтеграції, але й міняв життєві ритми суспільства, відбувається за викривленими схемами.

Найбільш ефективним засобом сприяння розвитку політичної культури населення через доступ до електронних мереж інформації є їх пропаганда, виховання інтересу шляхом інформатизації навчальних закладів.

Консолідація українського суспільства, зокрема зміна загальної негативної морально-психологічної атмосфери в країні, є неодмінною передумовою здійснення перетворень. Трансформуючись, українське суспільство не може не пережити гострої кризи ціннісно-нормативних систем, морально-етичної кризи. Однією з головних її причин є те, що завдання розбудови незалежної держави потребують, з одного боку, модернізації суспільних відносин, в основі яких лежать ліберальні цінності, з другого – відродження національної культури, системно-утворювальним чинником якої залишаються традиційні цінності, звичаї та устої, що якраз і розвиваються в процесі модернізації цими ліберальними цінностями.

Проблеми сучасного українського суспільства ускладнюються тим, що розвинуті країни Заходу спираються вже на постматеріальні

цінності, пов'язані зі вступом до нової стадії свого розвитку (посткапіталізм, постіндустріальне, постмодерне, інформаційне тощо суспільство), в Україні ж здебільшого відтворюються індустріальні та доіндустріальні способи виробництва, особливо на її південному сході, де розбудовуються капіталістичні суспільні відносини, які в чистому вигляді вже давно не існують у розвинутих країнах, де соціальне ринкове господарство та соціальна держава стали реальністю. Унаслідок нерівномірності та асинхронності розвитку різних регіонів нашої країни виникає ситуація «до-пост-модерну», коли одночасно співіснують різні системи цінностей та світоглядів – від архаїчних до постмодерних, породжуючи специфічні соціальні й регіональні конфлікти. Ситуація ускладнюється з огляду на процеси глобалізації, які дедалі більше ставлять під сумнів існування національних держав, культур традиційних етносів із відповідними ціннісно-нормативними системами.

Держава повинна ефективно використати систему сучасних ціннісно-нормативних засад консолідації суспільства, які відповідають характеру та спрямованості сучасних соціальних змін і втілення яких у життя може «дати сигнал» позитивним суспільним процесам водночас в економічному, політичному та морально-психологічному аспектах, стати важливим чинником прискорення демократичного розвитку України. Саме максимальне сприяння формуванню сучасної системи цінностей є першочерговим завданням влади. Необхідно:

- припинити спроби зробити домінантою державо- і націотворення, суперечливе історичне минуле та традиційну культуру з наголосом на фольклоризацію та клерикалізацію суспільства;

- відмовитися від залишкової «радянської» системи почесних звань і нагород, яка відтворює в суспільстві атмосферу елітарного цинізму та масової зневіри;

- спрямувати зусилля державної системи освіти та виховання на вивчення та пропаганду цінностей та норм, притаманних розвинутих демократичним державам, спроможним забезпечити гідний рівень життя переважній більшості громадян.

Водночас необхідна тривала «внутрішня робота» і самого суспільства, його самоорганізація для реалізації своїх ініціатив та діалогу з владою.

Подальші перспективи розвитку українського демократичного сус-

пільства, формування відповідальності громадян щодо стану суспільних справ можливі на шляху розвитку самоорганізованих суспільних практик, підвищення здатності до об'єднання, солідарності та колективних дій, зростання громадянської компетентності суспільства та його різних соціальних груп, чіткої артикуляції ними своїх власних та суспільних інтересів.

Особливе значення має вироблення та послідовне утвердження чітких демократичних процедур винесення суспільно значущих питань на обговорення, механізмів урахування громадської думки й відповідного прийняття рішень, без чого демократія може перетворитися на симулятивну.

Важливе місце в консолідації суспільства належить практикам, традиціям, символам, що утверджують почуття громадянської солідарності, патріотизму. Це передбачає, зокрема, і формування та систематичну реалізацію державною владою певних програм, проєктів високого пропагандистського спрямування – дійсно загальнонаціонального рівня, які в жодному разі не можна зводити до організації формальних церемоній, урочистостей, ювілейних заходів, нагороджень тощо, які повністю себе дискредитували в очах громадян.

Держава повинна докладати систематичних зусиль до формування й підтримки в суспільстві, особливо – у кризових ситуаціях – позитивної морально-психологічної атмосфери, відчуття сучасних здобутків і подальших перспектив розвитку; зміцнення солідарності, згуртування громадян навколо прийнятних для всіх загальнолюдських і національних цінностей та моральних норм, традицій. Особливого значення набуває підтримка патріотичних ініціатив громадянського суспільства.

#### **4.2. Основні принципи формування модерної етнонаціональної політики в Україні**

Необхідно запровадити таку модель державної етнонаціональної політики, яка б відповідала нормам міжнародного права та специфіці розвитку України як держави з численними етнічними меншинами, розвиненими традиціями багатомовності, полікультурності, а з іншого боку – міжетнічної толерантності.

Головні завдання державної етнонаціональної політики на сучасному етапі полягають у тому, щоб забезпечити вільний етнокультурний

розвиток представників усіх етнічних спільнот України, подальшу гармонізацію міжетнічних відносин, нейтралізувавши при цьому зовнішній вплив на Україну тих негативних світових тенденцій, які відчутно ведуть до політизації етнічності, зростання ксенофобії, етнічного й релігійного протистояння та екстремізму.

Для реалізації цих завдань необхідно домогтися оптимізації засадничих принципів національної етнополітики. Нині особливо важливо відійти від заідеологізованого доктринерства, подолати застарілі етнокультурні стереотипи української політичної думки, пов'язані з розумінням української нації як суто етнокультурного феномена.

Забезпечення системного комплексного підходу до формування політики в етнонаціональній сфері потребує:

- моніторингу стану етнонаціональних відносин;
- виявлення наявних проблем у сфері міжетнічних відносин (етнополітичній, міграційній, сфері міжетнічних стосунків);
- визначення механізмів та способів їх вирішення в політичному та правовому вимірі, моделювання дії цих механізмів, прогнозування наслідків їх застосування;
- розробки ініціатив та змін до чинного етнонаціонального законодавства з врахуванням пропозицій громадських організацій національних меншин;
- моніторингу ефективності та особливостей застосування етнонаціональних ініціатив, вивчення наслідків їх дії.

Реалізуючи ці заходи, можна вийти на вироблення демократичної моделі етнонаціональної політики, яка має консолідувати суспільство на загальноприйнятних ідейно-політичних цінностях.

Державна етнонаціональна політика України має стати невід'ємною складовою політики держави, спрямованою на регулювання сфери етнонаціональних відносин з метою забезпечення гармонійного розвитку української нації в цілому та національних меншин і етнічних груп в Україні.

Головною метою етнонаціональної політики України є розвиток та консолідація української нації, що передбачає збереження та розвиток культурної, мовної самобутності української нації, національних меншин та етнічних груп на основі забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Основними завданнями державної етнонаціональної полі-

тики є створення належних умов для забезпечення рівноправних відносин між представниками української нації, національних меншин та етнічних груп, які проживають в Україні, утвердження атмосфери толерантності, міжетнічної злагоди в українському суспільстві, забезпечення рівних можливостей в економічній, соціальній, політичній та культурній сферах суспільства для всіх її громадян незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак.

### **Основні напрями державної етнонаціональної політики**

#### Політико-правова сфера

- Напрацювання та вдосконалення законодавчої бази, спрямованої на регулювання розвитку етнонаціональних відносин на основі імплементації норм європейського, міжнародного права, врахування прогресивного зарубіжного досвіду підвищення ефективності державного менеджменту в етнополітичній сфері.

- Вироблення нових, науково обґрунтованих підходів до вирішення проблем міжетнічних та етнополітичних відносин.

- Забезпечення зворотнього зв'язку між українською нацією, національними меншинами, етнічними групами та державою.

- Сприяння становленню політико-правової суб'єктності громадських організацій, які репрезентують інтереси етнічних спільнот в економічній, соціальній та культурних сферах.

- Здійснення постійного системного моніторингу етнонаціональних відносин в Україні, економічного, культурного, політичного стану української нації, національних меншин та етнічних груп задля виявлення проблемних моментів у сфері етнонаціональних відносин, швидкого реагування на них та запровадження ефективних політичних і правових механізмів попередження та розв'язання конфліктних ситуацій.

- Створення умов для відновлення прав представників народів, які були депортовані в радянську добу за національною ознакою і які повернулися в Україну на постійне проживання.

#### Соціально-економічна сфера

- Забезпечення організаційних та матеріальних умов, що сприяють урахуванню й задоволенню потреб та інтересів представників української нації, національних меншин і етнічних груп.

- Розробка державних і регіональних цільових програм облаштування: адаптації та інтеграції осіб, депортованих за національною ознакою, що повернулися на постійне проживання в Україну, а також фінансування цих програм з державного та місцевих бюджетів.

- Податкове заохочення благодійної діяльності, спрямованої на збереження й розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності української нації, національних меншин та етнічних груп.

- Забезпечення рівноправності громадян України незалежно від етнічного походження в користуванні природними ресурсами, які є об'єктами права власності українського народу.

- Створення організаційних і правових умов для підтримки розвитку підприємництва та традиційних видів господарської діяльності представників національних меншин і етнічних груп.

#### Культурно-гуманітарна сфера

- Створення умов для збереження та розвитку мов, етнокультурної спадщини (історії, національних звичаїв, традицій) української нації, національних меншин та етнічних груп.

Формування й поширення цінностей міжетнічної злагоди, толерантно • сті через впровадження відповідних програм у систему дошкільної, загальної середньої та вищої освіти.

- Сприяння розвитку міжкультурного діалогу з метою формування в українському суспільстві атмосфери толерантності, впровадження програм з протидії та запобігання ксенофобії.

- Утвердження толерантності та недопущення розпалювання національної, расової та релігійної ворожнечі в публічних сферах: інформації, освіти, управлінні, політиці.

#### Сфера зовнішньої та міграційної політики

- Сприяння збереженню і розвитку культури, мови, задоволенню культурних потреб українців, які проживають за межами України, методом ініціювання програм, що сприяють збереженню етнічної української ідентичності та спонукають українців за кордоном відстоювати та лобювати інтереси України в країнах проживання.

- Залучення закордонних українців та їх громадських об'єднань до заходів, ініціатив щодо піднесення міжнародного іміджу України.

- Оптимізація міграційної політики України шляхом прийняття Концеп-



ції державної міграційної політики, Міграційного кодексу та створення спеціалізованого органу державної влади, який відповідатиме за її здійснення.

- Розробка та впровадження програм інтеграції іммігрантів в українське суспільство.

- Налагодження співпраці з країнами, які приймають трудових мігрантів з України, для забезпечення їх правового і соціального захисту.

- Створення умов для вільного налагодження й підтримання зв'язків громадян України з представниками своєї національності та їх громадськими об'єднаннями за межами України.

З метою вдосконалення законодавчої бази етнонаціональної політики спеціалісти рекомендують здійснення таких заходів:

- оптимізація етнонаціонального законодавства шляхом приведення нормативно-правових актів, якими регулюються етнонаціональні відносини в Україні, у відповідність до Концепції етнонаціональної політики;

- удосконалення Закону України «Про національні меншини в Україні» (1992 р.) шляхом конкретизації, приведення його у відповідність до сучасних реалій розвитку етнонаціональних відносин та норм європейського, міжнародного права;

- внесення змін до законодавства України в частині посилення кримінальної відповідальності за розпалювання міжетнічної, расової та релігійної ворожнечі;

- удосконалення правового статусу та посилення правового захисту закордонних українців, зокрема через прийняття змін до Закону України «Про правовий статус закордонних українців».

Гостро постає питання **вдосконалення державної політики щодо іммігрантів**. Проблема з ними загострюється у зв'язку з підписанням Україною угоди з ЄС про реадмісію та небажанням Російської Федерації укладати відповідну угоду з Україною. Ситуація потребує таких кроків:

- до Закону України «Про імміграцію» (2001 р.) слід внести уточнення, які б урегулювали статус легального і нелегального мігранта, умови отримання ними громадянства України або ж умови примусового виселення;

- прийняття нелегальних іммігрантів на територію України з інших держав у рамках угоди про реадмісію повинно здійснюватися в разі документальної фіксації візи України. Наявність у незаконного іммігранта речей українського виробництва, документів на проїзд, які дають

можливість пересуватися територією України, не повинні бути підставою для повернення цих осіб на територію України;

– посилення юридичної відповідальності за сприяння нелегальній міграції.

### **4.3. Мовна політика держави**

Має підпорядковуватись завданням консолідації і демократизації українського суспільства з урахуванням мовних, культурних та інформаційних інтересів і уподобань громадян, традицій і особливостей різних регіонів України, а також утвердження позицій України в сучасному світі, її повноцінного входження у світовий економічний, політичний, культурний, освітній, інформаційний простір.

Тому державну мовну політику слід розробляти з урахуванням реалій мовної ситуації в Україні, зокрема регіональних і зовнішніх чинників, надаючи їй чіткої стратегії, спрямованої на консолідацію українського суспільства. Важливим чинником політики в мовній сфері є реалізація державного статусу української мови у такий спосіб, який би не створював загроз для російської та інших мов шляхом законодавчого обмеження їх використання. Подальше мовне будівництво в Україні має базуватися на засадах чинної Конституції України (ст. 10) та рішення Конституційного Суду України (від 14 грудня 1999 р. № 10-рп/99) про статус і функціонування української мови як державної та інших мов в Україні. Проте загальний аналіз правового регулювання мовного питання в Україні свідчить про необхідність якнайшвидшого його законодавчого закріплення.

На основі нещодавно затвердженої Концепції державної мовної політики необхідно розробити програму її реалізації, спрямовану на застосування правових та організаційних механізмів для безконфліктного вирішення мовного питання, поступового утвердження позицій української мови як державної, урахування інтересів етнічних спільнот та мовних груп на основі міжнародного досвіду розв'язання мовних проблем.

Державна мовна політика має бути спрямована на пошук національного компромісу в цій сфері, а це передбачає надання можливостей російському, кримськотатарському та іншим мовним компонентам зайняти свою функціональну нішу в загальноукраїнському культурно-інформаційному процесі.

З метою успішної реалізації закладених у Концепції державної мовної політики принципів необхідно:

- внести зміни до Національної доктрини розвитку освіти, які передбачали б практичне оволодіння українською молоддю державною мовою та мовами, однією чи кількома, іноземними, доступ до програм Європейського Союзу у сфері освіти, у тому числі тих, які спрямовані на вивчення мов міжнародного спілкування;

- розглянути питання про відзначення в Україні прийнятого в ЄС Дня європейських мов (26 вересня);

- з метою системного інтегрування україномовних комп'ютерних лінгвістичних механізмів в інформаційні технології забезпечити цілеспрямований розвиток національного електронного мовного ресурсу та використання засобів комп'ютерної лінгвістики;

- затвердити Державну цільову програму розвитку Національної словникової бази України, концепція якої схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2009 р. № 140-р.

Варто зазначити, що *мовне питання* набуло в Україні певної політизації і стало сьогодні помітною проблемою, яка потребує вирішення. Причиною цього є не лише його використання окремими політичними силами – навпаки, воно само стало до певної міри реакцією на прикрі помилки і перегини у здійсненні державної мовної політики.

Протягом усіх років незалежності мовну політику характеризувала непослідовність, відсутність системності у її провадженні, брак наукового забезпечення, недостатнє врахування міжнародного досвіду, регіональна різноманітність, непродуманість окремих дій та невміння популяризувати в суспільстві потребу й характер уживаних заходів.

Попри ці несприятливі обставини сьогодні потрібно формулювати й популяризувати можливі способи вирішення мовної проблеми, які передбачали б компроміс між інтересами двох найбільших мовних груп. *Українська мова має залишитися єдиною державною мовою, обов'язковою для вживання в державних установах і вивчення в освітніх закладах на всій території країни.*

Отже, держава повинна задекларувати:

- недоцільність публічних закликів політиків, державних діячів до зміни Конституції України та інших правових документів щодо статусу

української мови як єдиної державної в Україні;

– занепокоєння загальним станом функціонування української, інших мов України, насамперед загальним зниженням рівня володіння мовами, культури мовокористування в українському суспільстві, руйнуванням системи впливу на практику застосування мов в Україні;

– важливість і невідворотність поглиблення мовного будівництва в Україні на засадах чинної Конституції України (ст. 10) та рішення Конституційного Суду України (№ 10-рп/99) від 14.12.1999 р. про статус і функціонування української мови як державної та інших мов в Україні;

– пошук та реалізацію шляхів безконфліктного вирішення мовного питання, поступового утвердження позицій української мови як державної.

*Питання захисту мов в Україні має вирішуватися у правовому полі на основі Концепції державної мовної політики та програми її реалізації. Загальний аналіз правового регулювання мовної політики в Україні свідчить, що це питання потребує якнайшвидшого законодавчого закріплення. Невідкладність вирішення полягає у тому, що воно пронизує усі сфери суспільного життя, а тому неврегульованість та неточність, яка панує нині у цій сфері, залишає за собою багато розбіжностей, які перманентно загрожуватимуть суспільною напругою.*

Серед основних напрямів модернізації державної мовної політики, спрямованих на пошук національного компромісу в цій сфері, можуть бути такі:

– визнання української мови як єдиної державної, обов'язку всіх громадян знати державну мову та необхідності державної підтримки заходів щодо її поширення у всіх сферах суспільного життя;

– визнання необхідності вивчення й оволодіння українською мовою державними службовцями як невід'ємної кваліфікаційної вимоги для призначення на державні посади.

З метою вдосконалення законодавчої бази мовної політики необхідним є:

– прийняття закону України «Про державну мову» на зміну чинному Закону 1989 р. «Про мови в Українській РСР»;

– приведення Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» у відповідність до оригінального тексту міжнародно-правового документа, її адекватної інтерпретації.

Згаданий Закон про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин потребує уточнень, по-перше, у частині адекватного тлумачення терміна «регіональні мови або мови меншин», а по-друге, у частині внесення до нього положень, якими б визначалися механізми застосування захисних процедур Хартії щодо української мови на територіях, де українська мова фактично є «меншинною». Адже Європейська хартія регіональних або міноритарних мов спрямована на «захист і розвиток історичних регіональних мов і мов національних меншин у Європі». Вона має зберегти мови, яким загрожує зникнення, та забезпечити повновартісне функціонування, але з доміантою державної мови, міноритарних мов на територіях їх поширення. Застосування в Україні цієї Хартії є проблематичним, про що свідчить досвід таких країн, як Італія, Франція, Російська Федерація, які підписали Хартію ще 10 років тому, але й досі не ввели її у дію.

В Україні слід створити належні умови для володіння українськими громадянами державною мовою, а також мовами міжнародного спілкування – це має стати стратегічним пріоритетом державної мовної політики.

Водночас наукові розробки демонструють, що вирішення мовного питання можна значною мірою перемістити в площину інтелектуальних технологій. У сучасних умовах прогресу інформаційного суспільства, формування елементів «суспільства знань» особливого значення у справі реалізації мовної політики, консолідації єдиного сучасного українського гуманітарного простору набуває практичне впровадження напрацювань української академічної науки, які створюють великі можливості для глибокого інтегрування україномовних комп'ютерних лінгвістичних механізмів в інформаційні технології.

#### **4.4. Політика щодо релігії та церкви**

Україна історично була і нині залишається багаторелігійною країною. Одночасно в ній завжди існували значні верстви байдужих до релігії та церкви людей і людей зовсім нерелігійних. У період незалежності України помітно активізувалися традиційні конфесії, з'явилися нові релігійні течії, зросла загальна релігійна мережа. У суспільному житті став впливовим релігійний чинник. Усе це вимагає уточнення державної політики

щодо релігії і церкви з метою насамперед забезпечення свободи світогляду, думки, совісті, релігії та збереження миру, злагоди, толерантності в суспільстві, цілісності самої держави.

Назріла потреба в прийнятті на законодавчому рівні Концепції державно-релігійних і суспільно-релігійних відносин в Україні, де було б визначено фундаментальні принципи взаємовідносин органів державної влади, місцевого самоврядування, політичних і громадських організацій з релігійними об'єднаннями та релігійних об'єднань між собою. Такими основоположними засадами мають стати:

- партнерство усіх суб'єктів взаємовідносин у сфері соціального служіння;
- запобігання політизації релігійних об'єднань і клерикалізації влади;
- світський характер держави й освіти;
- невтручання органів державної влади і місцевого самоврядування у канонічні справи релігійних об'єднань;
- толерантність і конструктивний діалог усіх суб'єктів взаємовідносин;
- взаємна повага віруючих, байдужих до релігії людей і нерелігійних людей до почуттів і переконань іншого суб'єкта відносин;
- безконфліктне розв'язання міжконфесійних і внутрішньоконфесійних суперечок, незгод між релігійними і нерелігійними організаціями та людьми.

З метою належного правового забезпечення функціонування релігійних об'єднань доцільно прийняти нову редакцію Закону України «Про свободу совісті та релігійних організацій» (1991 р.), де врегулювати всі неунормовані питання, зокрема передбачити:

- надання релігійним об'єднанням права юридичної особи;
- уникнення подвійної реєстрації релігійних об'єднань;
- забезпечення об'єктивності і прозорості при наданні релігійним об'єднанням землі в користування, дозволів на будівництво, передачі культових приміщень тощо;
- запобігання релігійній нетерпимості, проявам релігійного екстремізму, фундаменталізму, використанню релігійних настроїв і почуттів у антисоціальних цілях;
- запровадження експертизи проектів адаптації міжнародних і євро-

пейських норм у галузі регулювання релігійної сфери до українських умов, щоб не завдати шкоди існуючим у нас конфесіям, збереженню релігійної самобутності;

- гарантування свободи світогляду і думки нерелігійних людей;
- сприяння релігійним організаціям у забезпеченні необхідними культовими приміщеннями.

Серйозною проблемою у державно-церковних відносинах досі залишається незавершеність передачі релігійним організаціям культових споруд, приміщень, майна, що перебували чи перебувають у державній власності і власності місцевих територіальних громад. Це нерідко породжує гострі конфліктні ситуації. Настав час завершити повернення релігійним організаціям їх майна. Потрібно здійснити повну інвентаризацію колишнього культового майна, уточнити список об'єктів передачі, визначити реальну готовність неготовність державних і муніципальних установ до його передачі, а релігійних організацій – до прийняття, належного використання і збереження, особливо це стосується пам'яток архітектури, історії і культури. Механізми реалізації всього комплексу питань, пов'язаних з поверненням релігійним організаціям їх колишньої власності, слід визначити в Законі України «Про повернення релігійним організаціям культового майна».

#### **4.5. Політика формування історичної пам'яті**

Одним з найважливіших пріоритетів гуманітарної політики є формування історичної пам'яті. Активне осмислення досвіду минулого, політичних, культурних і моральних традицій українського народу необхідне для розуміння сучасної ситуації та стратегій розвитку. Історична пам'ять лежить в основі патріотичної свідомості. Модернізаційні зусилля не матимуть успіху, якщо не буде враховуватися історичний досвід розбудови державності, створення конституційних засад суспільної організації, самоврядування, інтеграції до європейського і світового співтовариства.

Державна влада повинна правовими, культурними, організаційними, матеріальними засобами сприяти зміцненню історичної пам'яті. Насамперед тут потрібна цілісна, розрахована на тривалий період і послідовне здійснення концепція політики формування історичної пам'яті. В її основу мають бути закладені такі основоположні принципи:



– панорамне бачення минулого України, осмислення вітчизняної історії у всіх її виявах, успіхах і невдачах, протиборстві в різні періоди різних політичних сил та ідеологій, етнічному і культурному розмаїтті, мирній співпраці і конфронтаціях із сусідами. Усе це має сприйматися як спільна спадщина всього українського народу;

– до цієї загальнонародної спадщини слід включити історичну та культурну спадщину всіх етносів сучасної України та народів, що населяли українські землі в минулому;

– до всіх без винятку осіб, подій, явищ, процесів минулих часів застосовувати об'єктивний, зважений критико-аналітичний підхід не стільки для вироблення оцінок (похвали чи осуду), а для виведення повчальних уроків, приклад урахування яких повинні показати насамперед державна влада та еліта;

– осмислення власної історії в контексті європейської і світових цивілізаційних процесів підпорядкувати вихованню поваги до власної самобутності, утвердженню громадянської свідомості та національної ідентичності, і водночас – вшануванню загальнолюдських демократичних цінностей і толерантності;

– історичну пам'ять використовувати як засіб порозуміння і примирення всіх суспільних верств; розуміння і відчуття національної єдності має бути незмірно важливішим, ніж усі суперечки в питаннях оцінки явищ, подій, персоналій, соціальних, політичних і релігійних конфліктів минулого.

Розвиток і зміцнення історичної пам'яті, яка є першоосновою патріотичної свідомості, національної ідентичності та єдності, – багатогранний безперервний процес. На кожному новому етапі суспільного життя він вимагає нових зусиль, що реалізуються в конкретних цілеспрямованих програмах і проектах.

Найбільш масштабне завдання на сьогодні – забезпечення вільного доступу всіх верств українського суспільства до першоджерел історичної пам'яті. З цією метою доцільно:

– розробити довготривалу державну програму оцифрування фондів бібліотек, архівів і музеїв та створити на цій основі електронну історичну бібліотеку;

– заснувати телеканал, який би спеціалізувався на питаннях української історії;

– створити динамічну систему друкованої й усної пропаганди історичних знань (популярна і одночасно дешева історична бібліотека, історичні календарі, біографії визначних постатей української історії тощо);

– надати сприяння історичним, археологічним, літературним, мистецьким музеям, історико-культурним і меморіальним заповідникам і комплексам у введенні до культурологічного обігу масивів історико-культурних пам'яток, що зберігаються в запасниках.

По суті, невичерпні можливості для формування історичної пам'яті, історичної свідомості й культури історичного мислення має навчально-виховний процес у загальноосвітній і вищій школі. Реалізація державної політики у цій справі передбачає:

– підготовку на конкурсній основі стабільних, виважених підручників з історії України (для шкіл, ВНЗ, широких верств), які б концентрували увагу не лише на лихоліттях, поразках, фізичних та матеріальних втратах, але й на здобутках українського народу, свідченнях жертовності єдності в скрутні часи, сприяли формуванню позитивного образу минулого України і оптимістичного образу її майбутнього; і водночас унеможлилювали створення негативного образу сусідніх держав і народів та запобігали б поширенню нетерпимості й ксенофобії, як це передбачено Рекомендаціями Ради Європи (2001)<sup>15</sup> «Про викладання історії в Європі у XXI столітті»;

– прискорення підготовки багатотомних енциклопедій та довідкових і популярних видань з історії України, історії української літератури, історії української культури, історії української мови, історії українського мистецтва; видання Універсальної енциклопедії України;

– посилення наукового супроводу підготовки підручників з історичних дисциплін, утвердження принципу відповідності змісту програм і підручників найновішим досягненням історичної науки;

– модернізацію концептуальних підходів до історичної освіти, унеможливлення політичного (особливо – ситуативного) замовлення та впливу суб'єктивних чинників (включно зі зміною політичної орієнтації центральних чи місцевих органів влади) на зміст історичної освіти у загальноосвітній і вищій школі, системі післядипломної освіти (стандарти, програми, підручники).

Світовим співтовариством доведено, що національна історична

пам'ять потребує належної організації фундаментальної історичної науки. У передових країнах для цього створені академічні та університетські науково-дослідні установи, інститути національної пам'яті, реалізуються постійно діючі програми комплексних історичних досліджень. За наших умов це передбачає:

- розгортання міждисциплінарних теоретико-методологічних та прикладних досліджень у сфері історичної пам'яті в Україні, які б визначали критерії історичної свідомості, механізми взаємодії індивідуальної, групової і колективної історичної пам'яті, сприяли здійсненню заходів для запобігання конфліктів і подолання непорозумінь між різними соціальними, етнічними, конфесійними і регіональними групами на історичній основі;

- забезпечення умов для вільного розвитку історичної науки, які б унеможлилювали будь-який політичний чи ідеологічний тиск на учених з метою перетворення історичного знання на інструмент маніпуляції, некоректних інтерпретацій джерел, подій і фактів на догоду тій чи іншій ідеології або політичній силі;

- розгортання системних досліджень із всесвітньої (загальної) історії, інституалізацію цієї галузі історичної науки, пошуки типологічних паралелей і відмінностей у цивілізаційних процесах на теренах України та європейському континенті в цілому, осмислення всесвітньої історії під кутом зору вітчизняної, визначення місця і ролі українства у світовому історичному процесі, що безсумнівно прискорить інтеграцію держави у європейське і світове співтовариство;

- підготовку і видання багатотомної синтетичної праці «Історія України», концепцію якої розроблено в Інституті історії України НАН України.

З метою консолідації суспільства, запобігання суб'єктивізму і необґрунтованих пропозицій у справі історичного календаря назріла потреба:

- виробити і затвердити наукові критерії визначення дат заснування (утворення) населених пунктів, оновити Список історичних населених місць України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 26.07.01 № 878 і тим самим заперечити кон'юнктурний підхід до визначення ювілеїв міст і сіл України;

– для уникнення подальшого нагромадження державних і календарних свят затвердити Єдиний календар державних свят і пам'ятних дат, порядок складання переліків та відзначення свят, дат і ювілеїв загальнодержавного, регіонального і місцевого значення.

Окремо слід відзначити необхідність державної підтримки масового краєзнавчого руху, що культивує інтерес до історії, сприяє піднесенню національної свідомості, наповненню історичної пам'яті близькими для людей місцевими реаліями.

Справжня історична пам'ять, очищена від перекручень, фальсифікацій і містифікацій, – найефективніший інструмент для духовної консолідації суспільства, підтримки його устоїв; водночасно вона є складовою національної безпеки та міжнародного іміджу держави і нації.

#### **4.6. Здійснення цілісної і послідовної державної культурної політики**

Державна культурна політика протягом усіх років незалежності залишалася концептуально застарілою, інерційною, а бюджетна підтримка культури і мистецтва недостатньою за обсягами та недосконалою за механізмами. Через те роль національної культури та культурно-історичної спадщини, сучасних культурних індустрій (кіно, театр, музика, нотовидання, мистецькі видання, книговидавання взагалі та ін.) виявилася неефективною у формуванні національної ідентичності та цілісного національного культурно-інформаційного простору. Крім того, культуротворення в сучасній Україні потерпає від тіньових аспектів українського ринку, для якого характерна експансія іноземного продуцента часто з відвертим антиукраїнським спрямуванням. Державі необхідно категорично відмовитися від залишкового принципу фінансування культури та піднести її роль як важливого чинника стратегічної безпеки держави.

Важливим кроком у модернізації державної культурної політики має стати завершення розроблення і прийняття концепції розвитку культури України. Ця концепція має передбачати забезпечення розвитку культури і духовності українського суспільства, формування цілісної культурно-національної ідентичності, перетворення України на повноправного члена європейської сім'ї народів і культур, співтворця світової культури – через посилення державної та недержавної підтримки

національної культури і мистецтва, пам'яткоохоронної справи, наукових досліджень у сфері культури, формування цілісного національного культурного простору та активізацію міжнародних зв'язків українських митців та діячів культури.

Вона має включати визначення реальної національно-культурної і мовної ситуації в Україні в цілому, в окремих регіонах і серед різних соціальних та національних верств з урахуванням особливостей українського та всіх інших національних менталітетів; визначення пріоритетів і оптимальних співвідношень між національним та іншонаціональним; академічною, народною та масовою культурою; традиційним і новаторським; автентичними і вторинними формами побутування народної культури; міським і сільським; вироблення на підставі цього загальної програми розвитку нашої культури. Розроблена на основі даної Концепції і з урахуванням стану культури в Україні Державна програма підтримки та розвитку культури повинна містити заходи щодо забезпечення культурної безпеки України, передбачати забезпечення фінансування в умовах ринку, оптимізацію співвідношення бюджетного і ринкового в культурі, мінімізацію неминучих культурних втрат в умовах глобалізації.

Підтримки та коригування з боку української влади потребують:

- музично-репертуарна політика українських недержавних телеканалів та численних FM-радіостанцій;
- маскультура в її естетичному та морально-етичному змістовому наповненні, особливо з огляду на її чи не найбільшу аудиторію споживачів;
- створення власного україномовного маскультурного продукту в галузі кіно, телебачення та комп'ютерних ігор.

З цією метою пропонується також:

- ввести сувору відповідальність за недотримання контролю над виконанням чинних законів про мови, авторські і суміжні права;
- створити при Міністерстві культури і туризму України структурний підрозділ, що займався б питаннями масової культури;
- зобов'язати Національну раду з питань телебачення і радіомовлення запровадити постійний моніторинг недержавних центральних та обласних телеканалів і FM-радіостанцій та суворий контроль над дотри-

манням державного протекціонізму у сфері культури, над їх мовною політикою;

– забезпечити пріоритетне фінансове державне стимулювання створення продукції українськомовної масової культури в галузі літератури, музики, кіно, телебачення, образотворчого мистецтва, інформатики тощо.

#### **4.7. Упорядкування національного теле- та радіоінформаційного ресурсу**

Цей напрям роботи набуває нині серед інших заходів культурної політики держави особливо гострого, першочергового значення з огляду на його стратегічну мету для утвердження національних пріоритетів суспільно-політичного і культурного розвитку, національної інформаційної безпеки. Нині український інформаційний простір на 85 % наповнюється аудіо- та телепродуктами інших держав, що означає його фактичну окупацію чужорідними фільмами, програмами й рекламою неукраїнського походження.

Тому на часі розроблення, прийняття і набрання чинності Інформаційного кодексу України та Державної програми розвитку телерадіоростору України, що має бути здійснене з урахуванням міжнародного досвіду і виробленням механізму створення форматних каналів мовлення. Серйозного перегляду і доопрацювання потребують і Закон України «Про систему суспільного телебачення і радіомовлення України» та відповідні нормативно-правові акти.

З метою наведення належного порядку на рекламному телерадіоринку пропонується створити потужний моніторинговий центр, який би забезпечував повний контроль телерадіоефіру центральних каналів зі щоденним наданням відкритої інформації щодо реальної реклами в ефірі, виконання інших умов ліцензій за всіма показниками, а також розробити і впровадити у дію механізми стягнення Національною радою з телебачення й радіомовлення істотних штрафних санкцій з порушників, які б унеможливили зловживання в ефірі й вивели телерадіобізнес з тіні.

#### **4.8. Державна політика в галузі регулювання книговидавничої справи**

Вітчизняна видавнича справа має бути приведена у відповідність до потреб розвитку інноваційного за своєю сутністю «суспільства знань», елементи якого вже формуються в Україні. Їх завдання полягає не лише в тому, щоб сприяти випускові достатньої кількості книг і раціонально організувати книготоргівлю, а й забезпечити оптимальне функціонування книги, щоб вона органічно вписувалася в сучасну систему засобів масової комунікації країни. Необхідно розробити та контролювати зручні, прозорі та ефективні механізми впливу на регулювання інформаційних процесів суспільства, на повноту, оперативність і достовірність інформації, що розповсюджується, створюючи для цього заохочувальну нормативно-правову та методичну базу. На часі розробка та реалізація широкомасштабної, довгострокової стратегії захисту і підтримки національного книговидання і книгорозповсюдження.

Поступальний та ефективний розвиток книговидавничої галузі можливий за умов успішного втілення в життя таких назрілих завдань:

- модернізація процесу книговиробництва та оновлення поліграфічного устаткування;
- розвиток та переоснащення системи книгорозповсюдження та структур дистрибуції, у т. ч. через Інтернет;
- захист українського книжкового ринку від надлишкового і контрабандного імпорту, контрафактної та антиукраїнської книжкової продукції;
- обмеження іноземного капіталу у видавничих і книгорозповсюджуючих структурах;
- забезпечення комплексного пільгового режиму оподаткування галузі довготривалої дії;
- створення спеціального режиму орендних відносин і оплати комунальних послуг суб'єктів у сфері книговидання та книгорозповсюдження з розпорядниками державного і комунального майна;
- застосування зниженого тарифного коефіцієнта на поштові та транспортні витрати, пов'язані з пересиланням друкованої продукції на території України;
- напрацювання й узгодження єдиної системи галузевих стандартів, принципів, процедури та методики формування статистичних показників, які б дали можливість суміжним учасникам книговидавничого процесу працю-

- вати в єдиному поняттєвому, юридично-правовому та інформаційному полі;
- формування мультимедійних платформ на базі провідних бібліотек, активний розвиток онлайн-проектів для періодичних видань, освоєння та широке застосування електронного книговидання;
  - розгортання державних програм «Українська книга», «Соціально значущі видання», «Закупівля книг для шкіл і бібліотек» тощо;
  - започаткування системної роботи з популяризації української книжки і українських авторів серед громадян України;
  - проведення державної політики підтримки перекладів українських книжок іноземними мовами, а також стимулювання видання більшої кількості перекладів українською мовою.

#### **4.9. Зміцнення присутності України у світовому гуманітарному просторі**

Реалізація цього завдання має бути спрямована як на формування позитивного іміджу України, так і на забезпечення суспільно-політичного, інтелектуального і культурного діалогу, конче необхідного для повноцінного гуманітарного розвитку українського суспільства.

Обов'язком держави є постійне сприяння розвитку інтенсивного діалогу наукових і освітніх центрів України, творчих організацій, інститутів громадянського суспільства з інтелектуальними і творчими елітами сусідніх країн, насамперед тією їх частиною, що з розумінням ставиться до України і її європоцентричних устремлінь.

Узагальнюючи, слід наголосити, що гуманітарний розвиток України передбачає передусім побудову громадянського суспільства на основі демократичних цінностей та формування нової якості життя. Це можливо досягти за умови громадянської єдності та політичної консолідації українського суспільства, інтеграції регіонів у єдиний український духовний, гуманітарний, політичний та економічний простір. Важливим фактором стимулювання цього процесу є забезпечення державних стандартів і державних соціальних гарантій, гідного рівня життя кожного громадянина. Очевидно також, що державна стратегія формування єдиного гуманітарного простору повинна базуватися на забезпеченні суверенності українського культурно-інформаційного поля та формуванні загальнонаціональної громадянської ідентичності.



## 5. СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗОВНІШНЬОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

### 5.1. Основні проблеми у сфері зовнішньої економічної політики України в минулий період та причини їх виникнення

Відсутність в Україні *реально працюючої стратегії* розвитку, що стало очевидно характерним для розвитку України в період після помаранчевої революції, заміна процедур серйозного діалогу влади із суспільством на банальне демагогічне загравання з масами мало включно вагомими негативними наслідками в аспекті *становлення в Україні економічної моделі, яка фактично не мала довгострокових перспектив, – моделі імпорторієнтованого та боргонакопичувального невиробничого споживання*<sup>1</sup>. Настання глобальної кризи припинило дію комплексу умов, необхідних для цієї псевдомоделі. Адже при цьому відбулося вкрай значне порушення рівноваги платіжного балансу, яке характеризується одночасним поєднанням значного негативного сальдо за поточними операціями з великим відпливом коштів за статтями фінансового рахунку.

Це було спричинене нижченаведеними внутрішньозумовленими процесами:

– фундаментальними викривленнями в економічній політиці в період економічного зростання країни, нехтуванням питаннями зовнішньої економічної безпеки, надмірним покладанням на непідконтрольні впливу уряду зовнішні ресурси зростання та намаганнями найбільш забезпеченої частини суспільства форсувати своє споживання за будь-яку ціну, і в т. ч. за рахунок зростання запозичень, деномінованих в іноземній валюті;

– нехтуванням урядом питань необхідності кардинальної корекції існуючої структури економіки країни, в якій переважають галузі з низьким рівнем технологічності та невисоким вмістом доданої вартості, що характеризуються підвищеною вразливістю до цінових коливань та час-

---

<sup>1</sup> У результаті лише протягом 33 місяців (січень 2006 р. – вересень 2008 р.) валовий зовнішній борг України зріс у 2,6 раза, або на 62,8 млрд дол., причому борг українських банків – у 6,9 раза (на 36,0 млрд дол.). – Див. рис. 5.1.1.

то негативною динамікою т. зв. «умов торгівлі», що відображають співвідношення індексів експортних та імпорتنих цін;<sup>2</sup>

– надзвичайною пасивністю уряду та центрального банку країни в аспекті поточного регулювання негативних тенденцій платіжного балансу, зокрема, стосовно надмірного накопичення комерційними структурами зовнішніх боргів.

Таким чином, для України вкрай актуальним є завдання переосмислення пріоритетів свого розвитку, які мають включати, серед іншого, *відхід від односторонньої експортної орієнтації, істотне посилення внутрішнього попиту – насамперед у сферах високих технологій та диверсифікацію самої експортної структури в бік значного збільшення частки високотехнологічних виробів та послуг*. Проте при всій важливості змін у торговельному балансі найбільш істотним зовнішнім ризиком є фінансовий рахунок держави. До початку кризи у 2008 р. Україна мала регулярно місячний приплив коштів за рахунком операцій з капіталом та фінансових операцій в обсязі 1,5–2,7 млрд дол., що забезпечувало не лише компенсацію негативного сальдо за поточними операціями, а й регулярне позитивне сальдо платіжного балансу в цілому, а отже, і регулярне збільшення валютних резервів. Головними чинниками кризи фінансового рахунку з осені 2008 р. стали:

– тенденція до суттєвого гальмування припливу прямих інвестицій у країну, що було зумовлене глобальною нестабільністю та невизначеністю економічних перспектив, а також гострим дефіцитом ліквідності в провідних країнах унаслідок колапсу ряду провідних суб'єктів фінансових ринків. Якщо в докризовий період Україна була реципієнтом значних обсягів ПІІ в об'ємі понад 3 млрд дол. щоквартально, то наприкінці 2008 р. цей приплив скоротився приблизно втричі;

– значний вплив портфельних інвестицій, що відображав аналогічні фактори, відзначені стосовно ПІІ, а також занепокоєння закордонних інвесторів у зв'язку з особливо гострим фінансовим станом української

---

<sup>2</sup> Протягом трьох кварталів 2009 р., щодо яких є статистичні дані, індекс умов торгівлі був для України дуже несприятливим: 81,6 % в I кв., 76,2 % – у II кв. та 81,6 % – у III кв. року, у т. ч. за провідною статтею експорту – чорні метали – 73,9 %, 65,9 % та 64,4 %.

банківської системи та корпоративного сектору, перевантаженого надмірними за обсягом та проблемними в обслуговуванні зовнішніми зобов'язаннями (рис. 5. 1.1), які на початок жовтня 2008 р. становили, відповідно, 42,1 млрд дол. (з них 12,9 млрд дол. – короткострокові борги) та 44,0 млрд дол. (з них 14,5 млрд дол. – короткострокові);

– лавиноподібний відплив коштів за статтею «інший капітал», насамперед, через приріст готівкової валюти поза банками. Він був зумовлений катастрофічним падінням довіри до українських банків та національної валюти, що спричинило масову конверсію заощаджень у готівкову іноземну валюту: сумарно, за три квартали 2008 р. приріст готівки в іноземній валюті поза банками становив астрономічну для України цифру – близько 13,6 млрд дол. Це не могло не дестабілізувати платіжний баланс та не справити істотного тиску на національну валюту в бік її девальвації;

– помітне скорочення чистого припливу коштів за середньо- та довгостроковими кредитами та єврооблігаціями внаслідок зростання виплат за раніше взятими кредитами та ускладнення їх рефінансування в умовах значного стиснення пропозиції на світових кредитних ринках, у результаті чого загалом за найбільш гострі кризові півроку Україна втратила по лінії виплати короткострокових боргів близько 4,8 млрд дол. Причому, як випливає з рис. 5.1.1, ці виплати досі не привели до помітного поліпшення становища з зовнішнім боргом: навпаки, загальний його обсяг продовжує зростати навіть при деякому, ледь помітному скороченні заборгованості банків.

Таким чином, підсумовуючи тенденції найбільш гострої фази кризи, слід відзначити, що Україна стикнулася з величезними за своїми масштабами викликами, які *сумарно в грошовому виразі спричинили втрату за півріччя приблизно 45 млрд дол. США* (рис. 5.1.2). Відповідь на всі виклики могла бути дана лише **ціною радикальних скорочень обсягів імпорту (у т. ч. необхідного), валютних резервів та збільшення державних зовнішніх боргів, що матиме довготривалий негативний вплив на економіку.**

## 5.1. Основні проблеми у сфері зовнішньої економічної політики України...

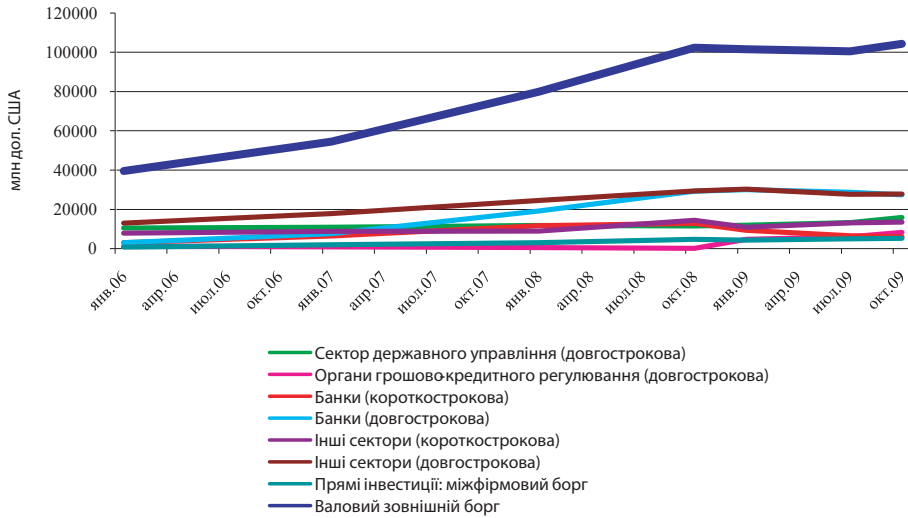


Рис. 5.1.1. Зовнішня заборгованість України, 2006–2009 рр.

Джерело: НБУ. Зовнішній борг України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bank.gov.ua/Statist/index\\_PB.htm](http://www.bank.gov.ua/Statist/index_PB.htm).



Рис. 5.1.2. Основні чинники нестабільності платіжного балансу України в критичний кризовий період (IV кв. 2008 р. – I кв. 2009 р.)

Джерело: НБУ. Зовнішній борг України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bank.gov.ua/Statist/index\\_PB.htm](http://www.bank.gov.ua/Statist/index_PB.htm).

## **5.2. Пропозиції для зовнішньоекономічної політики України з метою вирішення існуючих проблем**

1. З метою диверсифікації експортної структури України та недопущення закріплення міжнародної спеціалізації країни в галузі сировинних постачань і виробництв із невисокою доданою вартістю необхідно здійснювати цілеспрямований перерозподіл експортних доходів від первинних галузей або галузей проміжного продукту в напрямі інвестування в галузі з високим вмістом доданої вартості і особливо галузі, що випускають високотехнологічний продукт. Одним з інструментів такого перерозподілу могло б стати *диференційоване оподаткування для галузей*, що представляють різні поверхи економічної структури: чим вище ступінь переробки, тим нижче ставка прибуткового податку. Безумовно, такий механізм спрацюватиме лише в умовах чітко налагодженої системи бухгалтерського обліку та фінансового контролю в країні, що унеможливила б фіктивне «перекачування» доходів у сфери з більш низьким оподаткуванням або їх приховування від оподаткування.

2. Слід утворити *на державно-приватній основі Український банк реконструкції та розвитку*, поклавши на нього функції щодо кредитування великих інвестиційних проектів під гарантії держави, маючи на увазі впровадження ряду інноваційних проектів, у тому числі галузі розвитку *експортоспроможних високотехнологічних виробництв*.

3. Слід цілеспрямовано формувати такий інвестиційний режим у країні, у межах якого був би економічно доцільний перелив капіталу в перспективніші і стратегічно вигідніші види економічної діяльності, пов'язані з підвищеним рівнем технологічності. Для цього він повинен містити комплекс державних заходів щодо спеціального стимулювання високотехнологічного експорту, який має передбачати відповідні інституційні заходи, а також бюджетні витрати на створення загальних передумов (сумісне з нормами відповідних угод СОТ стосовно субсидій), причому вказані заходи могли би здійснюватися через спеціально уповноважені державні організації або недержавні структури, що діють за дорученням держави. Головним змістом таких заходів має стати:

– прогресуюче зниження реальних процентних ставок за кредитами як усередині країни, так і в зовнішньоекономічній діяльності, що дало б змогу ефективніше концентрувати фінансові кошти для здійснення ка-

піталомістких видів експортоспроможного виробництва і кредитування зарубіжних споживачів з метою розширення їх попиту на українські товари та послуги;

– розробка та прийняття закону про порядок кредитування та страхування експортних операцій, маючи на увазі створення фінансових передумов для істотного підвищення конкурентоспроможності українських експортерів, особливо за групою експортних товарів з підвищеним рівнем доданої вартості. Цей закон мав би сприяти створенню сучасної системи страхування експортних кредитів і зовнішньоекономічних ризиків в цілому, що має значення при постачаннях на експорт дорогих, капіталомістких товарів, а також при постачаннях на ринки менш розвинутих країн, що не володіють гарантованим ступенем платоспроможності;

– надання податкових кредитів на всю суму імпортного інвестиційного устаткування, що ввозиться, з метою стимулювання ввезення саме товарів інвестиційного призначення, які використовуються для створення технологічно досконалих виробництв, які в подальшому можуть стати важливим компонентом експортного потенціалу країни;

– використання у випадках освоєння нових, технологічно містких виробництв механізмів тимчасово підвищеного тарифного захисту (у межах прийнятих зобов'язань у рамках СОТ), що забезпечує належний рівень віддачі від інвестицій у вказані види виробництва, особливо в первинний період освоєння нових видів продукції та виходу з ним на нові ринки, де вже закріпилися інші постачальники;

– надання державою безкоштовних техніко-економічних консультацій і відповідного інформаційного забезпечення для розгортання пріоритетних високотехнологічних виробництв, виходу на нові зарубіжні ринки – як ринки нових продуктів у традиційних країнах-партнерах, так і на нові ринки країн, що розвиваються, умови діяльності на яких мало-знайомі українським суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності;

– надання державою відповідної підтримки щодо участі в зарубіжних ярмарках і виставках, включаючи часткову компенсацію витрат на таку участь та/або фінансування з державного бюджету тієї частини витрат, яка є спільною для більшості потенційних учасників від України.

4. Слід здійснити заходи щодо заохочення формування широкої мережі добровільних об'єднань і асоціацій, що діють публічно, мають

відповідні офіційно створені зарубіжні представництва і постійно беруть участь у роботі відповідних їх профілю міжнародних неурядових організацій та виконують такі функції щодо розвитку експорту:

- проникнення на міжнародні ринки нових підприємств, особливо малих і середніх за розміром, які мають обмежені фінансові та організаційні ресурси для самостійного виходу на нові ринки;

- проведення активної політики впровадження у відповідних галузях міжнародних технологічних і ділових стандартів, у т. ч. за рахунок створення спільних фондів для фінансування витрат, пов'язаних з адаптацією до нових стандартів та вимог щодо безпеки споживання, екологічної чистоти та ін.);

- надання учасникам дієвої інформаційної (стосовно стану та тенденцій розвитку окремих ринків, умов діяльності на них) і правової допомоги у зв'язку з зовнішніми операціями (допомога в правильному оформленні контрактів відповідно до специфіки окремих країн та ринків; допомога в розв'язанні спорів із зарубіжним контрагентами та ін.);

- представлення інтересів учасників в разі виникнення спорів у відносинах з відповідними структурами зарубіжних держав, зокрема при вжитті до українських постачальників дискримінаційних заходів, неправомірних звинуваченнях у демпінгу тощо;

- ініціювання розгляду в державних структурах України питань, пов'язаних з розвитком інституційних умов та інфраструктури ефективної експортної діяльності.

5. Варто передбачити створення адекватного правового середовища для формування на базі великого національного бізнесу потужних вітчизняних транснаціональних структур (вітчизняних ТНК), здатних витримувати глобальну конкуренцію в сучасних (по суті глобальних) галузях виробництва товарів і послуг, якими є, зокрема, електронна, електротехнічна, приладобудівна, авіакосмічна, фармацевтична, біотехнологічна галузі, сучасні сегменти хімічної та автомобільної промисловості. Це, зокрема, повинно було б передбачати прийняття пакета законів, що спрощують процедури експорту капіталу з метою вкладання в зарубіжні прибуткові активи, а також уточнення правил оподаткування з метою уникнення подвійного оподаткування в діяльності українських ТНК. У цьому контексті варто продумати умови можливої конверсії раніше ви-

везених з України активів у легально діючий за межами України капітал філій українських ТНК.

6. Важливим кроком могло би стати приєднання України до окремих ініціатив ЄС у галузі розвитку високотехнологічної та екологічно безпечної, енергоефективної інфраструктури, що дало б змогу відкрити доступ до відповідних фондів ЄС. У цьому контексті, зокрема, варто було б направити запити до Європейської комісії та до Російської Федерації щодо фінансування розробки та реалізації спільними зусиллями проекту модернізації української газотранспортної системи, маючи на увазі інтеграцію української ГТС до складу єдиної європейської газотранспортної системи в межах регіону «Широкої Європи».

7. З метою посилення позитивного впливу руху коштів за статтями «доходи» та «поточні трансферти» необхідним є проведення переговорів із ключовими зарубіжними країнами, де працюють українські громадяни, з метою підвищення рівня їх захисту та спрощення і здешевлення переказу в Україну зароблених за кордоном коштів. Крім того, варто було б впровадити пільгову ставку стосовно тієї частини прибутку від прямих іноземних інвестицій, яка реінвестується в Україні. Нарешті, значний внесок тут могли би зробити й заходи щодо перетворення закордонних авуарів українців на легальний закордонний капітал українських транснаціональних компаній, що дало б можливість значно збільшити надходження в Україну за статтею «доходи».

8. Враховуючи ту обставину, що нинішня криза платіжного балансу України найбільшою мірою пов'язана з фінансовим рахунком, слід зробити пріоритетним питання реструктуризації зовнішньої заборгованості українських компаній та банків з тим, щоб полегшити тягар обслуговування їх зовнішніх боргів і конвертувати короткострокові зобов'язання в довгострокові або у відповідні інвестиції в об'єкти реального сектору економіки України. Зокрема, тут можуть бути застосовані такі підходи:

– розстрочка виплат зовнішнього приватного боргу окремих найбільш проблемних комерційних банків або нефінансових корпорацій, чиє банкрутство може зумовити небажаний кумулятивний ефект в економіці, у державний борг – з відповідною передачею у власність або під контроль держави активів вказаних суб'єктів підприємницької діяльності;



– конверсія зовнішніх приватних боргів в активи позичальників, тобто трансформація боргового капіталу в прямі інвестиції (у міжнародній практиці це так званий «debt for equity swap»).

9. У сфері довгострокової політики розвитку слід переглянути чинні концепції та програми довгострокового розвитку з метою максимального врахування в них глобальної антикризової політики, і передусім щодо їх максимального наближення до концепції «зеленого відновлення», передбачивши при цьому: пріоритетне бюджетне фінансування як заходів з радикального підвищення енергоефективності, так і заходів щодо боротьби з кліматичними змінами (яке має бути кардинально – у декілька разів – збільшене); відповідні пакети стимулів щодо сфери наукових досліджень, підприємництва, розвитку людського капіталу, впровадження екологічно безпечних технологій на основі відповідних «технологічних дорожніх карт»; здійснення належних інвестицій в інфраструктуру, повної лібералізації імпорту товарів та послуг екологічного спрямування; впровадження нових, більш жорстких регулятивних заходів (стандартів, екологічних вимог), передусім стосовно впливу на зміни клімату.

З метою створення якнайкращих зовнішніх передумов для опанування моделі «зеленого відновлення» та екологічно безпечного розвитку істотно посилити участь України в міжнародному співробітництві в цих питаннях, зокрема в рамках «міжнародної платформи для розробки технологій з низькими викидами вуглецю» Міжнародного енергетичного агентства; Міжнародного партнерства для співробітництва у сфері енергоефективності (International Partnership for Energy Efficiency Cooperation), Міжнародного агентства з питань відновлювальних джерел енергії (International Renewable Energy Agency), Глобального біоенергетичного партнерства (Global Bioenergy Partnership).

З метою створення додаткових передумов для залучення зовнішнього фінансування щодо здійснення необхідних структурних реформ слід ретельно вивчити нові інструменти міжнародних фінансових інституцій на предмет раціонального доступу до них, особливо тих, які спрямовані на допомогу розвитку. Зокрема, слід вивчити можливості доступу, згідно з рішеннями Лондонського саміту «двадцятки», до 250 млрд дол. на цілі підтримки системи фінансування торгівлі через агентства кредитування експорту, інвестиційні агентства, багатосторонні банки розвитку,

а також можливості використання Інструмента фінансування глобального довкілля (Global Environment Facility – GEF), Фонду стратегічних вкладень для запобігання кліматичним змінам (Strategic Climate Fund), Фонду розвитку чистих технологій (Clean Technology Fund).

У сфері політики розвитку сільського господарства необхідно вивчити можливості розширення позицій країни на міжнародному ринку в контексті Глобального партнерства для сільського господарства та продовольчої безпеки (Global Partnership for Agriculture and Food Security).

У політиці регулювання міжнародної торгівлі та інвестицій варто слідувати шляхом мінімізації протекціоністських заходів, забезпечуючи водночас – відповідно до застережень, визначених у рамках вищевказаної резолюції ООН та звіту щодо Хайлігендаммського процесу – необхідний захист національної економічної безпеки та «стратегічних галузей». В умовах гострої та надзвичайної нестачі інвалютних резервів під впливом кризи країна вправі застосовувати законні заходи торговельного захисту, але виключно в суворій відповідності до чинних положень угод СОТ, а також запроваджувати тимчасові обмеження на рух капіталу.

У політиці регулювання міграції та руху трудових ресурсів, враховуючи значний вплив на економічний стан України з боку надходжень робітників-мігрантів, Україні слід взяти активну участь в обговоренні на міжнародному рівні питань щодо полегшення та покращення умов переказів заробітків закордонних мігрантів відповідно до рекомендацій Берлінської конференції «Групи 8» від 2007 р., а також Глобальної робочої групи з питань переказів (Global Remittances Working Group), щодо координатором якої виступає Всесвітній банк. Водночас необхідно на всіх дипломатичних рівнях протидіяти практиці несправедливого та дискримінаційного ставлення до українських робітників-мігрантів та запровадження з боку окремих держав невиправданих обмежень на рух робочої сили.

## 6. МАКРОЕКОНОМІЧНА СИТУАЦІЯ ТА НАСЛІДКИ ФІНАНСОВО- ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ

### 6.1. Кризові макроекономічні трансформації

В українській економіці, яка протягом вересня 1999 – вересня 2008 рр. демонструвала позитивну динаміку, водночас спостерігалися ознаки порушення макроекономічної рівноваги, оскільки зростання не зумовлювалося стабільними довгостроковими факторами. Економічне зростання було не результатом системних внутрішніх реформ, а спричинялося в основному дією сприятливих чинників, як зовнішнього, так і внутрішнього походження. Підставою для такого твердження є надвисока волатильність траєкторії макроекономічної динаміки, яка не демонструє чітко окресленої домінанти розвитку, оскільки щорічні темпи приросту ВВП коливалися від 5,2 % у 2002 р. до 12,1 % у 2004 р. і мали хвилювий характер протягом 2005–2009 рр., що було зумовлено насамперед динамікою цін на основні групи товарів металургії, зокрема цін на сталь (рис. 6.1.1.). За останні 15 років економіка країни зазнала найбільшого спаду в листопаді 2008 р. – лютому 2009 р. (рис. 6.1.1).

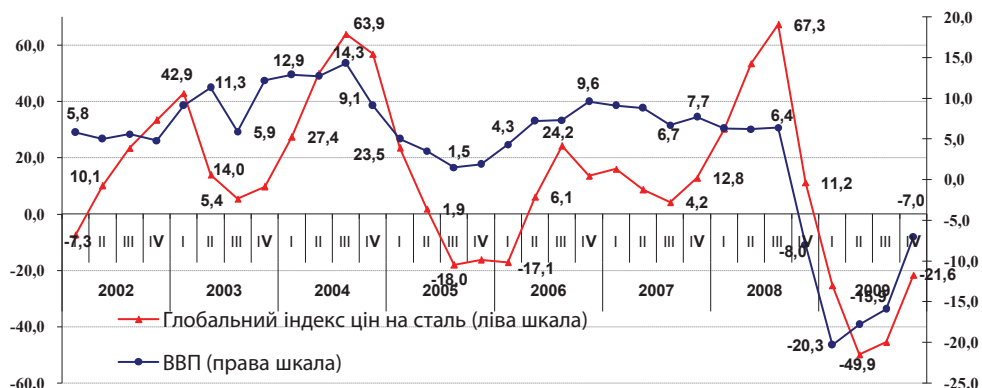


Рис. 6.1.1 Залежність зростання ВВП від цін на сталь у 2002–2009 рр.

За 2000–2004 рр. основний внесок у приріст ВВП забезпечував експорт товарів та послуг, а з 2005 р. новою рушійною силою зростання стало внутрішнє споживання і обидва джерела підтримувалися кредитним бумом та соціальними виплатами. Різке зниження експорту і внутрішнього попиту в IV кв. 2008 р. і у 2009 р. стали причинами глибокого спаду ВВП України (рис. 6.1.2).

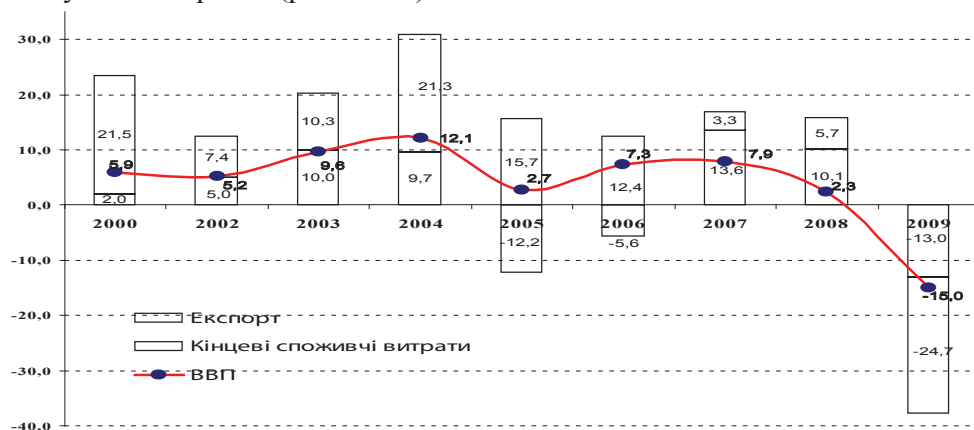


Рис.6.1.2 Джерела зростання ВВП (% приріст до попереднього року)

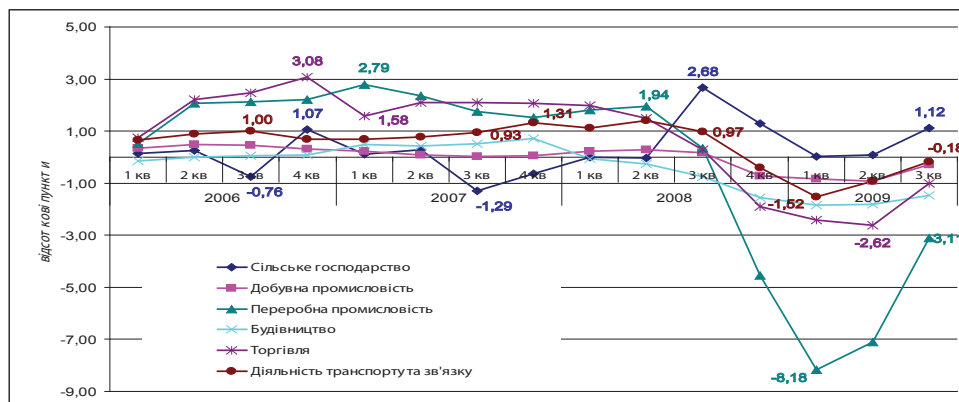


Рис. 6.1.3. Внески видів економічної діяльності у зміну ВВП, відсоткові пункти

Спад ВВП України зумовлений також найглибшим спадом за 2009 р. у будівництві, переробній промисловості і торгівлі (рис. 6.1.3). Скорочення обсягів будівництва є наслідком обмеження інвестиційних можливостей бюджету, підприємств і населення, а значне падіння обсягів виробництва в переробній промисловості обумовлене ще й скороченням виробництва машин та обладнання інвестиційного призначення.

Відсутність ринків збуту, тимчасове призупинення фінансово-господарської діяльності підприємств у зв'язку з фінансовими труднощами, зменшення реальних наявних доходів населення, зростання заборгованості з виплати заробітної плати, а також негативні тенденції у сфері зайнятості, зниження схильності населення до споживання й обмеження споживчого кредитування стало причиною зменшення обсягів товарообороту.

З 2004 р. відбувся перекид у розподілі доходів на користь населення, який спричинив подвійний ефект: по-перше, обумовив потужне збільшення споживчого попиту, по-друге, негативно позначився на нагромадженні ресурсів для майбутнього розвитку, крім того, інвестиції в основний капітал зростали нижчими темпами, аніж доходи населення, що і зумовило значне уповільнення загальноекономічної динаміки (рис. 6.1.4).

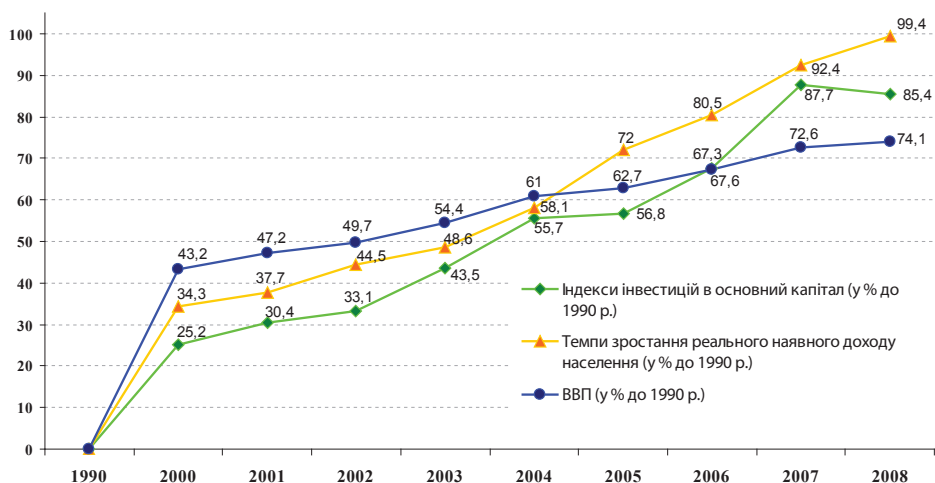


Рис. 6.1.4 ВВП, темпи зростання реального наявного доходу населення, індекси в основний капітал (у % до 1990 р.)

**Підвищення рівня оплати праці в Україні є однією з найактуальніших та найгостріших проблем на сучасному етапі соціально-економічного розвитку.** Воно мало об'єктивний характер і зумовлено значним відставанням України за цим показником від стандартів розвинутих країн та переважної більшості країн з ринками, що формуються. Водночас розвиток цих процесів не може розглядатися ізольовано від зрушень основних макроекономічних показників, зокрема ВВП та продуктивності праці, які значно відставали від середньомісячної заробітної плати (рис. 6.1.5), що є свідченням екстенсивного шляху розвитку та деіндустріалізації економіки.

**Можна констатувати, що в Україні відбувається гіпертрофоване нарощування оплати праці, що обумовлює деформації пропорцій ВВП і обмежує можливості подальшого економічного розвитку.**

Серед категорій кінцевого використання значного впливу кризи зазнало валове нагромадження основного капіталу (рис. 6.1.6), скорочення якого призвело до значного зниження його частки у ВВП та зростання частки кінцевих споживчих витрат, зокрема, домашніх господарств та загального державного управління, що ставить під загрозу самі можливості модернізації економіки України.

**Загальна проблема української економіки у зв'язку з зовнішнім сектором – диспропорційний нераціональний розподіл ресурсів, спрямований на короткострокове одержання доходу, як наслідок, неефективна міжнародна спеціалізація.** Остання сформувала небезпечну залежність національної економіки від кон'юнктури світових товарних та фінансових ринків і обумовила високу вразливість для макроекономічної стабільності.

6. Макроекономічна ситуація та наслідки...

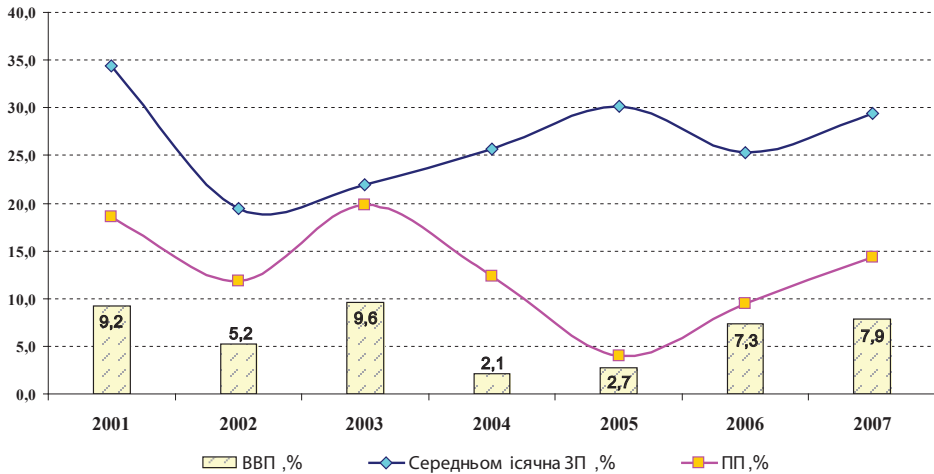


Рис. 6.1.5. Динаміка приросту продуктивності праці, середньомісячної заробітної плати, промисловості та ВВП України

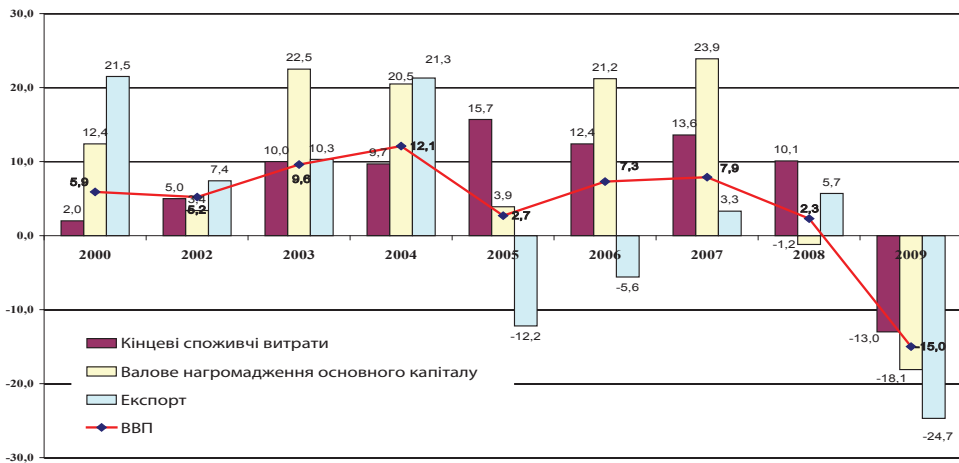


Рис. 6.1.6. Динаміка зміни обсягів ВВП та складових попиту у 2000–2009 рр. (% до попереднього року).

Експортоорієнтована модель економічного зростання, що реалізувалася в Україні протягом докризового періоду, забезпечувала відносно стабільний результат <sup>3</sup> за рахунок сприятливої кон'юнктури зовнішніх товарних ринків. Поступове формування неефективної моделі міжнародної спеціалізації супроводжувалося супутніми для неї негативними тенденціями – темпи зростання імпорту в Україні з 2005 р. почали випереджати експорт на фоні сприятливого для цього надлишку ліквідності на світових фінансових ринках. У результаті у 2009 р. при різкому скороченні зовнішньоторговельного обігу показник відкритості економіки залишився на докризовому рівні внаслідок (рис. 6.1.7).

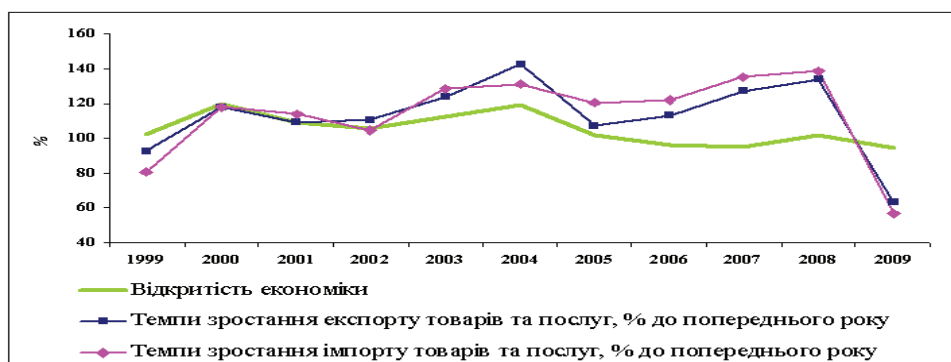


Рис. 6.1.7. Динаміка показників зовнішньої торгівлі України впродовж 1999–2009 рр., %

*Джерело:* розроблено на основі даних щоквартального аналітично-статистичного видання Національного банку України «Платіжний баланс і зовнішній борг України» за 2004–2008 рр., а також попередніх даних за 2009 р.

**Існуюча структура зовнішньої торгівлі обумовила неухильне зниження коефіцієнта покриття імпорту експортом в Україні, який опустився з 1,126 у 2004 р. до 0,8 у 2008 р, і зростаючий при цьому дефіцит торговельного балансу, який вдавалося профінансувати за рахунок зовнішніх джерел. У результаті цього боргове**

<sup>3</sup> Крім 2005 р. та IV кв. 2008 р., коли спостерігалось значне падіння темпів економічного зростання.



навантаження, виражене як співвідношення валового зовнішнього боргу до експорту товарів та послуг, збільшилося з 74,2 % у 2004 р. до 120,6 % у 2008 р. і до 193,2 % у 2009 р. (рис. 6.1.8).

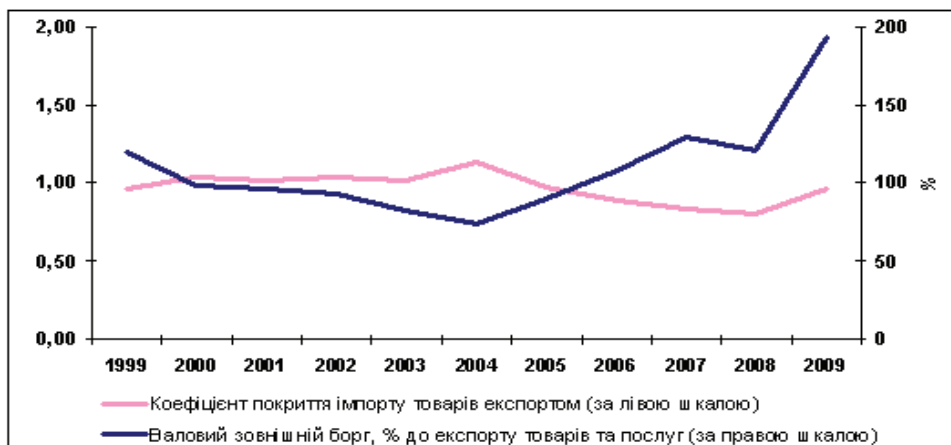


Рис. 6.1.8 Валовий зовнішній борг та коефіцієнт покриття імпорту товарів експортом

- Аналіз індексу цін на український імпорт у 2009 р. вказує на те, що вони були на 27 в. п. вищими за експорт. Погіршення цінових умов торгівлі компенсувалося для торговельного балансу країни паритетним переважанням темпів зростання фізичних обсягів експорту над імпортом (27,5 в. п.). Тобто для того щоб профінансувати імпорт, ціна на який є вищою ніж на експорт, Україна мала збільшити фізичні обсяги останнього. Очевидно імпорт, який надходив у кризовий 2009 р., переважно мав низьку еластичність на внутрішньому ринку, а його обсяги були такими, від яких країна навіть за існуючих темпів зростання економіки відмовитися не може, оскільки на внутрішньому ринку або немає, або недостатньо відповідних заміників.

Хронічний характер дефіциту поточного рахунку платіжного балансу обумовлює вразливість, пов'язану з його фінансуванням. Дефіцит поточного рахунку платіжного балансу, який в Україні переважно обумовлений від'ємним сальдо торгівлі товарами, становив у 2008 р. рекордні 7 % ВВП, у кризовому 2009 р. – 1,7 %.

Незважаючи загалом на сприятливу кон'юнктуру світових ринків металопродукції, розподіл одержаних прибутків ішов не на модернізацію

галузі (рівень зношеності основних фондів гірничо-металургійного комплексу у понад 60 %), оскільки темпи зростання фонду оплати праці за 2001–2004 рр. перевищували темпи капітальних вкладень (рис.6.1.9).



Рис. 6.1.9. Темпи зростання фонду оплати праці та валових капітальних інвестицій у металургійному виробництві України у 2000–2007 рр.

*Джерело:* Indices of Primary Commodity Prices, 1999-2010 // IMF, 04 Feb 2010

**Починаючи з 2008 р. спостерігається перевищення темпів зростання збитків над темпами зростання прибутку.** У 2008 р. загальний фінансовий результат підприємств був негативним і становив 31,6 млрд грн, а за попередніми підсумками 2009 р. також завершився перевищенням збитків над прибутками на суму 31,6 млрд грн, що гостро ставить питання повернення одержаних кредитів та ресурсних можливостей для подальшого розвитку.

У цілому економіка України виявилася найбільш вразливою саме до таких глобальних макроекономічних дисбалансів, які виникли в результаті нестабільного зростання світових цін на сировину та існування надлишкової ліквідності на світових ринках капіталу, а також внутрішніх структурних дисбалансів, закладених у докризовий період. На сьогодні в Україні спостерігається не просто економічна криза, а крах існуючої моделі економічного розвитку. Зазначена модель склалася в другій половині 1990-х років, проте прийняла стабільні контури у 2000–2008 рр. Вона припускала:

– експлуатацію виробничого потенціалу, створеного за радянських часів на протипагу модернізації;

– опору на декілька галузей експортоорієнтованого сектору економіки (металургія, хімія та трубопровідний транспорт) на шкоду розвитку інших галузей;

– критично високий рівень залежності економіки від зовнішніх чинників, зокрема, експортної кон'юнктури в окремому секторі економіки, припливу спекулятивних іноземних інвестицій, а також імпорту товарів, послуг і незначною мірою технологій;

– послідовне спрощення економічних, соціальних і управлінських конструкцій; будь-які прості рішення представляються елітам надійнішими, а складні – потенційно або актуально ризикованими.

Така модель розвитку могла бути успішною за умови сприятливої зовнішньоекономічної кон'юнктури, включаючи:

- низькі ціни на енергоносії і продукти їх первинної переробки;
- доступність зовнішніх дешевих кредитних ресурсів;
- приплив іноземного спекулятивного капіталу.

Сьогодні слід констатувати: підстави даної моделі розвитку для України підірвані, оскільки практично відбулося вичерпання ресурсів і резервів радянського спадку. Той факт, що до цього додалося погіршення зовнішньоекономічної кон'юнктури і циклічний спад, якісно посилює ситуацію, переводячи її у формат системної кризи. Сучасний соціально-економічний стан України є наслідком як впливу світової фінансово-економічної кризи, так і внутрішніх суперечностей, нагромаджених у вітчизняній економіці за минулі роки.

Слід зазначити, що, незважаючи на фінансовий характер кризи, єдиною сферою, де відбулося істотне зростання, була оплата послуг фінансових посередників. Це стало наслідком істотного збільшення відсоткових ставок за наданими кредитами. Протягом 1999–2009 рр. формування однієї з основних макроекономічних пропорцій, а саме співвідношення між рівнем оплати праці та валовим прибутком/змішаним доходом у структурі ВВП не мало характеру сталої тенденції. Так, у 2001 р. мало місце перевищення питомої ваги валового прибутку порівняно з оплатою праці. Проте у 2002 р. співвідношення цих складових доходу істотно змінилося на користь оплати праці. Протягом 2003–2004 рр. відбувалося поступове вирівнювання розподілу доходу, але у 2005 р., унаслідок зростання рівня заробітної плати, її частка у ВВП збільшилася до

49,1 %, що супроводжувалося відповідним стрімким скороченням питомої ваги валового прибутку.

## 6.2. Місце України у світових рейтингах

Як наслідок негативних тенденцій в економіці України у 2007–2009 рр., нею були втрачені позиції в провідних світових рейтингах. При цьому, як демонструє рейтинг Всесвітнього економічного форуму (далі – ВЕФ), якщо протягом 2004–2006 рр. позиції України посилились і вона піднялась у рейтингу з 86 до 69 місця, то за 2007–2009 рр. Україна втратила 13 позицій у рейтингу, опустившись на 82 місце в 2009 р. <sup>4</sup>.

Таблиця 6.2.1

Рейтинг за індексом глобальної конкурентоспроможності,  
2004–2009 рр.

Країна	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Польща	60	51	45	51	53	46
Росія	70	75	59	55	51	63
Казахстан	–	61	50	61	66	67
<b>Україна</b>	<b>86</b>	<b>84</b>	<b>69</b>	<b>73</b>	<b>72</b>	<b>82</b>

Джерело: The Global Competitiveness Report 2009–2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullreport.pdf](http://www.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullreport.pdf).

Серед 12 складових, які використовуються при визначенні рейтингу за індексом глобальної конкурентоспроможності ВЕФ, негативно впливають на рівень конкурентоспроможності України такі чинники:

– *рівень розвитку інституцій* (120 місце) є значно нижчим порівняно з іншими постсоціалістичними країнами, що пов'язано з недостатнім захистом прав власності на землю, корпоративні права та інтелектуальну власність, практикою ігнорування та невиконання норм законодавства; низьким рівнем державного управління в Україні, високим рівнем бюрократизації та неефективністю державних фінансів; надмірною політичною залежністю судової системи, що призводить до значних

<sup>4</sup> The Global Competitiveness Report 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [2010http://www.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullreport.pdf](http://www.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullreport.pdf).

витрат бізнесу на судовий захист;

– *рівень макроекономічної стабільності* (106 місце) оцінюється як невисокий порівняно з іншими постсоціалістичними країнами (Польща – 74 місце, Казахстан – 75 місце, Росія – 36 місце). У Доповіді про фінансовий розвиток <sup>5</sup> ВЕФ у 2009 р. за агрегованим індексом фінансового розвитку в 2009 р. Україна посіла останнє місце в рейтингу з-поміж 55 включених у рейтинг країн. Серед ключових складових, що знижують рівень фінансової стабільності: 1) стан поточного рахунку платіжного балансу; 2) рівень доларизації економіки та 3) високий ризик суверенного дефолту;

– *ефективність ринку товарів* (109 місце), тобто розвиток конкуренції на внутрішньому ринку є значно нижчим порівняно з іншими постсоціалістичними країнами. Конкуренція на внутрішньому ринку підживляється втручанням держави в роботу ринків, нерівномірним розподілом податкового навантаження та вибіркоким застосуванням норм податкового законодавства.

Бізнес-середовище в Україні оцінюється як найгірше серед постсоціалістичних країн Європи. Відповідно до рейтингу Світового банку «Doing Business» (легкість ведення бізнесу) в 2009 р. (табл. 6.2.2).

Таблиця 6.2.2

## Легкість ведення бізнесу, 2009

Країна	Легкість ведення бізнесу	Дозволи на будівництво	Реєстрація власності	Оподаткування	Закриття бізнесу
США	4	25	12	61	15
Німеччина	25	18	57	71	35
Литва	26	64	4	51	36
Латвія	27	78	58	45	88
Угорщина	47	88	61	122	58
Польща	72	164	88	151	85
Чехія	74	76	62	121	116
Китай	89	180	32	125	65

<sup>5</sup> Financial Development Report 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.weforum.org/pdf/FinancialDevelopmentReport/Report2009.pdf>

Продовження табл. 6.2.2

Росія	120	182	45	103	92
<b>Україна</b>	<b>142</b>	<b>181</b>	<b>141</b>	<b>181</b>	<b>145</b>
Венесуела .	177	94	97	182	151

*Джерело:* Doing Business 2010 report Economy Rankings [Електронний ресурс]. –  
Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/EconomyRankings/>.

Україна займала 142 позицію серед 183 країн світу, поступаючись таким країнам, як Польща (72), Росія (120), Угорщина (47), Чехія (74). Порівняно з 2006 р. Україна втратила 14 позицій у цьому рейтингу, що демонструє погіршення умов ведення бізнесу в країні. Особливо низьким є місце України в рейтингу за такими показниками, як отримання дозволів на будівництво – 181 місце, оподаткування – 181 місце, реєстрація власності – 141 місце та закриття бізнесу – 145 місце.

Протягом 2004–2009 рр. Україні не вдалося посилити свої позиції у світових рейтингах у частині конкурентоспроможності економіки та якості середовища. Економічна політика неоліберального, а по суті правоконсервативного, типу, яка проводилась в Україні, залишала поза увагою фундаментальні основи розвитку економіки в умовах ринку – конкуренцію, простоту ведення бізнесу та захист його прав, стабільне макроекономічне середовище. Для зламу негативних тенденцій в Україні потрібно переглянути концептуальні засади економічної політики на принципово іншій, ліберально-демократичній основі. Економічні реформи мають включати системні заходи, *спрямовані на:*

- створення сприятливого середовища для ведення бізнесу;
- забезпечення довгострокової фінансової стабільності;
- підвищення ефективності державного управління;
- розвиток конкуренції на внутрішньому товарному ринку.

## 7. ФІНАНСОВА ТА БОРГОВА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ

### 7.1. Ключові проблеми державних видатків

У 2009 р., незважаючи на значний економічний спад (-15%) та падіння бюджетних доходів більш ніж на 8 %<sup>6</sup>, видатки бюджету знизилися лише на 0,6 %. Це стало можливим завдяки зростанню бюджетного дефіциту до приблизно 60 млрд грн (6,5 % ВВП), який щонайменше у 2,8 раза перевищує офіційний показник (21,5 млрд грн, або 2,4 % ВВП). При цьому «широкий» дефіцит бюджету, який містить державні видатки на рекапіталізацію банків та «Нафтогазу України», сягає майже 101,0 млрд грн та наближається до 11 % ВВП.

Криза загострила та зробила більш очевидними системні проблеми державних фінансів України. **В останнє десятиріччя значна частина зростання видатків розширеного уряду припадала на видатки Пенсійного фонду, які збільшилися з 9,3 % ВВП у 1999 р. до 15,8 % ВВП у 2008 р.**, тобто на 6,5 пп. при зростанні загальної суми видатків розширеного уряду на 10,2 пп. з 35,9 до 46,1 % ВВП. У 2009 р. видатки Пенсійного фонду України перевищили 18 % ВВП, на їх забезпечення була спрямована кожна п'ята гривня з Державного бюджету України та додатково було надано кредити з єдиного казначейського рахунку.

Дефіцит зведеного бюджету України у 2009 р. було профінансовано в першу чергу завдяки стрімкому зростанню зовнішніх запозичень, обсяги яких істотно перевищили бюджетні інвестиції в основний капітал. **Отже, запозичені кошти було використано, значною мірою, на вирішення поточних проблем, тоді як видатки з повернення боргів перекладатимуться на майбутні покоління.** І це відбувається в умовах негативних змін у віковій структурі населення України. Наслідки таких запозичень у вигляді бюджетних видатків з обслуговування та повернення державного боргу **на багато років вперед обмежува-**

---

<sup>6</sup> Офіційний показник доходів зменшено на неправомірно включені до нього надходження від МВФ. За даними офіційної бюджетної статистики, доходи Зведеного бюджету зменшилися на 3,1 %.

тимуть можливості держави щодо фінансування основних функцій держави. Частка ВВП, що перерозподіляється через Зведений бюджет країни, зросла від 26,7 % ВВП у 1999 р. до 33,7 % ВВП у 2009 р., тобто на 7,0 % ВВП. При цьому політика у сфері бюджетних видатків була сконцентрована навколо заходів щодо збільшення різних видів грошової допомоги населенню: бюджетні видатки із соціального захисту та соціального забезпечення зросли на 5,4 % ВВП – від 3,2 % до 8,6 % ВВП. Унаслідок довгострокового нарощування соціальних видатків з урахуванням загальної спрямованості політики в цьому напрямі їх частка у Зведеному бюджеті у 2005–2009 рр. збільшилася до 22–28 % порівняно з 12–15 % у 1999–2001 рр.

За рівнем державних видатків Україна наблизилася до розвинутих країн ЄС, однак, за рівнем видатків на соціальне забезпечення та соціальну допомогу, значно їх випереджає. При цьому щорічно не забезпечується виконання передбачених у законодавстві видаткових зобов'язань держави щодо фінансування пільг та соціальних гарантій. За нашими оцінками, таке недофінансування щорічно становило від 7,5 до 9,0 % ВВП, оскільки не було забезпечено бюджетними доходами.

У 2009 р. при падінні ВВП на 15 % видатки бюджету на заробітну плату та соціальні трансферти населенню зросли на 7,5 %. При цьому істотне збільшення соціальних виплат відбувається за рахунок різкого зменшення бюджетних інвестицій в основний капітал (у 2009 р. – на 49,8 %).

**Бюджетні видатки із соціального захисту та соціального забезпечення останніми роками майже втричі перевищували інвестиції в основний капітал.**

Рівень бюджетних інвестицій в Україні є чи не найнижчим серед колишніх соціалістичних країн Європи, де в останні роки спостерігається істотне зростання інвестицій в основний капітал, насамперед у створення сучасної інфраструктури.

У бюджетних видатках, крім соціальних, значно збільшилися видатки на державне управління – від 1,1 % ВВП у 1999 р. до 2,6 % ВВП у 2008 р., а також видатки на громадський порядок, безпеку та судову владу – від 1,4 до 2,9 % ВВП. Це було пов'язане як з випереджувальною динамікою заробітної плати державних службовців, так і зі значним



збільшенням їх кількості. У питаннях бюджетного фінансування видатків на економічну діяльність залишалися **невирішеними принципові питання вибору пріоритетів для формування цільових державних програм**, що вимагало їх скорочення. Множинність програмної державної підтримки призводила до розпорощування коштів, створювала проблему недофінансування окремих запланованих заходів. Прискорений розвиток фінансового сектору економіки у 2005–2008 рр. не супроводжувався адекватним розвитком виробничого потенціалу та інвестиційної інфраструктури, що зумовило зсув у бік споживчої моделі економічного зростання.

## **7.2. Політика державних видатків**

Підвищення ефективності керування державними фінансами потребує здійснення комплексу заходів з оптимізації видаткових зобов'язань, посилення цільового характеру та результативності бюджетних видатків.

**Найважливішою складовою політики оздоровлення державних фінансів має бути реформування видаткової частини Пенсійного фонду України на основі проведення пенсійної реформи**, зокрема, збільшення пенсійного віку та впорядкування різних видів пенсійного забезпечення.

Для зменшення рівня бюджетних видатків необхідно:

- провести інвентаризацію нормативно-правових актів, на основі яких формуються видатки бюджетної системи країни, у першу чергу за пільгами і соціальними гарантіями населенню;
- вирішити питання приведення тарифів на енергоносії та житлово-комунальні послуги економічно обґрунтованим витратам. Одночасно з переглядом тарифів необхідно передбачити заходи щодо надання адресної допомоги незахищеним верствам населення;
- вирішити принципові питання щодо вибору пріоритетів державних інвестицій;
- переорієнтувати бюджетно-податкову політику на надання державної підтримки галузям господарства, які спроможні в середньостроковому періоді забезпечити підвищення технічного рівня виробництва, зростання продуктивності праці та отримання конкурентних переваг на світових ринках.

### 7.3. Першочергові заходи, що мають бути здійснені у 2010 р.

- Зменшити видатки на фінансування вищих органів державного управління та місцевих органів влади як за рахунок усунення дублювання функцій органів державної влади та відповідного зменшення кількості державних службовців, так і приведення умов оплати їхньої праці у відповідності до зростання продуктивності праці в економіці країни.

- Усунути бюджетне субсидування імпортованого природного газу та встановити тарифи на енергоносії на економічно обґрунтованому рівні.

- Розпочати реальне реформування законодавчо визначених соціальних пільг, привілеїв та виплат, відмовившись від пільг відомчого характеру, які не пов'язані із соціальним захистом малозабезпечених верств населення.

- Визначити державні цільові програми, які втратили соціальну значущість в умовах ринкової економіки й підлягають вилученню з бюджетного фінансування, та такі, що потребують першочергового здійснення й мають перспективне значення.

- Розробити обґрунтовані критерії та єдину методику надання з державного бюджету капітальних субвенцій на розвиток виробничої та соціальної інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць, запровадити дієвий контроль за використанням коштів, що передаються до місцевих бюджетів у вигляді субвенцій та субсидій.

- Розробити та запровадити механізм контролю за витрачанням коштів від наданих податкових пільг та відповідальності підприємств і організацій за нецільове їх використання.

Одним з головних напрямів **забезпечення довгострокової збалансованості бюджетних доходів та видатків** є розробка та впровадження механізму моніторингу та оцінки ефективності реалізації місцевими органами влади державних повноважень, підвищення рівня відповідальності за їх виконання.

**До пріоритетних напрямів інвестиційної діяльності держави слід віднести** фінансування інфраструктури, враховуючи її позитивний вплив на розвиток приватних інвестицій і формування сукупного капіталу країни, а також створення передумов для зростання зайнятості, усунення регіональних монопольних позицій певних підприємств та успішного функціонування внутрішнього ринку, підвищення

конкурентоспроможності регіонів, підвищення якості життя населення країни. За оцінками Інституту економіки та прогнозування НАН України, бюджетний дефіцит 2010 р. може становити від 65 до 110 млрд грн, що потребує здійснення зазначених вище невідкладних заходів щодо зменшення бюджетних видатків. Проведення заходів щодо зменшення видатків на фінансування вищих органів державного урядування та місцевих органів влади, а також оптимізації видатків на утримання бюджетних установ, за нашими оцінками, може забезпечити економію щонайменше 10 млрд бюджетних коштів. За рахунок відмови від бюджетного субсидування імпортованого природного газу, а також встановлення економічно обґрунтованих тарифів на енергоносії, обмеження пільг і соціальних гарантій соціальним захистом малозабезпечених верств населення економія бюджетних коштів становитиме від 10 до 30 млрд грн. Здійснення першочергових заходів, спрямованих на зменшення рівня бюджетних видатків, дасть змогу скоротити витрати бюджету на 20–40 млрд грн.

### **7.4. Податкова політика: основні завдання та механізми реалізації**

У 2009 р. надходження до бюджету податку на прибуток підприємств зменшилися до 3,6 % ВВП (незважаючи на значні перепади з цього податку). Практична відсутність прискореної амортизації технологічного обладнання негативно впливає на інвестиційні рішення підприємств, а отже – підриває основи інноваційного розвитку економіки. Надання підприємствам права застосувати прискорену амортизацію для виробничих інвестицій – найбільш ефективний інструмент позитивного впливу урядів багатьох країн на інвестиційну поведінку підприємств.

В Україні недостатньо використовуються податкові інструменти, зокрема щодо оподаткування надвисоких доходів, предметів розкоші, спадщини, для розв'язання завдань вирівнювання доходів. Широкі соціальні зобов'язання перед суспільством потребують адекватного підвищення податку з доходів фізичних осіб.

Необхідно також опрацювати механізм спрямування податку з доходів фізичних осіб не за місцем роботи, а місцем проживання (з урахуванням норм Бюджетного кодексу України щодо нормативів відрахувань

від податку з доходів фізичних осіб до бюджетів місцевого самоврядування).

*Державне регулювання за допомогою прогресивного оподаткування є засобом зниження соціальної нерівності, який застосовується у більшості розвинених країн. Прогресивний податок має автоматично запобігати надмірній нерівності населення, зокрема забезпечувати співвідношення між доходами 10 % найбагатших і 10 % найбідніших громадян у межах 5–7 разів. Міжнародні практики демонструють при перевищенні цим співвідношенням 10 разів виникають загрози соціальної стабільності в суспільстві і загалом національній безпеці. В таких соціально орієнтованих країнах, як Швеція, Данія, Норвегія, за допомогою державного регулювання це співвідношення підтримується на рівні 4–5 разів, у Білорусі воно становить близько 4, у Російській Федерації, за офіційними даними, – 17, в Україні, за розрахунками, що спираються на результати Обстеження умов життя домогосподарств, – перевищує 9.*

Подальше реформування податкової системи України має відбуватися також шляхом перерозподілу податкового навантаження на непрямі податки та зростання ролі податків на споживання у формуванні бюджетних доходів.

### **7.5. Реформування податкової системи у 2010 р.**

*Основними завданнями* податкової політики *на 2010 р.* мають бути пошук джерел наповнення державного й місцевих бюджетів і підвищення на цій основі ступеня збалансованості державних фінансів та зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування. Для цього необхідно насамперед:

– розширити сферу застосування податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів за рахунок включення до неї не лише наземних та водних, а й авіаційних транспортних засобів;

– розпочати поетапне реформування податку з доходів фізичних осіб, шляхом:

◆ запровадження непрямих методів визначення доходів фізичних осіб, у т. ч. виходячи з розміру понесених витрат, приросту фінансових вкладень та інших інвестиційних активів;

◆ підвищення порогового значення доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу, до двох прожиткових мінімумів для працездатної особи, та перехід до оподаткування доходів за двома ставками: до 30 мінімальних зарплат (мзп) на місяць – 15 %, понад 30 мзп на місяць – 20 %;

◆ запровадження оподаткування пенсійних виплат, що в п'ять разів перевищують прожитковий мінімум для особи, яка втратила працездатність;

– переглянути питання щодо розміру внесків до Пенсійного фонду суб'єктів малого підприємництва – платників єдиного податку. Такі внески не можуть бути меншими, ніж внески роботодавців із суми мінімальної заробітної плати;

– розпочати підготовчу роботу з запровадження податку на нерухомість;

– удосконалити адміністрування акцизного збору шляхом:

◆ запровадження обов'язкової реєстрації усіх платників акцизного податку, які виробляють, імпортують та продають підакцизні товари, створення на цій основі бази даних про платників (включаючи відомості про підакцизні товари, з якими платник може проводити господарські операції), що надасть можливість сформувати єдину систему контролю за переміщенням підакцизних товарів у межах країни;

◆ запровадження диференційованих ставок акцизного збору на пиво залежно від вмісту алкоголю (за аналогією з лікєро-горілчаними виробами);

◆ включення до складу алкогольних напоїв пива солодового, а також законодавче визначення слабоалкогольних напоїв з метою приведення акцизного законодавства України до вимог податкового законодавства Європейського Союзу та підвищення регулюючого потенціалу акцизного податку;

◆ розширення сфери застосування акцизних складів до місць виробництва, переробки, зберігання, отримання та відправлення усіх підакцизних товарів;

– здійснення комплексу заходів щодо боротьби з заниженням митної вартості товарів при їх переміщенні через митний кордон України, зокрема, шляхом вдосконалення моніторингу та подальшого накопичення цінової інформації щодо імпортованих товарів та створення системи митного постаудиту;

– запровадження караючих заходів щодо суб'єктів господарювання,

що працюють в офшорних зонах (стягнення податків з відповідних угод та відмова в податкових пільгах таким суб'єктам);

– укладання угод про обмін інформацією з країнами, що мають офшорні зони та спрощені системи реєстрації підприємств, а також запровадження податкових санкцій до фінансових операцій, що здійснюються з країнами, які відмовляються укладати такі угоди;

– реформування системи податкового та митного регулювання шляхом:

◆ удосконалення процедур адміністрування платежів (у тому числі забезпечення бюджетного відшкодування податку на додану вартість платникам податку в установлений законодавством термін);

◆ приведення пільг (преференцій) зі сплати податку на додану вартість у відповідність до спеціальних директивних документів ЄС;

◆ забезпечення погашення податкових векселів виключно грошима; реструктуризація невідшкодованої бюджетної заборгованості з податку на додану вартість, що утворилася станом на 1 січня 2010 р. із частковим її погашенням в рахунок поточних платежів;

◆ посилення контролю за рішеннями державних податкових інспекцій щодо надання висновків про бюджетне відшкодування податку на додану вартість);

◆ відновлення дії податкових векселів для товарів «критичного імпорту»;

◆ запровадження «Паспорту податкової пільги» з метою поліпшення обліку наданих пільг та напрямів використання вивільнених коштів;

◆ удосконалення законодавства України з питань митно-тарифного регулювання з дотриманням міжнародних норм та стандартів СОТ відповідно до норм Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур.

Перегляд розміру внесків до Пенсійного фонду суб'єктів малого підприємництва – платників єдиного податку може забезпечити збільшення власних доходів Пенсійного фонду щонайменше на 3 млрд грн (з відповідним скороченням дотацій з державного бюджету). Здійснення комплексу заходів щодо боротьби з заниженням митної вартості товарів дасть змогу збільшити доходи державного бюджету на 15–25 млрд грн. Отже, враховуючи наявні резерви збільшення бюджетних надходжень та економії видатків, утримання бюджетного дефіциту на економічно прийнятному рівні у 3 % ВВП є цілком реальним.

### **7.6. Податкова політика: середньострокові завдання та механізми реалізації**

*Основним завданням* податкової політики в середньостроковій перспективі має стати стимулювання економічного зростання на інноваційно-інвестиційній основі.

Для виконання цього завдання з 2011 р. необхідно запровадити:

– інвестиційний податковий кредит на інвестиції у базові інновації, а з 2012 р. – на НДДКР (зменшення податкових зобов'язань платника з податку на прибуток підприємств в обсязі, еквівалентному частці витрат поточного податкового періоду, що були спрямовані на НДДКР чи фінансування інвестицій у базові інновації);

– стимули для модернізації основних фондів шляхом звільнення від оподаткування частини прибутку, що спрямовується на реінвестування, та збільшення груп основних фондів із запровадженням відповідної диференційованої шкали норм амортизації;

– прискорену амортизацію для технологічного устаткування.

*Подальші стратегічні кроки щодо реформування податкової системи* мають також полягати в переміщенні податкового навантаження з мобільних факторів виробництва на споживання природних ресурсів, у першу чергу за рахунок оподаткування тих товарів та послуг, споживання яких завдає найбільшої шкоди навколишньому природному середовищу та збільшення акцизного збору (шляхом введення адвалерних ставок акцизного збору, а також перегляду параметрів діючих адвалерних ставок з метою наближення рівня оподаткування підакцизної продукції до рівня встановленого в спеціальних директивних документах ЄС).

**З 2012 р.** у рамках поетапного реформування податку з доходів фізичних осіб запровадити для всіх фізичних осіб-платників податку – замість податкової соціальної пільги – неоподатковуваний мінімум доходів у розмірі 50 % мінімальної заробітної плати, з його підвищенням у 2014 р. до величини мінімальної заробітної плати; перехід до оподаткування доходів за чотирма ставками: до 1 мзп – не оподатковується; від 1 до 10 мзп – 13%, від 10 до 30 мзп – 15 %, від 30 до 100 мзп – 20 %, понад 100 мзп – 25 %.



## 7.7. Регулювання боргових процесів на новому етапі розвитку

Боргова експансія держави та її наслідки

У кризовий період обсяг валового зовнішнього боргу України в номінальному вираженні залишався майже незмінним, а відносно ВВП збільшився з 60,1 % на початку 2008 р. до 91,5 % станом на 01.10.2009 р. У структурі валового зовнішнього боргу України постійно (починаючи з кінця 2008 р.) збільшувалася частка держави та зменшувалася частка банків.

За 2009 р. загальна сума прямого та гарантованого державного боргу збільшилася на 112 млрд грн. **За підсумками 2009 р. державний борг України досяг** величини 301,5 млрд грн або **33 % ВВП** (наприкінці 2007 р. він становив 12,3 % ВВП, а 2008 р. – 19,9 % ВВП).

**Загострення боргових проблем України обумовлюється не лише високими темпами приросту боргу, а й несприятливими змінами в його структурі.** Так, збільшується частка емісійних позик і частка гарантованих зобов'язань у структурі загального боргу держави.

За рік заборгованість уряду за ОВДП зросла на 54,1 млрд грн. При цьому **сума ОВДП, які перебувають у власності НБУ, збільшилася на 41,6 млрд грн.** Нарощування внутрішнього боргу за недостатньо місткого й диверсифікованого внутрішнього фінансового ринку спричинило монетизацію бюджетного дефіциту, що, у свою чергу, посилювало ризики гіперінфляції та збереження високих відсоткових ставок.

**Політика надання державних гарантій за кредитами позбавлена чітких структурних пріоритетів і виважених фінансових розрахунків.** За рік уряд надав дозволів на залучення кредитів під державні гарантії на суму понад 60 млрд грн. У таких умовах **зростають ризики дестабілізації державних фінансів України в середньостроковій перспективі.** **Розмір офіційного державного боргу України впритул наблизився до критичного значення, а при врахуванні найбільш ризикових видів умовних зобов'язань уряду – вже перевищив його.** Для країн з низьким і середнім рівнем доходів своєю «точкою відсікання» (що відповідає середньому рівню боргового навантаження в рік, який передував року виникнення боргової кризи), є рівень у 43 % ВВП.

**Найбільш вагомими умовними зобов'язаннями уряду України є зовнішні борги державних підприємств та гарантії відновлення**



вартості заощаджень громадян в установах Ощадбанку СРСР. Їх сума оцінюється на рівні 180 млрд грн. При включенні до складу державного боргу вказаних видів умовних зобов'язань сума боргу збільшиться із нинішнього рівня 301,5 млрд грн до приблизно 480 млрд грн, що відповідає 50 % ВВП за 2009 р.

У міжнародному вимірі експансія позикового фінансування урядів має такі негативні наслідки для світової валютно-фінансової системи:

– витіснення корпорацій реального сектору економіки зі світових кредитних ринків, що негативно впливає на можливості модернізації виробництва і уповільнює динамізм посткризового відновлення світової економіки;

– підвищення відсоткових ставок на міжнародному ринку капіталів, що уповільнює темпи нагромадження основного капіталу та формує дефіцит кредитних ресурсів довгострокового характеру в країнах з ринками, що формуються;

– нарощування державного боргу обертається підвищенням вартості зовнішнього фінансування для національних корпорацій, підвищенням кредитних ризиків для корпорацій, збільшенням імовірності суверенного дефолту й виникнення валютної кризи.

З врахуванням зазначених тенденцій **ми прогнозуємо збереження напруженої ситуації з обслуговуванням зовнішнього корпоративного боргу України у 2010 р.** Загальні виплати за державним боргом України, що мають бути здійснені у 2010 р., оцінюються Міністерством фінансів на рівні 55,9 млрд грн, з яких 37,3 млрд грн – за внутрішнім боргом і 18,6 млрд грн – за зовнішнім боргом. **Борговий тиск на Державний бюджет з року в рік посилюватиметься, досягнувши максимального значення у 2013 р.,** на який припадає здійснення основних виплат за кредитами МВФ. Однак **при незмінності поточного курсу бюджетно-податкової політики надмірне нарощування державного боргу (внутрішнього державного боргу, кредитів МФО і неконтрольоване надання державних гарантій) може спровокувати кризу державної заборгованості вже у 2011–2012 рр.** А суверенний дефолт, крім відсікання держави від світових кредитних ринків, матиме ще й такі негативні наслідки як зменшення обсягів зовнішньої торгівлі, припинення зовнішнього фінансування корпоративного сектору, гальмування

внутрішнього кредитного процесу, наростання панічних настроїв на валютному ринку. В Україні навіть за оптимістичного сценарію розвитку подій і уникнення боргової кризи переспрямування частини внутрішніх заощаджень на фінансування урядових витрат неминуче вестиме до зростання внутрішніх процентних ставок, звужуватиме можливості для відтворення основного капіталу й погіршуватиме перспективи посткризового відновлення економіки.

**Стратегічні напрями і тактичні заходи регулювання боргових процесів в Україні.**

**Починаючи з 2010 р. для підвищення ефективності регулювання зовнішніх корпоративних позик необхідно:**

- Запровадити *інтегровану аналітичну систему обліку зовнішніх боргів банків і нефінансових підприємств*, призначенням якої є виявлення фінансових ризиків і вироблення дієвих заходів для їх нейтралізації (підтримання такої аналітичної системи має бути в компетенції Міністерства фінансів чи Національного банку).

- Забезпечити спрямованість макропруденційних нормативів на зниження системних ризиків і стримування кредитних бумів.

**У середньостроковому періоді невід’ємними елементами регулювання боргових процесів в Україні, спрямованими на зниження системних ризиків і запобігання утворенню боргового нависання, мають бути:**

- резерви під кредитні ризики з наданням їм антициклічного характеру. На етапі економічного піднесення необхідно забезпечити підвищення коефіцієнтів резервування (формування резервів під кредитні ризики) та створити можливості для використання накопичених резервів (і, відповідно, знижувати коефіцієнти резервування) у період економічного спаду. Така політика відіграватиме важливу роль у згладжуванні бумів на фінансових ринках;

- кількісні ліміти достатності капіталу банків. У період швидкого зростання банківських кредитів має передбачатися зростання нормативів адекватності капіталу, а в період гальмування кредитної експансії – їх зниження.

**Завдання щодо управління державним боргом України у 2010 р.**

Для корекції макроекономічних диспропорцій, відновлення макрофінансової стабільності і пом’якшення наслідків звуження бюджетних доходів слід:

- **Зменшити обсяги державних запозичень** від 120 млрд грн, запланованих на 2010 р., **до 80–85 млрд грн**, а також скоротити дефіцит Державного бюджету до рівня 3 % ВВП;

- **Підвищити інвестиційну складову бюджетних видатків** для забезпечення продуктивного використання запозичених коштів. У такому випадку темпи зростання національного виробництва підвищуватимуться, а можливості погашати накопичені борги зростатимуть. Вирішення зазначених завдань потребує вироблення середньострокового плану бюджетної консолідації, складовими якого мають стати як розширення доходів бюджету, так і скорочення нераціональних видатків держави.

**У середньостроковому періоді для зменшення боргової залежності державних фінансів України та забезпечення макроекономічної стабільності необхідно:**

- **Зменшити дефіцит Державного бюджету до рівня 2,5–2 % ВВП.**

- Встановити **ліміт надання державних гарантій на рівні 3 % ВВП** і забезпечити їх **цільову спрямованість на інвестиції в інфраструктуру**, що сприятиме досягненню фінансової окупності вкладень.

- Використовувати потенціал зовнішнього фінансування дефіциту бюджету за рахунок **кредитних ресурсів МБРР** і відмовитися від спрямування до бюджету позик МВФ, які створюють інфляційне навантаження і породжують загрози для стабільності державних фінансів у середньостроковому періоді.

- **Зменшити обсяги емісійного фінансування дефіциту бюджету** до рівня витрат уряду на рекапіталізацію чи підтримку вкладників неплатоспроможних банків (**менше 3,5 % ВВП**).

- Перейти до рівномірного розміщення ОВДП на первинному ринку, уникаючи високого рівня доходності, який робить неефективним інвестування в реальний сектор економіки; запровадити **довгострокові ОВДП із плаваючою ставкою**, прив'язаною до темпів інфляції, що дасть змогу зменшити бюджетні витрати на обслуговування боргу в тривалій перспективі.

- Забезпечити **спрямування запозичених коштів** (у обсягах понад суми погашення державного боргу) **на фінансування інфраструктурних проектів**, які сприятимуть підвищенню ефективності виробництва й активізації економічної діяльності в країні.

## 8. ГРОШОВО-КРЕДИТНА ПОЛІТИКА ТА РЕФОРМУВАННЯ БАНКІВСЬКОГО СЕКТОРУ

Період 2008–2009 рр. характеризувався надзвичайно складними й негативними процесами в грошово-кредитній сфері національної економіки. Враховуючи, що криза поглибила існуючі суперечності і проблеми, не забезпечивши поки що позитивного зворотного зв'язку, це істотним чином ускладнює як функціонування грошово-кредитного ринку та банківської системи на етапі посткризового відновлення, так і обмежує їх стимулюючу роль для збалансованого оздоровлення економіки.

### 8.1. Грошово-кредитна політика: ключові проблеми і ризики реалізації

2010 р., за всіма ключовими ознаками, буде доволі складним для реалізації грошово-кредитної політики в Україні, передусім через ризики (як зовнішнього, так і внутрішнього походження), пов'язані з непередбачуваністю зміни ключових економічних показників.

*Ризики для грошово-кредитної політики внутрішнього походження, які сформувалися у 2009 р. і продовжуватимуть загострюватися у 2010 р.*

- Значні ризики для грошово-кредитної політики заклала бюджетна політика уряду у 2009 р. (з урахуванням капіталізації НАК «Нафтогаз України» та до капіталізації комерційних банків дефіцит держбюджету перевищив 12% ВВП, дефіцит Пенсійного фонду – майже 22 млрд грн)<sup>7</sup>, саме з цієї причини найбільш негативні наслідки може мати спроба вирішити проблеми виконання соціальних зобов'язань уряду та активізації виробництва за рахунок емісії.

- Деструктивна динаміка в банківському секторі, зумовлена наростанням тиску проблемних боргів на капітал банків.

- Збереження недовіри до національної валюти та банків.

*Серед зовнішніх ризиків та обмежуючих умов для реалізації грошово-кредитної політики, які сформувалися у 2009 р. і продовжуватимуть загострюватися у 2010 р., необхідно виділити:*

---

<sup>7</sup> <http://www.zn.ua/2000/2020/68855>.

- Попри позитивну динаміку економічних процесів (за оцінками МВФ, світова економіка у 2010 р. зросте на 3,9 %, у 2011 – на 4,3 %) першопричини світової економічної кризи зберігають активність, оскільки валові обсяги «боргової піраміди» істотно не зменшилися, а основний тягар боргів унаслідок реструктуризації було перекладено на державні фінанси. При цьому, незважаючи на в цілому позитивні тенденції, що склалися на світових ринках у 2009 р., а також початок виходу з рецесії ряду великих економік, макрофінансова стабільність у країнах з ринками, що формуються, у 2010 р. залежатиме від економічної динаміки розвинутих країн і, відповідно, від перспектив експорту.

- Унаслідок посилення державного протекціонізму, у т. ч. на фінансових ринках, підсилення перетоку капіталів (у т. ч. за рахунок спекулятивних операцій, відпливу капіталу) ще тривалий час значною залишатиметься вразливість фінансових систем країн з ринками, тому певна стабілізація фінансових ринків, яка спостерігалася в другій половині 2009 р., істотного позитивного впливу на розвиток грошово-кредитної системи і вирішення фінансових проблем України у 2010 р. не справлятиме.

- У розвинутих країнах, значна частина яких обтяжена сьогодні надмірними обсягами держборгу, відсутні надлишкові фінансові ресурси, які б могли спрямовуватись у країни з ринками, що формуються, при виході з кризи. Репатріація позичкового капіталу з останніх триватиме до того часу, поки не будуть остаточно вирішені проблеми з неякісними активами у фінансових країнах ЄС та США, а також пом'якшення боргового навантаження. Реструктуризація зовнішніх державних та корпоративних боргів українських резидентів може лише пом'якшити, а не повністю вирішити проблему відпливу капіталу, тому у 2010 р. очікується продовження тенденцій до стиснення міжнародного кредиту та переорієнтації фінансових інститутів на внутрішні ринки, що справлятиме негативний вплив на країни (до яких можна віднести й Україну), банківські системи яких функціонували значною мірою за рахунок зовнішніх джерел фінансування. Відновлення світових фінансових ринків у докризових обсягах можна очікувати не раніше, ніж після завершення стабілізаційного періоду 2010–2011 рр. За таких об'єктивних обставин можна прогнозувати, що у 2010–2011 рр. умови залучення фінансових ресурсів ззовні залишатимуться несприятливими.

## **8.2. Грошово-кредитна політика: пріоритети і механізми реалізації на етапі посткризового відновлення**

За таких обставин системними пріоритетами для реалізації грошово-кредитної політики в Україні у 2010–2011 рр. є:

- активізація формування внутрішніх фінансових джерел для послаблення залежності національної економіки від світової кон'юнктури;
- зміна механізму формування пропозиції грошей з опорою на зростання внутрішніх джерел при зменшенні ролі зовнішнього каналу монетизації;
- підтримка фінансової стабільності та сприяння зниженню боргового навантаження на економіку.

Як за оптимістичним, так і за песимістичним сценарієм, після спаду ВВП України у 2009 р. на рівні 15 % прогнозується дуже повільне відновлення економічної динаміки у 2010 р. та 2011 р.) (див. макропрогноз, зроблений фахівцями ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»), що обумовлено високою імовірністю збереження макроекономічної нестабільності, а також інерції внутрішнього попиту внаслідок браку кредитних ресурсів та іноземних інвестицій. У 2010 р. динаміка монетарних агрегатів, з одного боку, визначатиметься зростаючим попитом на гроші в умовах посткризового відновлення економіки, а з іншого – залежатиме від немонетарних чинників інфляції. Підвищення попиту на гроші у 2010 р. визначатиметься дією таких чинників:

- відновленням попиту на національну валюту як засобу заощадження та засобу платежу в умовах стабілізації фінансової системи та уповільнення інфляційної динаміки;
- активізацією фондового ринку за рахунок підвищення інвестиційної привабливості вітчизняних підприємств;
- підвищення привабливості заощаджень у національній валюті порівняно з іноземною в умовах гнучкого курсоутворення.

Певний елемент невизначеності в оцінку попиту на гроші вносить об'єктивна неможливість достовірно передбачити зміни у швидкості обігу грошей, що пов'язано з впливом на поведінку економічних суб'єктів непевності в подальших напрямках розвитку як економіки в цілому, так і окремих її секторів, складністю спрогнозувати інтенсивність відновлення нормального функціонування фінансового сектору.

### *Канали збільшення грошової пропозиції*

Згідно з прогнозом НБУ<sup>8</sup> стосовно стану платіжного балансу України на 2010 р., очікується незначне позитивне сальдо (від 0 до 1 млрд дол.) за поточним рахунком і від'ємне (близько 3–4 млрд дол.) – за фінансовим.

З огляду на прогнозоване перевищення попиту на іноземну валюту над її пропозицією очікується вилучення платіжних засобів через канал валютного ринку. За таких умов триватиме зростання важливості каналів рефінансування та фондового ринку у формуванні пропозиції грошей. Оціночно, чистий випуск в обіг коштів через операції рефінансування може становити (залежно від сценарію) близько 30–40 млрд грн, через операції на фондовому ринку очікується підтримка ліквідності на суму 20–21 млрд грн.

Оціночна структура випуску коштів в обіг може змінитися залежно від параметрів бюджету, особливо в частині джерел монетизації бюджетного дефіциту. У 2010 р. очікується зменшення волатильності динаміки коштів уряду на рахунках у НБУ за рахунок поліпшення процесу управління бюджетними коштами. Очікується, що протягом року збільшаться залишки коштів на рахунках уряду в Національному банку в національній валюті.

Забезпечення необхідного обсягу грошової пропозиції відбуватиметься не лише за рахунок зазначених факторів, а й у результаті відновлення тенденції до зростання рівня мультиплікації з огляду на стабілізацію фінансової системи – значення грошового мультиплікатора згідно з розрахунками становитиме близько 2,6–2,7 (у 2009 р. – 2,5).

### *Розвиток валютного ринку в 2010 р.*

У 2010 р. очікується поступове, але повільне відновлення експортного попиту, та переважання консервативних (не схильних до ризику) стратегій інвесторів на міжнародних ринках капіталу. Очікується, що у 2010 р. рахунок поточних операцій платіжного балансу буде майже збалансованим – його дефіцит може становити лише 0,1 % ВВП, однак триватиме відтік за рахунок операцій з капіталом та фінансових операцій, хоча й в менших обсягах, ніж у 2009 р. Його формування обумовлюватиметься значними обсягами погашень боргових зобов'язань приватного сектору та відтоком

---

<sup>8</sup> За даними виконавчого директора з економічних питань НБУ І. Шумила [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zn.uz/2000/2040/68408/>.



іноземної готівки поза банківський сектор. Оціночне перевищення попиту над пропозицією іноземної валюти потребуватиме від НБУ здійснення інтервенцій на міжбанківському валютному ринку обсягом близько 3,0–3,5 млрд дол. Враховуючи обсяги валютних резервів, є всі можливості забезпечити стабільність валютного сегмента грошово-кредитного ринку. Зазначені внутрішні та зовнішні умови не дають підстав для сподівань на значне зростання валютних надходжень до країни і, відповідно, на домінування пропозиції іноземної валюти на внутрішньому ринку.

За поточними оцінками, у 2010 р. валютний ринок відчуватиме негативний вплив ряду факторів, які об'єктивно підвищуватимуть чистий попит на іноземну валюту. При цьому очікується, що найбільш небезпечними можуть виявитися: подорожчання імпортованих енергоносіїв і особливо газу; повільна світова кон'юнктура на основні товарні групи українського експорту; подальша стагнація вітчизняного виробництва; проблематичність реалізації національної інвестиційної політики; погіршення структури платіжного балансу.

Важливим індикатором залишатиметься динаміка РЕОК гривні, зміни якого сигналізують й не лише про структурні зрушення в економіці, але й про динаміку умов господарювання вітчизняних виробників на внутрішньому й зовнішньому ринках. У 2010 р. динаміку РЕОК гривні визначатимуть як розвиток інфляційних процесів в Україні та її основних торговельних партнерів, так і зміни в курсовому співвідношенні долара США до основних світових валют, а також ринкові коливання курсу гривні до долара США. За умов реалізації прогнозних припущень щодо відносних темпів інфляції в Україні та країнах – основних торговельних партнерах <sup>9</sup> та курсових співвідношень <sup>10</sup> очікуване зниження РЕОК гривні щодо грудня 2009 р. може становити від (-3 %) до (-8 %). Вразливість валютного ринку, зокрема, безпосередньо підвищуватиме істотне зовнішнє боргове навантаження на вітчизняну економіку, включаючи зростання планових платежів за вже чинними кредитними угодами. За

---

<sup>9</sup> Для країн-партнерів України за орієнтири ймовірних значень індексу споживчих цін взято прогнозні оцінки МВФ на 2010 р. (WEO. – 2009, April).

<sup>10</sup> Середній прогноз за результатами опитування 5 липня 2009 р. агентством Reuters експертів провідних світових банків.



оцінками НБУ <sup>11</sup>, у 2010 р. корпоративний сектор та держава формально мають погасити від 30 до 37 млрд дол. (хоча за попередніми даними, близько 70 % цієї боргової позиції може бути реструктуризовано).

Враховуючи наведене, ймовірний дефіцит іноземної валюти в країні визначатиме динаміку валютного ринку в 2010 р. та чинитиме певний девальваційний тиск на гривню. Для забезпечення стабільності грошово-кредитного ринку України є підстави підтримувати режим гнучкого валютного курсу, який відображатиме співвідношення попиту та пропозиції на валютному ринку України, та здійснювати планомірні валютні інтервенції для згладження курсових коливань гривні, враховуючи ліміти використання міжнародних резервів та підтримання їх на безпечному рівні.

Головні виклики 2010 р. для стабільності грошово-кредитного ринку та його валютного сегмента будуть пов'язані з удосконаленням управління державними фінансами. Рівень збалансованості державного бюджету, визначення особливостей його витратної частини, джерел фінансування бюджетних дефіцитів безпосередньо впливатиме на коливання попиту та пропозиції на валютному ринку України.

За таких обставин у 2010 р. система валютного регулювання має зберігати свою стабілізаційну спрямованість. Для поліпшення функціонування валютного ринку України у 2010 р. необхідно:

- розробити і впровадити комплексну систему моніторингу валютних ризиків, удосконалення механізмів контролю та протидії спекуляціям, упередження валютних ризиків та недопущення формування інших дисбалансів, пов'язаних із здійсненням операцій капітального характеру в іноземній валюті; оптимізувати механізми взаємозв'язку між попитом на національну та іноземну валюту, що має передбачати спрямування гривневих потоків насамперед у реальний сектор економіки; вагомими важелями цього процесу мають виступати інструменти бюджетної політики та стабілізація курсової динаміки гривні;

- забезпечити формування системних чинників стабілізації валютного курсу гривні, відновлення на цій основі довіри до неї та попиту на національну валюту, забезпечення її стійкої бюджетної основи.

---

<sup>11</sup> Інформація виконавчого директора з економічних питань НБУ І. Шумила [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zn.uz/2000/2040/68408/>.

### **8.3. Реформування банківського сектору: пріоритети і механізми**

Друга половина 2008–2009 рр. виявилася найскладнішим періодом для національного банківського сектору за останнє десятиліття: лише за період з 01.10.2008 р. по 01.02.2010 р. загальний вплив коштів фізичних осіб, коштів суб'єктів господарювання та небанківських фінансових установ перевищив 90 млрд грн (25,7 %), сальдовані збитки банків України за 2009 р. становили 31,492 млрд грн (із 179 діючих банків 53 одержали сумарний прибуток 3,141 млрд грн, а 126 банків одержали сумарні збитки в розмірі 34,633 млрд грн), лише за 2009 р. статистично зафіксована проблемна заборгованість зросла у 3,9 раза – до 69,935 млрд грн (хоча реальний обсяг проблемних кредитів є значно вищим – до 35 %, а в окремих банках – 50–70 %).

Проблему ліквідності, з якою банки зіткнулися на початку кризи, змінилася проблема якості активів та достатності капіталу, і саме вона найбільш відчутно вплине на функціонування банківського сектору в найближчі роки, як у частині підтримання фінансової стабільності банків, так і в частині перспектив активізації кредитування економіки. Тому їх вирішення має базуватися передусім на підтримці функціональної спроможності банків як базової інфраструктурної ланки кредитних відносин в економічній системі, з метою активізації кредитування економіки, створення можливостей для відновлення інвестиційних потоків та упередження появи економічних дисбалансів і поширення проблеми морального ризику.

Заходи коротко- та середньострокового характеру щодо стабілізації банківського сектору мають базуватися на чіткому розумінні того, що нинішні ознаки стабілізації є дуже крихкими: серед основних позитивних тенденцій розвитку банківського сектору необхідно виділити подальше збільшення регулятивного капіталу на 10,3 % (12,7 млрд грн) (за 2008 р. – на 70,3 %, або на 50,8 млрд грн) та призупинення відтоку коштів, однак відбувається нарощування збитків і зростання ризиків у діяльності банків. Тому важливо:

– мінімізувати конфлікти між НБУ та урядом за всіма ключовими позиціями взаємодії в реалізації заходів грошово-кредитної і фінансово-бюджетної політики;

– оптимізувати управління Національним банком у частині адекватності вживаних заходів об'єктивним реаліям, а також зменшити вплив

на прийняття рішень окремих політичних і комерційних кіл;

– припинити розширення мережі державних банків з огляду на вкрай низьку ефективність рекапіталізаційних заходів та потенційне навантаження на державні фінанси;

– активізувати процеси ліквідації нежиттєздатних банків, вклади населення в яких покриваються коштами ФГВФО, остаточно визначитись із ситуацією щодо банку «Надра» та Укрпромбанку;

– всіляко стимулювати процеси консолідації банків, передусім за рахунок посилення вимог до переліку операцій, здійснюваних банками, та їх спеціалізації;

– переглянути функції банківського нагляду з тим, щоб забезпечити оперативність і адекватність оцінок щодо погіршення фінансового стану банківських установ; розробити та запровадити процедури макропруденційного нагляду задля відстеження ризиків для стабільності фінансового ринку як у цілому, так і за окремими сегментами (зокрема – по банківській системі).

– обмежити практику використання Ощадбанку та Укрексімбанку для фінансування специфічних операцій у частині кредитної підтримки переобтяженого боргами НАК «Нафтогаз України» для забезпечення розрахунків з ВАТ «Газпром»;

– враховуючи, що фактично банківський сектор в умовах кризи не полишили банки з іноземним капіталом, а навпаки – надали потужну підтримку українським дочірнім структурам, що фактично означає позитивні прогнози і перспективи для вітчизняного ринку фінансових послуг, варто переглянути підходи до регулювання присутності іноземного капіталу в національному банківському секторі, передусім у частині обмеження сегментів діяльності для банків з іноземним капіталом;

– виходячи з того, що основні резерви відновлення активної кредитної діяльності банків перебувають у площині повернення в банківську систему коштів, які були вилучені в період активної фази економічної кризи, забезпечити підвищення рівня захисту прав кредиторів;

– визначитися з базовими засадами рефінансування банківського сектору передусім у частині забезпечення активізації інвестиційного кредитування промисловості, сільського господарства, іпотеки.

## 9. РОЗВИТОК РИНКУ КАПІТАЛІВ

Перспективи посткризового відновлення української економіки об'єктивно невіддільні від вирішення проблеми оптимального функціонування ринку капіталів і формування цілісної концепції його розвитку.

За останні роки відбувається зниження ефективності національного фондового ринку, який є ключовим, інтегруючим елементом ринку капіталів, що характеризується такими тенденціями:

- низька ліквідність обігу вітчизняних цінних паперів;
- мізерна частка біржового сегмента ринку;
- недостатнє нормативне регулювання базових аспектів функціонування ринку (у т. ч. критеріїв справедливої ринкової ціни фінансових інструментів, що зумовлює значну волатильність біржових цін та фондових індексів);
- обмежена кількість ліквідних фінансових інструментів для формування активів інституціональних інвесторів (інститути спільного інвестування, недержавні пенсійні фонди, страхові компанії, банки).

### **Основні напрями державних заходів щодо підвищення ефективності фондового ринку:**

- розширення кількості ліквідних фінансових інструментів (у т. ч. розвиток вторинного ринку державних боргових цінних паперів);
- розвиток інфраструктури ринку (у т. ч. створення центрального депозитарію цінних паперів);
- підвищення ролі біржової торгівлі;
- інтеграція вітчизняного фондового ринку з іноземними ринками капіталів;
- модернізація корпоративного управління в компаніях з домінуючою участю держави.

### **Основні засоби розв'язання вказаних завдань:**

- законодавче та нормативне регулювання;
- податкове стимулювання шляхом створення сприятливих умов для національних інвесторів (у т. ч. населення) щодо інвестування в національну економіку через механізми фондового ринку;
- валютне регулювання через гармонізацію із законодавством інших країн для активізації залучення прямих та портфельних інвесторів;

– активна роль держави в популяризації фондового ринку та поглиблення освіти в цьому напрямі.

### **9.1. Розширення кількості ліквідних інструментів**

*ОВДП.* З огляду на вкрай незначну роль державних цінних паперів на національному фондовому ринку (80–95 % обігу ОВДП відбувається поза біржами), необхідно максимально нарощувати обсяги вторинного ринку державних боргових цінних паперів при активній участі на цьому ринку НБУ.

Розвиток місткого і ліквідного ринку внутрішніх боргових зобов'язань створить умови для зниження ризиків боргової позиції уряду в довгостроковій перспективі та сприятиме повноцінному розвитку фінансової системи держави. Зміщення акцентів із зовнішніх державних позик на внутрішні створюватиме умови для більш повного використання внутрішніх ресурсів і факторів розвитку та сприятиме підтриманню високих темпів економічного зростання в довгостроковому періоді.

*Муніципальні та корпоративні цінні папери.* З метою полегшення залучення коштів до місцевих бюджетів доцільно спростити та стандартизувати процедури випуску муніципальних боргових інструментів. Серед трьох джерел фінансування касових розривів муніципальних бюджетів (випуск муніципальних боргових інструментів; продаж землі та пряме кредитування) перший є найбільш зручним, привабливим та ефективним.

*Корпоративні інструменти.* Активне нормативне застосування у зв'язку з прийняттям Закону України «Про акціонерні товариства» створює оптимістичні передумови для створення справедливого ринку акцій.

Крім того, вкрай актуальними є такі заходи:

- створення спеціального законодавчого регулювання випадків дефолту облігацій для підвищення довіри до цього інструмента, що скомпрометував себе в період кризи;
- впровадження та активізація обігу суто біржових цінних паперів;
- впровадження строкових інструментів;
- впровадження структурованих фінансових інструментів (за умови надійного державного контролю).

## **9.2. Розвиток інфраструктури ринку капіталів**

Наразі функції обліку та розрахунків щодо цінних паперів в Україні є розпорощеними між трьома установами:

- ВАТ «Національний депозитарій України» (НДУ);
- ВАТ «Всеукраїнський депозитарій цінних паперів» (ВДЦП);
- Національний банк України, що виконує функції депозитарію щодо державних облигацій України.

Кожен з них використовує індивідуальні, що істотно відрізняються один від одного, програмні засоби, регламенти взаємодії зі зберігачами, емітентами, фондовими біржами та навіть системи депозитарного обліку.

Першим кроком до консолідації вітчизняної депозитарної системи стало встановлення кореспондентських відносин між ВДЦП та НДУ внаслідок чіткої позиції регулятора та учасників фондового ринку (СРО Асоціація «Українські фондові торговці»).

Однак інтеграція національного фондового ринку з іноземними ринками капіталів потребує уніфікації депозитарних та розрахунково-клірингових процедур до світових стандартів, які передбачають наявність у країні єдиного (центрального) депозитарію, який шляхом встановлення кореспондентських відносин з центральними депозитаріями інших країн дає можливість доступу до іноземних ринків, а також допуску іноземців до нашого ринку.

У цьому ж зацікавлені й професійні учасники фондового ринку України, оскільки консолідація депозитарної системи приведе до зменшення транзакційних витрат та стане чинником для активізації біржового ринку.

## **9.3. Підвищення ролі біржової торгівлі**

Неефективність біржового ринку в частині виконання макроекономічної функції визначення справедливих цін фінансових інструментів найістотніше проявляється в кризових умовах. Окрім надмірної волатильності фондових індексів, динаміка фондового ринку не відповідає тенденціям розвитку національної економіки.

Головним чинником розвитку фондового ринку має стати всебічний розвиток його біржового сегмента.

Досвід іноземних ринків капіталу демонструє, що саме розвиток біржової складової фондового ринку стимулює інші його складові –

депозитарну та розрахунково-клірингову систему, якість фінансових інструментів та їх інвестиційну привабливість, ефективність управління активами інституціональних інвесторів.

Для того щоб національний ринок капіталів та насамперед біржовий ринок почав повноцінно функціонувати, необхідно одночасне вирішення ряду складних технологічних і регуляторних проблем, а саме:

- легалізувати сучасні технології біржової торгівлі шляхом встановлення регуляторних вимог;
- технологічно модернізувати всі рівні депозитарної системи;
- створити систему грошових розрахунків (переказу коштів) за укладеними на біржі договорами;
- кардинально змінити підходи до лістингових вимог і регламентувати перелік фінансових інструментів, які б надали можливість істотно підвищити ліквідність організованого ринку;
- істотно підвищити технологічні вимоги до облікових і торговельних систем усіх професійних учасників фондового ринку й одночасно з цим упорядкувати вимоги до звітності всіх професійних учасників, створивши їм для цього технологічні зручності.

Усе це має супроводжуватися взаємною комунікованістю, системністю, технологічними зручностями, сумісністю й опиратися на чітке нормативне поле, що регламентує електронний документообіг на фондовому ринку.

#### **9.4. Сучасні технології біржової торгівлі**

Консолідація національної біржової системи повинна відбуватися за такими напрямками:

- максимальна уніфікація правил фондових бірж завдяки висуненню чітких вимог у регулюючих діяльність фондових бірж нормативних документах (у першу чергу щодо уніфікованого для всіх бірж алгоритму розрахунку біржового курсу як основного індикатора вартості фінансових інструментів для інституціональних інвесторів);
- зближення та чітке визначення технологій біржової торгівлі та розрахунків;
- уніфікація вимог до електронних торговельних систем фондових бірж щодо електронного документообігу та форматів документів.

## 9.5. Модернізація депозитарної системи

В Україні ще якийсь час будуть працювати кілька депозитаріїв, а прогнозувати як довго це триватиме, досить складно. Тим більше, після довгоочікуваного встановлення кореспондентських відносин між депозитаріями НДУ та ВДЦП, що створює передумови для підвищення конкуренції в Національній депозитарній системі, якості обслуговування бірж, зберігачів і емітентів, оптимізації тарифних планів тощо. Таким чином, зберігачі будуть змушені одночасно відкривати рахунки в кількох депозитаріях.

Відповідно до цього, з огляду на наближення терміну глобального переведення цінних паперів у бездокументарну форму, доцільно істотно розширити ліцензійні вимоги саме до діяльності зберігача цінних паперів – передусім з позицій їх технологічної готовності до ефективного та надійного здійснення ліцензованої діяльності.

Переказ коштів за укладеними на біржах договорами. Відсутність зручної й зрозумілої системи розрахунків за наслідками біржових торгів віртуалізує і профанує будь-які біржові механізми, має наслідком операційні, юридичні та податкові ризики для учасників біржових торгів (через відсутність легітимних первинних документів, що підтверджують факти переказу коштів за договорами, укладеними на біржі).

Необхідне (відповідно до кращої міжнародної практики) впровадження легітимної системи переказу коштів за наслідками біржових торгів за участі центрального банку.

## 9.6. Підвищення ліквідності біржового ринку

Необхідність підвищення конкурентоспроможності національної економіки потребує концентрації на біржах обігу цінних паперів високотехнологічних підприємств. Це вимагає системних змін у законодавстві та обговорення на ринку. Однак першим кроком, безумовно, повинно стати внесення змін до порядку лістингу цінних паперів:

- перегляду лістингових вимог у бік зменшення вимог до фінансових показників емітентів (до рівня, відповідного рівню розвитку економіки України) та їх підвищення до ліквідності, як основного чинника забезпечення справедливої вартості цінних паперів на фондовій біржі;

- забезпечення максимальної лояльності включення до лістингу та зручностей обігу акцій високотехнологічних підприємств;



– включення цінних паперів до лістингу за ініціативи брокера (маркет-мейкера), що завжди буде мати більшу відповідальність перед учасниками торгів та можливості підтримання ліквідності, аніж емітент;

– спрощення паралельного обігу та можливість проведення крос-лістингу цінних паперів на українських біржах з метою підвищення конкуренції та ліквідності в біржовому сегменті фондового ринку та, нарешті, консолідації біржової системи.

Також потрібно розширити і регламентувати перелік фінансових інструментів, які б дали змогу істотно підвищити ліквідність організованого ринку (договори РЕПО, маржинальна торгівля, деривативи).

### **9.7. Підвищення технологічних вимог**

Необхідно істотно підвищити технологічні вимоги до облікових і торговельних систем усіх професійних учасників фондового ринку та одночасно з цим упорядкувати вимоги до звітності всіх професійних учасників, створивши їм для цього технологічні зручності.

Без наявності таких систем та впровадження докладного внутрішнього обліку говорити про можливість вчасного звітування про сотні (тисячі) договорів і масове обслуговування індивідуального інвестора при подальшому розвитку технології інтернет-трейдингу та активізації іноземних інвесторів узагалі не варто.

### **9.8. Комунікованість учасників фондового ринку**

Складна інфраструктура, яка обслуговує сучасний ринок капіталу, характеризується достатньою ефективністю та оперативністю при обробці великої кількості транзакцій лише за умови:

– наскрізної та системної автоматизації учасників фондового ринку;

– уніфікованих стандартів та форматів обміну повідомленнями (документами);

– упровадження електронного документообігу на всіх ланках проходження транзакцій, оптимізації процедур надання звітності регулятору.

### **9.9. Інтеграція вітчизняного фондового ринку з іноземними ринками капіталів**

Унаслідок істотних валютних, цінових та кредитних ризиків, притаманних фондовому ринку України, інтерес іноземних інвесторів до операцій купівлі-продажу українських цінних паперів поступово зменшується (за 2006–2009 рр. частка договорів за участю нерезидентів у загальній сумі договорів, що укладаються торговцями цінними паперами, скоротилась на 9,8 %).

Окрім впровадження заходів щодо підвищення ефективності інфраструктури національного ринку капіталів, потребують оперативного вирішення такі завдання:

- стикування й інтеграція вітчизняних торговельних та посттрейдингових систем із закордонними ринками шляхом створення єдиного (центрального) депозитарію та побудови ефективної системи розрахунків за участю НБУ та відповідно до Директив ЄС;
- гармонізація податкової складової вітчизняного ринку із закордонними ринками капіталів;
- координація дій НБУ та ДКЦПФР.

### **9.10. Реформування ринку фінансових послуг**

Незрілість інституційної інфраструктури ринку фінансових послуг, недостатнє законодавче забезпечення його функціонування є основними перепонами на шляху до ефективного використання іноземного та національного фінансового капіталу в Україні. У зв'язку з зазначеним, особливої ваги набуває завдання забезпечення стабільного функціонування ринку фінансових послуг на основі:

- зниження адміністративних бар'єрів та поліпшення рівня ринкової конкуренції на фондовому ринку (розблокування емісійної діяльності акціонерних товариств в умовах нового корпоративного законодавства та усунення штучних перешкод у сфері корпоративного управління; перегляд санкцій за правопорушення на ринку цінних паперів і визначення повноважень з регулювання відносин у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом);
- розроблення нормативно-правової бази для впровадження державного нагляду за фінансовими установами на консолідованій основі та

вдосконалення застосування процедури тимчасової адміністрації щодо фінансових установ, діяльність яких загрожує інтересам споживачів фінансових послуг;

– удосконалення нормативно-правової бази щодо регулювання іпотечного ринку, зокрема стосовно вирішення проблеми обігу заставних на іпотечному ринку України, удосконалення процедури банкрутства банків-емітентів іпотечних облігацій, удосконалення механізму здійснення реєстраційних функцій;

– підвищення рівня капіталізації страхових компаній, демонополізації окремих сегментів ринку страхових послуг, упровадження принципів страхового нагляду відповідно до стандартів Міжнародної асоціації органів страхового нагляду (IAIS) та створення системи гарантування страхових виплат за договорами страхування життя;

– запровадження міжнародних стандартів кваліфікації страхових агентів та актуаріїв.

## 10. ТЕХНОЛОГІЧНА МОДЕРНІЗАЦІЯ

### 10.1. Основні проблеми на шляху модернізації

- Неєфективною лишається галузева структура промислового виробництва. Понад 2/3 загального обсягу промислової продукції припадає на галузі, що виробляють сировину, матеріали й енергоресурси, тобто на продукцію проміжного споживання. Це значно обмежує можливості до економічного зростання через низьку ефективність сировинних виробництв за визначенням, чим порушує питання необхідності модернізації економіки.

- Частка продукції соціальної орієнтації перебуває на рівні 1/5 загального обсягу промислового виробництва. Майже зникає легка промисловість (2001 р. – 1,4 %, 2005 р. – 1,1 %, 2007 р. – 1,0 %, 2009 р. – 0,9 %). Галузь машинобудування хоча і додала в темпах розвитку протягом 1999–2007 рр., проте внаслідок кризи знизилася з 14,4 % у 2007 р. до 14,0 % у 2008 р. і до 11,1 % у 2009 р., тобто перебуває на рівні майже у три–чотири рази нижчому, ніж в економічно розвинутих країнах.

- Промислове виробництво значною мірою підтримується зовнішнім фактором, а саме високим рівнем експортної орієнтації промислового виробництва (31,8 %), в якому основну частку (70 %) становлять мінеральні продукти, чорні метали, продукція хімічної промисловості та енергоресурси. На внутрішній ринок потрапляє лише 17 % товарних ресурсів легкої промисловості, 24,8 % хімічної, 34,6 % металургійної, 28,5 % машинобудування.

- Обсяг і структура капітальних вкладень не в змозі вирішити проблему зношеності основних засобів. Ступінь зношеності основних засобів промисловості станом на 2007 р. сягнув понад 50 %.

- Основним джерелом оновлення основних фондів та фінансування природоохоронних заходів залишаються власні кошти підприємств через поточний і капітальний ремонт. Це ускладнює можливість модернізації, оскільки за 2009 р. загальний фінансовий результат підприємств був негативним і становив 31,6 млрд грн, а спад виробництва зменшує суму амортизаційних відрахувань.

- На вкрай низькому рівні перебуває інноваційна діяльність. Частка підприємств, що впроваджували інновації, становить 10,8 % (2008 р.),

частка інноваційної продукції в загальному обсязі реалізованої продукції дорівнює 5,9 % (2008 р.). За технологічною структурою переважають виробництва низьких (III) і середніх (IV) технологічних укладів (95 %). Частка V і VI високотехнологічних укладів перебуває на рівні 5,04 %.

- Зневага до технологічної модернізації посилила процеси деіндустріалізації економіки країни, що стало особливо помітним в умовах фінансово-економічної кризи. Знизилася частка промисловості у створенні ВДВ (1990 р. – 36 %, 2007 р. – 32,2 %) і в загальному випуску продукції і послуг (1990 р. – 50,7 %, 2007 р. – 46,1 %), майже без змін лишається частка промисловості в основних засобах (1990 р. – 32,4 %, 2007 р. – 32,8 %).

- Деіндустріалізація негативно позначилася на процесах відтворення. Майже третина товарних ресурсів промисловості має імпортне походження. Особливо велика частка імпорту виникла в товарних групах легкої промисловості (42,4 % загального обсягу ресурсів), хімічної та нафтохімічної (47,4 %), машинобудування (49 %).

- Відбувається процес примітивізації структурної конструкції промисловості, зниження її ефективності і конкурентоспроможності. За 2000–2009 рр. зростала сума отриманих збитків, упала рентабельність основних валютних донорів – хімічної, нафтохімічної та машинобудівної промисловості.

- Галузь машинобудування хоча і додала в темпах розвитку протягом 1999–2007 рр., проте внаслідок кризи її частка в загальному обсязі промислового виробництва знизилася з 14,4 % у 2007 р. до 11,1 % у 2009 р., тобто перебуває на рівні майже у три–чотири рази нижчому, ніж в економічно розвинутих країнах.

- Рівень техногенного навантаження на довкілля в Україні є досить високим. У середньому за 2001–2008 рр. щорічно в повітря викидається близько 4,5 млн т шкідливих речовин від стаціонарних джерел, утворюється 2,3 млн т небезпечних відходів, а відведення забруднених зворотних вод у поверхневі водні об'єкти сягає 8,6 млрд куб. м. У розрахунку на душу населення це становить відповідно 100 кг, 50 кг, 60 куб. м.

## 10.2. Умови переходу до модернізаційного економічного розвитку

- Розроблення проекту модернізації з чітким висвітленням цілей і способів їх досягнення. Модернізація завжди супроводжується структурною ламкою, перерозподілом ресурсів, нарощуванням диференціації між сегментами господарства, територіями та соціальними групами. Виграш одних супроводжуватиметься програшем інших. Це передбачає чіткі характеристики перспективи: що виграють від економічного зростання того чи іншого типу конкурентні соціально-економічні групи, яка ціна зростання і хто цю ціну сплатить.

- Через систему індикативного планування необхідно в основу проекту закласти формування провідного виробничо-господарського укладу (групу взаємопов'язаних виробництв та інститутів, що утворюють систему цілісність), який не лише володіє потужним потенціалом зростання, але й досить критичною масою для якісного перетворення економіки в цілому, оскільки режим модернізаційного розвитку має принципово «укладний» характер.

- Формування механізму розширеної взаємодії індустріального виробництва, доходів і кінцевого попиту (виробництво генерує доходи; доходи, що пройшли каналами розподілу і перерозподілу, формують кінцевий попит; зростання кінцевого попиту визначає масштаби розширення виробництва). Сьогодні такий механізм з ряду причин відсутній.

- Створення з боку держави чіткої правової і судової системи, здатної захистити права власності.

- Детінізацію економіки та подолання корупції.

Професіоналізацію діяльності органів державного управління, здатних, з одного боку, організувати конкурентну боротьбу за реалізацію ефективних рішень серед корпоративних структур, а з іншого – нести відповідальність за використання ресурсів держави. Критеріальною ознакою успішності результатів модернізації за участю держави є зростання експорту продукції кінцевого виробництва.

- Розроблення та реалізацію заходів щодо вдосконалення регуляторної політики держави; розвиток підприємництва в напрямі «покращення» ведення бізнесу.

- Формування інститутів розвитку, які можуть компенсувати «провали ринку» щодо підтримки прикладних інновацій, які є основою для

модернізації і переходу на інноваційно-інвестиційний шлях розвитку.

- Створити умови для гармонійного поєднання національного економічного розвитку та вмонтування в процес економічної глобалізації. Модель економічного розвитку – це водночас і модель визначення домінанти економічної орієнтації країни, реалізації її порівняльних переваг, «розігрування» її стратегічного ресурсу у форматі світового господарства.

- Стимулювати підвищення норми нагромадження капіталу до рівня понад 25 % ВВП і скоротити експорт заощаджень.

- Мобілізація перспективи масових соціальних верств і груп, статусні можливості, стратегічні інтереси мають бути замкненими на цілі розвитку. Повинні з'явитися нові механізми вертикальної соціальної мобільності. Лише в такому середовищі проявляються конструктивні підприємницькі мотивації, інвестиційні імпульси, соціальне партнерство.

- Мобілізувати структурні технологічні і соціальні джерела підвищення ефективності, які повинні стати не лише передумовою, але й змістом модернізації, одним з її ключових орієнтирів. Запропонувати принципово нові інституційні, економічні та організаційні форми інтеграції індустріального і постіндустріального укладів, формування національної інноваційної системи (якої сьогодні просто немає) та її включення в контури розширеного відтворення.

### **10.3. Першочергові завдання модернізації**

- Підвищення продуктивності праці внаслідок економічно вмотивованого запозичення та вдосконалення західних технологій, за підтримки держави і координації профільних державних установ та відомств та при чітко визначених механізмах відповідальності за невиконання зобов'язань сторонами-учасниками.

- Визначити на найвищому державному рівні пріоритетні напрями технологічного розвитку з урахуванням глобальних тенденцій і надати їм статус інноваційних точок росту та забезпечити умови для найшвидшого зростання та формування інноваційних кадрів, які будуть у майбутньому технологічним ядром.

- Сформувати такі інститути розвитку, як банк реконструкції та розвитку, інноваційні фонди, агентство з розвитку стратегічних техно-

логій, експертну страхову компанію, бізнес-інкубатори, фонди соціального і регіонального розвитку, центри трансферу технологій.

- Визначитися на державному рівні з першочерговими інфраструктурними проектами, реалізація яких забезпечить задоволення потреб майбутнього розвитку економіки і соціальної сфери, з огляду на географічні переваги України як транзитної держави.

- Розробити пакет реформ, спрямованих на підвищення енергоефективності.

- Визначити можливості та запропонувати заходи щодо доступу до 250 млрд дол. США, виділених згідно з рішенням Лондонського саміту «двадцятки» для підтримки системи фінансування торгівлі через агентства кредитування експорту, інвестиційні агентства, багатоступеневі банки розвитку, а також можливості використання інструмента фінансування глобального довкілля, фонду стратегічних вкладень для запобігання кліматичним змінам.

- Розробити та реалізувати систему регуляторних заходів для підвищення мотивації щодо капіталовкладень бізнесом і розширення участі іноземних запозичень в інвестування економіки через амортизаційну політику та систему оподаткування.

- Визначити потенціал імпортозаміщення за кожним напрямом промислового виробництва й у розрізі окремих продуктів; розробка відповідного середньострокового та довгострокового прогнозу розвитку окремих галузей та технологій.

- Розробити технологічні схеми імпортозаміщення за участю вітчизняних виробників, НДУ, профільних державних установ та відомств.

- Розробити програми модернізації виробничих потужностей та імпортозаміщення на основі даних інвентаризації стану основних засобів.

- Розробити житлові будівельні програми та визначити обсяги необхідних будівельних ресурсів та матеріалів, що можуть бути вироблені на вітчизняних потужностях.

- Здійснити проектування та розпочати будівництво підприємств для замикання технологічних ланцюгів промислового виробництва.

- Здійснювати моніторинг і оцінку власних наукових розробок щодо можливого їх впровадження у виробництво.

- Розробити проект запобігання техногенним катастрофам на основі підвищення екологізації промислового виробництва та аграрного сектору.



#### **10.4. В основі можливого рішення проблеми модернізації – довгострокова політика розвитку конкурентоспроможності, яка включає в себе**

- Визначення обмеженого переліку пріоритетних напрямів розвитку локомотивів модернізації та напрямів диверсифікації виробництва продукції і послуг для задоволення потреб внутрішнього ринку та зростання експорту продукції кінцевого виробництва.

- Перехід до стратегічного управління розвитком на основі індикативного планування, яке дасть змогу скоординувати залучення додаткових ресурсів економічного зростання.

- Послідовна капіталізація конкурентних переваг від аграрного комплексу, транзитного потенціалу, промисловості і перехід до реалізації високотехнологічного потенціалу країни.

- Поширення ефекту зростання на суміжні галузі промисловості на базі їх модернізації за рахунок технологічного трансферту, розширення внутрішнього попиту, підвищення інвестиційної привабливості переробних секторів.

*Умови реалізації:*

- формування бачення пріоритетів довгострокового розвитку;
- забезпечення взаємодії між державою, бізнесом і регіонами (на основі приватно-державного партнерства, форсайта тощо);
- перехід до проектної логіки управління розвитком (зняття інфраструктурних, технологічних, кадрових та інших обмежень);
- формування стратегічної переговорної позиції у взаємодії із зовнішнім світом.

#### **10.5. Напрями активізації модернізаційних процесів**

Інституційні механізми модернізації промисловості

Першочергові завдання:

- створення правових умов для ведення бізнесу, які сприятимуть розвитку ринкових засад економіки, захисту прав власності та залученню інвестицій;

- стимулювання розвитку акціонерної форми ведення бізнесу, що дасть змогу прискорити розвиток фондового ринку.

Завдання на середньострокову перспективу:

– підвищення якості інституційного середовища та державного управління шляхом максимального наближення українського корпоративного законодавства до сучасних міжнародних стандартів корпоративного управління;

– нагляд за ринком та забезпечення надійної специфікації та захищеності прав власності, використовуючи регуляторні механізми щодо забезпечення запобіжної дії державою стосовно осіб, що здійснюють недобросовісні дії;

– законодавчо закріпити норму щодо обов'язкового відрахування 30 % нарахованих дивідендів на модернізацію основних фондів, при цьому звільнивши цю частину дивідендів від оподаткування;

– посилення персональної відповідальності директорів акціонерних товариств за несвоєчасне подання, зумисне приховування або подання завідомо невірної інформації, що підлягає обов'язковому розкриттю;

– комплексне адміністративне реформування судової системи та підвищення ефективності судового контролю, удосконалення процесуального законодавства й матеріально-правового регулювання процедур вирішення корпоративних спорів;

– пом'якшення проблеми асиметричного розподілу інформації між конфліктуєчими сторонами корпоративних відносин та судами;

– використовуючи досвід ЄС, запровадити застосування м'якого права у сфері розкриття інформації;

– постійний моніторинг викликів інституційного середовища та відповідна реакція регуляторними діями.

**Оптимізація експорту та імпорту**

Для зламу існуючих тенденцій у сфері зовнішньої торгівлі в Україні необхідно провести прагматичну ревізію пріоритетів державної політики з метою якісної зміни її структури, у результаті якої потрібно вирішити ряду завдань.

Першочергові завдання:

– відмовитися від широкої державної підтримки традиційних, орієнтованих на експорт, виробництв металургійної та хімічної промисловості з низьким рівнем переробки, зробивши акцент на пред-

ставницьких функціях: просування та захист українських експортерів на зовнішніх ринках;

– розробити середньострокову програму фінансової підтримки та розвитку експорту, в якій значну роль мають відігравати не тільки великі, а й малі та середні підприємства, що виробляють високотехнологічну продукцію, та розпочати створення на її основі відповідної інституційної системи;

– визначити концепцію зниження імпортозалежності на засадах розвитку конкуренції на внутрішньому ринку, що потребуватиме реформування регуляторної політики.

Завдання на середньострокову перспективу:

– розробити програму розвитку торговельної інфраструктури (транспортування, послуг, пов'язаних з перевезенням, зберіганням, сертифікацією та контролем за якістю товарів тощо) з метою скорочення витрат на здійснення поставки вітчизняних товарів на зовнішні ринки та транзиту вантажів територією країни, що в умовах зростаючої конкуренції за ринки збуту та транзитні послуги в регіоні дасть змогу трансформувати порівняльну перевагу України в географічному розташуванні в конкурентну;

– розробити концепцію проведення переговорів з органами митного союзу РФ, Білорусі та Казахстану щодо доступу українських товарів та послуг на його територію;

– провести ревізію домовленостей з ЄС щодо створення зони вільної торгівлі з метою підвищення їх ефективності для України.

**Програма розвитку внутрішнього ринку на конкурентних засадах внаслідок зниження імпортозалежності та формування конкурентних умов на внутрішньому ринку.**

Першочергові завдання:

– розробка програми розвитку секторів, використовуючи порівняльні переваги транзитної держави та переваги в сільському господарстві;

– на основі концепції зниження імпортозалежності та оцінки реального стану галузей промисловості виокремити ті, які здатні на сьогодні технологічно модернізуватися;

– системна реформа регуляторної політики:

◆ спрощення дозвільної системи;

- ◆ прискорення реформування системи державних перевірок;
- ◆ скасування обов'язкової сертифікації деяких товарів та послуг – при цьому залишається контроль з боку санітарної та ветеринарної служб, органів захисту прав споживачів;
- ◆ впровадження нової системи ринкового нагляду, яка передбачає контроль не за процесом виробництва та відповідністю всієї продукції вимогам застарілих державних стандартів щодо технічних параметрів продукції, як це є в Україні, а контроль за відповідністю готової продукції основним вимогам щодо її безпеки для життя та здоров'я громадян та навколишнього середовища;
- ◆ податкова реформа з метою покращення інвестиційного клімату;
- ◆ скорочення масштабів контрабандного ввезення товарів (яке стало визначальним для розвитку деяких товарних ринків в Україні, зокрема ринку м'яса), найефективнішим у цьому випадку шляхом усунення середовища для виникнення зловживань (зокрема відмова від пільг на імпорт).

### **Модернізація інфраструктури**

Реконструкція комунальної інфраструктури міст; повна реконструкція та оновлення очисних споруд міст, будівництво підприємств з повної утилізації побутових відходів; будівництво нових транспортних коридорів, модернізація старих та будівництво нових залізничних колій, істотне оновлення рухомої частини залізничного парку; модернізація та будівництво нових авіа- та морських портів; оновлення та розширення парку пасажирського та вантажного авіа- та морського транспорту, створення власного потужного вантажного авіа- та морського флоту; будівництво атомних електростанцій малої потужності; будівництво вітрових та сонячних електростанцій у малих містах та селах.

#### Галузі промисловості для реалізації завдання:

- машинобудування, зокрема енергетичне машинобудування (у частині започаткування виробництва устаткування для нових напрямів електроенергетики), автомобілебудування (складна будівельна дорожня техніка), судно-, авіа- та вагонобудування;
- хімічна промисловість (у частині розвитку виробництва з утилізації побутових відходів та очищення комунальних стоків);
- металургія (у частині виготовлення залізничних рейок, автомобільного, авіаційного листа тощо).

Першочергові завдання:

- перегляд ставок ввізного мита на споживчі й продовольчі товари іноземного виробництва перелічених основних галузей у бік їх підвищення щодо термінів і розмірів, передбачених умовами участі у СОТ;
- розробка та реалізація програми модернізації основних виробничих фондів галузей з визначеними завданнями для розвитку підприємств вітчизняного машинобудування і пріоритетного використання їх продукції в здійсненні модернізації;
- допуск іноземних компаній-виробників на внутрішній ринок на умовах організації виробництва продукції взамін імпортованої;
- придбання ліцензій в іноземних виробників на виробництво імпортозаміщеної продукції, виробничого обладнання та технологічних ліній через існуючі профільні державні інституції і з виділенням для цього окремих бюджетних коштів або на умовах державного гарантування повернення позик;
- використання потенціалу власних інноваційних розробок для розвитку імпортозаміщення з попередньою організацією моніторингу та складання реєстру вітчизняних інноваційних продуктів, готових до впровадження;
- максимальне замикання технологічних ланцюгів виробництва споживчих товарів у середині країни шляхом створення (у т. ч. за участю держави на різних умовах) відсутніх технологічних ланок через будівництво нових підприємств або перепрофілювання існуючих непрацюючих підприємств;
- державне замовлення та державні кредити, пільгове оподаткування тощо.

**Повна модернізація та переоснащення установ охорони здоров'я** новою медичною технікою, приладами та апаратами власного виробництва; максимальне імпортозаміщення лікарських засобів та медпрепаратів.

Галузі промисловості для реалізації завдання:

- машинобудування в частині виробництва медичної техніки та обладнання, виробництва устаткування для хімічної та фармацевтичної промисловості;
- хімічна та фармацевтична промисловість.

Першочергові завдання:

– держзамовлення на розробку та виробництво медичної техніки, будівництво нових машинобудівних підприємств з виробництва зазначеної медичної продукції за участю держави та бізнесу;

– захист внутрішнього ринку медтехніки та медпрепаратів через систему технічного регулювання;

– придбання за державний кошт ліцензій та іноземного технологічного обладнання на виробництво передових зразків медичної техніки та апаратури;

– будівництво за участю держави нових хімічних та фармацевтичних підприємств (або розширення потужностей у межах існуючих підприємств) з виробництва найуживаніших лікарських субстанцій на заміну їх імпорту для фармацевтичної галузі.

**Модернізація житлового фонду міст та селищ, будівництво через забезпечення виробництва власних будівельних матеріалів та складної будівельної техніки.**

Галузі промисловості для реалізації завдання:

– галузь будівельних матеріалів;

– хімічна промисловість (у частині виробництва будівельної хімії);

– машинобудування (у частині виробництва складної будівельної техніки та обладнання).

Першочергові завдання:

– імпортозаміщення шляхом будівництва потужностей з виробництва будівельних матеріалів;

– придбання за участю чи сприяння держави ліцензій на виробництво сучасних будівельних матеріалів; придбання сучасного технологічного обладнання або ліцензій на його виробництво в Україні;

– виробництво на ліцензійній основі вітчизняної складної будівельної техніки, електрообладнання та інструментів;

– тарифне обмеження імпорту;

– державне кредитування та гарантування.

**Подолання територіальних дисбалансів розміщення промислового виробництва;** ліквідація депресивних промислових територій; зняття підвищеного соціального напруження в їх межах.

Галузі промисловості для реалізації завдання:

– галузі промисловості характерні для окремого регіону.

Першочергові завдання:

– створення нових імпортозаміщуваних виробництв на депресивних територіях;

– створення виробництв, які дадуть можливість налагодити повний виробничий цикл.

**Екологізація промислового виробництва**

Першочергові завдання:

– збалансувати екологічне законодавство України шляхом консолідації правового регулювання екологічних питань в єдиному нормативно-правовому акті – Екологічному кодексі України, який би охопив регулюючим впливом відносини, що сьогодні є предметом кількох десятків законів, а також підзаконних актів України;

– внести зміни у проект Податкового кодексу, розділ «Екологічний податок», передбачивши здійснювати сплату за перевищення лімітів забруднюючих викидів не шляхом збільшення валових витрат виробництва, а за рахунок прибутку суб'єктів господарювання;

– затвердити галузеві методики розробки нормативів використання води в промисловості, затверджені Міністерством охорони навколишнього природного середовища (ст. 40 Водного кодексу України);

– забезпечити адміністрування за цільовим використанням коштів природоохоронних заходів та налагодження оптимальних процедур контролю за їхньою діяльністю шляхом розробки та затвердження на державному і регіональному рівнях відповідних програм (наприклад, у 2008 р. сума зібраних коштів за спеціальне використання природних ресурсів на 6527,3 млн грн перевищила видатки на охорону навколишнього природного середовища з державного бюджету);

– збільшити нормативи екологічних зборів за забруднення навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів до рівня, що існує в розвинутих країнах (до 20 %) та сформулювати ефективний механізм їх стягнення.

Завдання на середньострокову перспективу:

– провести модернізацію очисного обладнання для стаціонарних джерел викидів насамперед на підприємствах металургійного та

енергетичного секторів промисловості. Світова практика розвинених країн наочно доводить результативність таких заходів. Теплова енергетика має застосовувати і нову технологію спалювання вугілля, що дає змогу значно скоротити викиди оксидів азоту та речовин у вигляді суспендованих твердих частинок. Гірничодобувна й вугільна промисловість має застосовувати екологічно прийнятні технології розробки родовищ, наприклад збір і використання шахтного метану;

– сприяти якнайшвидшому застосуванню новітніх екологічно збалансованих, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, маловідходних замкнених виробничих циклів шляхом запровадження цільового зворотного фінансування зібраних коштів у розмірі 30 % саме товаровиробникам-забруднювачам для підтримання модернізації підприємств;

– забезпечити державне фінансування ефективних методів і розробок з будівництву установок очистки газоподібних шкідливих речовин з газів (оксидів азоту, оксиду вуглецю), що виділяються від основних технологічних агрегатів теплоелектростанцій та гірничо-металургійних виробництв;

– збільшити використання відходів, як вторинної сировини, що є залишками кінцевого споживання у два рази, а також зменшити утворення небезпечних відходів у розрахунку на 1 млн грн ВВП до 2,75 кг;

– на сьогоднішні очисні підприємства в країні перебувають у занедбаному стані і держава не в змозі в повному обсязі фінансувати їх, тому повинна стимулювати дольову участь приватних підприємств;

– залучити для фінансування заходів промислової екології кошти від продажу квот на викиди від продажу іншим країнам або підприємствам прав на викиди за Кіотським протоколом.

### **10.6. Промислова політика як інструмент технологічної модернізації**

Промислова політика – це політика участі держави в національній економіці, спрямована на зміну її структури через комплекс державних заходів з розвитку індустріальної бази країни.

*Завдання промислової політики:*

– забезпечення конкурентоспроможності;

– забезпечення центральної ролі промисловості в економіці.



*Промислова політика покликана забезпечити:*

- економічне зростання і розвиток, зайнятість, і добробут;
- регулювання економіки в умовах відсутності достатньої ринкової мотивації для структурної модернізації промисловості;
- технічний прогрес, політику освіти та підготовки кадрів, підтримку НДДКР та нових технологій;
- регулювання соціально-економічного життя та забезпечення соціальної справедливості (тарифна, цінова, податкова, соціальна політика)

*Зміст промислової політики:*

- визначення чинників адекватної (для конкретних умов) моделі економічного зростання;
- визначення секторів і галузей, здатних забезпечити модернізацію економіки, уточнити роль базових секторів у модернізаційному процесі (енергетика, поглиблена переробка природних та паливно-енергетичних ресурсів, металургія, аграрний, будівельний та транспортний комплекси);
- розробка прогресивного технологічного обладнання для провідних секторів економіки;
- встановлення джерел ресурсів та обмежень економічного зростання;
- формування інструментів та середовища для структурної модернізації економіки;
- визначення суб'єктів економічного зростання, організація ефективної роботи з обґрунтуванням та реалізацією перспективних проектів.

Промислова політика повинна сприяти створенню гнучкої системи управління промисловістю.

# **11. СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ**

Сільське господарство може стати джерелом росту національної економіки. Крім очевидної масштабності даної галузі, її можливості щодо забезпечення економічного зростання демонструє потенціал ринкових і неринкових підгалузей сільського господарства, які стимулюють високі темпи зростання в інших секторах економіки за рахунок мультиплікативного ефекту. Згідно з оцінками Світового банку, що базуються на зіставленні показників ряду країн світу, зростання ВВП, обумовлене зростанням сільського господарства, щонайменше удвічі ефективніше сприяє скороченню бідності, ніж зростання ВВП, отримане за рахунок інших галузей. Швидке зростання сільського господарства за рахунок впровадження інновацій в інституційній сфері обумовило підвищення продуктивності, прибутковості і сталого розвитку дрібних селянських господарств, що забезпечило масштабне зниження рівня бідності в селах в останні роки в багатьох країнах світу.

## **11.1. Чи виконує сільське господарство України роль каталізатора економічного розвитку?**

### **Капіталізація і тіньовий ринок землі**

Після 2004 р. в аграрному секторі економіки спостерігаються процеси, які характеризують новий етап трансформаційних змін – капіталізація аграрного виробництва на основі концентрації сільськогосподарської землі. Ці процеси є наслідком ринкового вирівнювання доходу на капітал у різних сферах економічної діяльності в умовах незавершеності інституційних трансформацій, що спонукало формування тіньового контролю над розподілом сільськогосподарських земель та тіньового ринку землі. Процеси оренди землі та купівлі-продажу розвиваються стихійно шляхом консолідації великих масивів земель сільськогосподарського призначення в руках окремих юридичних і фізичних осіб. На концентрованих землях за рахунок залучення індустріального та торгово-фінансового капіталу формуються горизонтально та вертикально інтегровані, орієнтовані на експорт структури, інколи за типом земельних

латифундій. З 2001 р. до початку 2009 р. кількість господарств, які мають у власності й оренді понад 10 тис. га угідь, зросла більш ніж у три рази; площа угідь у їх володінні та користуванні за цей самий період збільшилася вчетверо; середній розмір угідь у розрахунку на одне таке господарство зріс на 31 % і нині становить майже 22 тис. га; кількість підприємств, які мають від 500 до 5 тис. га за цей період, постійно зменшується. Створення надвеликих корпоративних структур має неоднозначний вплив на ситуацію не тільки в аграрному секторі, а й на соціально-економічний розвиток держави:

- експортна орієнтація великого товарного сільськогосподарського виробництва закріплює імідж України у світі як низькорозвинутої країни-експортера сировини;

- тіньові оборудки із землею посилюють корупцію та кримінальне напруження, спотворюють бюджетну підтримку та нормативно-правове регулювання розвитку аграрного сектору;

- нераціональна структура виробництва та запровадження інтенсивних технологій у рослинництві призводить до скорочення зайнятості, порушення науково обґрунтованих систем ведення сільського господарства, монокультуризації землеробства, деградації сільгоспугідь;

- стихійність процесів концентрації землі та сільськогосподарського виробництва провокує погіршення соціально-економічного становища переважної більшості сільського населення, призводить до декапіталізації особистих селянських господарств шляхом продажу земельних ділянок, отриманих у процесі аграрної реформи. В обхід діючого мораторію на купівлю-продаж землі селянам доводиться продавати землю, відмовляючись від власного приватного господарювання чи володіння землею, яке могло б принести в майбутньому вищі доходи;

- декапіталізація особистих селянських господарств внаслідок вимушеного розпродажу активів призводить до обмеження можливостей подолання бідності та блокує запровадження стратегій економічного розвитку на основі залучення потенціалу дрібнотоварного сільського господарства.

### **Виробництво**

За 2001–2005 рр. валова продукція галузі збільшилася на 10 %, за 2006–2009 рр. – ще на 12,6 %. Навіть в умовах розгортання кризових

явищ 2008–2009 рр. було збережено позитивну динаміку розвитку виробництва. У 2008 р. сільське господарство випереджало всі галузі національної економіки за темпами зростання випуску товарів і створення валової доданої вартості. За підсумками 2009 р. обсяги сільськогосподарського виробництва зросли ще на 0,1 %, у тому числі у сільськогосподарських підприємствах виробництво скоротилося на 0,6 %, у господарствах населення – зросло на 0,6 %. Сільське господарство стало єдиною галуззю матеріального виробництва, в якій спостерігалось зростання ВДВ (0,2 %), відповідно зросла і його частка у ВВП (до 8,2 %).

Завдяки покращенню кормової бази відбувається поступове відновлення тваринництва. Якщо обсяги рослинницької продукції порівняно з 2008 р. скоротилися на 2,4 %, то тваринництво зросло на 4,2 % за рахунок насамперед сільськогосподарських підприємств, де темпи зростання становили 110,1 %. Водночас спостерігається скорочення поголів'я ВРХ (на 5,0 %) та виробництва молока (на 1,3 %), причому останнього – у господарствах населення, які є основним виробником даного виду продукції.

За попередніми оцінками Міністерства аграрної політики, які не враховують загальний стан сільськогосподарських культур після зимівлі, передбачається, що у 2010 р. порівняно з 2009 р. валова продукція сільського господарства зросте на 2,8 % (тобто до 107 млрд грн), виробництво зерна становитиме 39–48 млн т (проти 46 млн т), а виробництво продукції тваринництва збільшиться на 3–4 %.

Разом з тим необхідно відзначити, що позитивні результати, продемонстровані сільськогосподарським виробництвом, є не так наслідком формування сталої основи економічного зростання галузі, як обумовлені більш-менш сприятливими погодними умовами. Також варто підкреслити, що зазначене зростання сільськогосподарського виробництва не справило істотного позитивного впливу на добробут більшості жителів країни – сільських чи міських споживачів продовольства, ціни на яке у 2009 р. порівняно з 2008 р. зросли на 12 %.

Несприятливий розвиток ситуації у сфері сільськогосподарського виробництва може спровокувати насамперед істотне погіршення у 2009 р. порівняно з попереднім роком фінансових показників галузі (загальна бюджетна підтримка сільського господарства зменшилася на третину, обсяг кредитів становив 29 %, у тому числі на пільгових умовах – лише

17 %, а відсоткові ставки за кредитами банків істотно зросли і становили від 16 до 39 % річних, податкові платежі до Зведеного бюджету від сільського господарства зросли на 10 %, від харчової промисловості – у півтора рази, знизилася й обсяги інвестицій у сільське господарство: за попередніми розрахунками вони становили лише 48 % рівня 2008 р.) та скорочення ємності внутрішнього продовольчого ринку внаслідок зменшення реальних доходів населення, які у 2009 р. знизилася майже на 10 %.

Важкий фінансовий стан більшості господарств є наслідком у тому числі монополізації великим трейдерським капіталом каналів просування продукції до кінцевого споживача, у результаті чого господарства одержують ціну на 20 % меншу, ніж фермер європейської країни, який реалізує продукцію через свій кооператив. Особливо критична ситуація склалася на зерновому ринку, де монопольне становище належить приватним іноземним компаніям та створеним ними українським резидентам. У результаті відсутності державного трейдера з експорту й імпорту зернових культур внутрішній ринок зерна повністю контролюється цими міжнародними компаніями. Ринкова влада іноземних компаній, що є найбільшими експортерами українського зерна, надає їм можливість скуповувати зерно за низькими цінами<sup>1</sup>. По суті державна підтримка вітчизняного виробника через занижену ціну реалізації та компенсацію ПДВ переходить іноземним компаніям.

Орієнтація орендаторів-підприємств, зокрема агрохолдингів, на зовнішні ринки призводить до посилення монотоварності виробництва і витіснення із сівозмін трудомісткої рослинницької і тваринницької продукції, яка формує 2/3 споживчого продовольчого кошика громадян країни. Відбувається процес розбалансування місцевих аграрних комплексів і продовольчих ринків, зростає частка імпорту у внутрішньому споживанні важливих видів продовольчих товарів.

Відсутність ринкової інфраструктури та політики підтримки збутових кооперативів стримує рух продукції до споживача від особистих селянських господарств, знижує їх товарність та інвестиційні можливості розширення виробництва.

### **Сектор господарств населення**

Сектор упродовж всього періоду ринкових трансформацій, не отримуючи практично ніякої фінансової підтримки від держави,

забезпечував виробництво понад половини, а в окремі роки – до двох третин валової продукції сільського господарства. Господарства населення є основними постачальниками продукції масового повсякденного споживання на внутрішній продовольчий ринок. У 2008 р. ними вироблялося: 82 % молока, 52 % м'яса, 78 % вовни, 97 % меду, 98 % картоплі, 86 % овочів, 85 % плодів і ягід. Окрім цього, господарства населення виконують важливі суспільні функції: самозабезпечення продуктами харчування, самозайнятості громадян, формування доходів домогосподарств, економічної бази розвитку сільських територій, соціальної бази відтворення селянства тощо.

Ринкові трансформації в середовищі господарств населення після 2000 р. супроводжувались значною диференціацією цих господарств за розмірами і характером діяльності: 26 % – набули товарного спрямування, 40 % – має змішаний (споживчо-товарний) характер, 34 % – виключно споживчий характер (зовсім не продають вироблену продукцію).

### **Спотворена структура зайнятості**

Обсяги зайнятості відносно невеликі і постійно зменшуються, чисельність найманих працівників (близько 1 млн осіб) на сільськогосподарських підприємствах та завищена кількість вимушено зайнятих в особистих селянських господарствах. Істотне звуження можливостей прикладання праці стало наслідком скорочення виробничо-соціальної сфери в селі: кількість виробничих об'єктів неаграрного профілю за останнє десятиріччя зменшилася в три рази, у половині сіл не розташовано жодних виробничих об'єктів. Рівень зареєстрованого безробіття сільського населення – 5 % у 2008 р. занижений і не відповідає фактичному.

За вкрай несприятливої кон'юнктури на ринку праці в селі масштабною стала маятникова трудова міграція та зайнятість у неформальному секторі економіки. У 2008 р. кожна друга особа серед сільського населення була зайнята в неформальному секторі, тоді як серед міського – лише кожна десята. Сільськогосподарське виробництво залишається переважаючим видом діяльності неформального сектору економіки – для 72,2 % усіх зайнятих у цьому секторі. У 2008 р. 51 % сільського населення було зайнято найпростішими професіями. Навантаження кваліфікованих робітників сільського та лісового господарств на одне вільне робоче місце у 2008 р. сягло 53 осіб.

### **Деградація людського капіталу села**

Відбувається поступова деградація людського капіталу села: інтегральна його оцінка, яка поєднує чотири основні активи (вік, освіту, здоров'я і досвід роботи) знизилась на 3 % протягом 2001–2008 рр. Негативні тенденції у формуванні людського капіталу села посилює неефективність використання державних коштів на розвиток аграрної освіти. Щороку понад 100 тис. студентів навчаються за державним замовленням, обсяг видатків державного бюджету на аграрну освіту та підвищення кваліфікації перевищує 2,5 млрд грн. Однак переважна більшість підготовлених кадрів не повертається в сільську місцевість. Незважаючи на це, видатки на ці заходи не скорочуються, планування потреби у кваліфікованих кадрах для села відбувається за віртуальними показниками, а заклади аграрної освіти за бюджетні кошти готують людський капітал для інших галузей економіки. Тривале погіршення стану людського капіталу села призвело до того, що понад 40 % населення проживає в бідності. Цей показник виглядатиме ще гірше, якщо брати до уваги немонетарні критерії бідності, такі як відсутність інфраструктури, надзвичайно обмежений доступ до нових знань, телекомунікацій, закладів системи охорони здоров'я. Моделі сільської бідності в Україні відрізняються від широко розповсюджених світових моделей: бідність існує в умовах розвиненої агроіндустрії, високого рівня аграрної освіти та відносно низького офіційного рівня безробіття на селі (5 %). Причиною такого явища є недосконалість перерозподілу ресурсів та реалізації можливостей у процесі трансформаційних змін в аграрному секторі.

### **Прогнозні оцінки розвитку ситуації**

Якщо країна розвивається за рахунок лише відновлення великого товарного виробництва в аграрному секторі та перерозподілу трудових ресурсів на користь зростання в несільськогосподарських секторах, це призводить до трудової міграції, концентрації бідності в сільській місцевості, сприяє зростанню розриву в рівні доходів між містом і селом, що зумовлює політичну напруженість і нестабільність в економічному зростанні.

Досягнення цілей економічного розвитку за рахунок сільського господарства базується на засадах сільського розвитку, дрібнотоварного сільськогосподарського виробництва, орієнтованого на внутрішні продовольчі ринки. Динамічний сільський розвиток може забезпечити еко-



номічне зростання на основі підвищення доходів незахищених верств населення, сприяти значному скороченню сільської бідності. Наочним практичним доказом ролі сільського господарства як основного інструмента скорочення бідності Світовий банк вважає приклад Китаю, де стрімке зростання дрібнотоварного аграрного виробництва за 20 років сприяло зниженню сільської бідності з 53 % в 1981 р. до 8 % у 2001 р.

У 2010 р., як і в середньостроковій перспективі, великотоварне виробництво в аграрній сфері збереже свою значущість. Разом з тим триватиме деградація села як середовища життєдіяльності українського суспільства та соціальної і природоресурсної бази розвитку економіки, передусім аграрної. Це пов'язано з налаштованістю агроіндустріальної «еліти» і виразників її інтересів в усіх гілках влади до подальшого визискування природних і людських ресурсів сільської місцевості, встановлення контролю над великими площами сільськогосподарських угідь з метою їх подальшого скуповування, що прикривається нарощуванням обсягів виробництва для отримання лідерства на світовому ринку зерна тощо.

Зайнятість в аграрному секторі продовжуватиме скорочуватися, що є об'єктивним наслідком зазначених вище процесів у сільськогосподарському виробництві. Відповідно до сформованих тенденцій зменшуватиметься й загальна зайнятість у сільській місцевості. Триватиме деградація людського капіталу села.

Наслідком такого розвитку подій у кінцевому підсумку може бути остаточне розорення сільських домогосподарств, втрата самозабезпеченості країни традиційною продовольчою продукцією, зростання соціального напруження в суспільстві, екологічна та демографічна катастрофа.

### **11.2. Невідкладні заходи щодо переорієнтації сільського господарства у 2010 р.**

- Фінансування програми ефективного розвитку тваринництва.
- Агропромислові корпоративні структури мають бути поставлені в такі умови, за яких економічний ефект від масштабу виробництва не вилучався б із села, а спрямовувався б на місцевий розвиток, а порушення агроекологічних вимог господарювання загрожувало б їм банкрутством.
- Переорієнтувати систему державної підтримки аграрного виробництва на стимулювання виробників, орієнтованих не на глобальні, а на



місцеві продовольчі ринки; зберегти програми пільгового кредитування та прямих виплат на голову та гектар – «жовтий» кошик.

- Сформувати систему державного сприяння розвитку господарств населення, які є продуцентами суспільних благ, що дає їм підстави на отримання державних субсидій. Заходи сприяння повинні включати: поліпшення інституціонального середовища розвитку малих форм господарювання в сільському господарстві; залучення господарств населення до програм державної підтримки аграрного сектору і сільського розвитку; заохочення особистих селянських господарств до набуття статусу суб'єктів підприємницької діяльності.

- Перейти від держзамовлення на підготовку вузькопрофільних спеціалістів до підготовки фермерів з членів сільських сімей за рекомендацією сільських громад на конкурсній основі, що включатиме отримання гранту на погашення витрат на навчання та пільгове кредитування основної діяльності після його закінчення. Запровадити інституційну систему моніторингу, консультативної підтримки та контролю цільового використання коштів гранту.

- Переорієнтувати задекларовану Державну цільову програму сталого розвитку сільських територій на період до 2020 р. на досягнення цілей людського розвитку: зниження бідності; забезпечення продуктивної зайнятості; підвищення стандартів здорового способу життя; підвищення якісних характеристик працівників у сільській місцевості, їх самостійності, відповідальності, ініціативності тощо.

- Розробити й схвалити Національний кодекс сталого агрогосподарювання, передбачений у Державній цільовій програмі розвитку українського села на період до 2015 р., внести до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 2004 р. норму, згідно з якою дотримання базових вимог і стандартів Кодексу сталого агрогосподарювання є обов'язковою умовою надання сільськогосподарським товаровиробникам будь-якої державної фінансової допомоги в межах чинних цільових програм; для контролю за дотриманням Кодексу сталого агрогосподарювання створити в структурі Міністерства аграрної політики України та його регіональних управлінь Інспекцію з аудиту і моніторингу.

- Розпочати консервацію деградованих малопродуктивних сільгоспземель. Законодавчо затверджена норма передбачає відведення під кон-

сервацію із залуженням і залісненням 2,3 млн га; ученими обґрунтовується необхідність вилучення з інтенсивного обробітку 5–12 млн га. Нині ці процеси відбуваються стихійно шляхом самовільного залишення користувачами і власниками землі без обробітку.

### 11.3. Пріоритетні напрями дій

- Визнати, що сільський розвиток – це розвиток людини, а подолання бідності на селі починається з формування умов і здатностей сільського населення вирішувати свої власні проблеми. Для досягнення цієї мети:

- започаткувати розроблення основних засад політики, інституційного середовища та механізмів сільського розвитку на базі громад;

- виокремити в аграрній політиці два взаємопов’язані напрями – сільськогосподарське виробництво і сільський розвиток – та запровадити інституційні механізми їх реалізації;

- виокремити сільські аспекти у складі регіональної, соціальної, регуляторної та інших видів соціально-економічної політики держави і забезпечити координацію їх реалізації на урядовому рівні.

- Підтримати об’єднання власників земельних ділянок в некомерційні організаційно-правові форми, що дадуть можливість підвищити товарність виробництва та інвестиційні можливості виробників продукції;

- Створити за участю держави національну мережу оптових сільськогосподарських ринків комунальної власності з доступними для дрібних товаровиробників послугами.

- Реалізувати урядові програми з підтримки організації виробниками усіх форм господарювання кооперативних каналів збуту сільгоспсировини та продуктів її переробки на внутрішньому і на зовнішньому ринках відповідно до світової практики, що є важливим фактором зменшення витрат на маркетинг і збільшення прибутку виробників.

- Підтримати формування кооперативної системи кредитування сільського господарства як форми здешевлення і підвищення доступності залучення кредитних ресурсів у галузь.

- Запровадити систему адресної продовольчої допомоги найбільш нужденним верствам населення для запобігання скороченню ємності продовольчого ринку.

#### **11.4. Біоенергетика для сільського розвитку**

Біоенергетичне сільське господарство може забезпечити реалізацію додаткових можливостей людського розвитку на селі, насамперед у підвищенні доходів дрібних та середніх товаровиробників за рахунок вирощування високорентабельних енергетичних культур та їх переробки на власних потужностях; створення нових робочих місць на біоіндустріальних заводах у сільській місцевості; збільшення обсягів дешевих, відновлюваних енергоресурсів для задоволення потреб як сільських домогосподарств, так і агропродовольчого комплексу в цілому.

Сучасні тенденції у біоенергетичному сільському господарстві демонструють концентрацію доходів від виробництва енергетичної сировини в орієнтованих на експорт великоземельних структур, що не забезпечує ні збільшення доходів, ні підвищення зайнятості сільського населення. У ряді таких структур до роботи залучається дешева робоча сила вихідців зі Сходу (Китаю), що створює певні загрози зайнятості, заселенню та традиційному способу життя на цих територіях. Іншу проблему становлять екологічні наслідки інтенсивної вітчизняної біоекономіки: погіршення якості ґрунтів унаслідок порушення сівозміни; просування трансгенних культур як сировини для біопалива.

Для запобігання негативним суспільним наслідкам від біоенергетичного сільського господарства необхідно здійснити:

– запровадження на регіональному рівні інституційної системи моніторингу та регулювання екологобезпечного вирощування енергетичних культур із застосуванням геоінформаційних технологій, що надасть можливість отримувати достовірну інформацію щодо використання трансгенних культур і стану земель та запроваджувати адекватні регуляторні заходи з боку держави;

– розробку заходів державної підтримки локальної біоіндустрії для розвитку місцевих ініціатив щодо організації переробних потужностей у сільській місцевості дрібнотоварними виробниками біосировини, що забезпечуватиме раціональне розташування заводів, їх територіальну наближеність до джерел сировини, а також сприятиме зниженню рівня бідності та диверсифікації доходів сільських мешканців.

### **11.5. Розвиток ринку землі з метою захисту національних інтересів у раціональному використанні землі і встановленні справедливих суспільних відносин на основі обмеження права земельної власності конституційним, цивільним та земельним законодавством**

Незавершеність інституційних трансформацій у формуванні ринку землі на основі загально визначених принципів: приватної власності на землю, законодавчо захищеного права оренди землі та вільного переходу прав власності на землю від одного суб'єкта ринку до іншого шляхом купівлі-продажу – призвела до формування тіньового контролю над розподілом сільськогосподарських земель та тіньової купівлі-продажу землі. З точки зору наукового забезпечення ці проблеми розв'язані. Питання не вирішується через відсутність відповідної політичної волі.

Невідкладні реформи:

У 2010 р. здійснити ряд заходів, спрямованих на ліквідацію тіньового ринку купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення, для цього:

– визначити основним суб'єктом державного регулювання ринку сільськогосподарських земель відповідно до забезпечення та захисту суспільних інтересів Міністерство аграрної політики України;

– здійснити суцільну інвентаризацію земель сільськогосподарського призначення і запровадити національну електронну систему земельного кадастру, як обов'язкову умову функціонування прозорого і цивілізованого ринку купівлі-продажу землі;

– прийняти окремий Закон України «Про ринок земель сільськогосподарського призначення», у якому:

а) визнати, що приватна власність на сільськогосподарські угіддя – це не абсолютне право, а соціальне зобов'язання перед суспільством щодо:

◆ забезпечення доступу до землі як засобу існування значної частини сільського населення, яке формує ядро (основу) сільських громад – творців локальних екосоціосистем;

◆ збереження господарств сімейного типу, як основи сільського укладу життя, хліборобської культури землеробства і традиційних знань;

◆ убезпечення суспільства від негативних наслідків надурбанізації, соціальних проблем на ринку праці і деградації сільських територій;

б) встановити, що суб'єктом права придбання земель сільськогосподарського призначення у приватну власність можуть бути лише сільські жителі (фізичні особи);

в) обмежити розміри набуття сільськогосподарських угідь у приватну власність та визначити основні принципи ціноутворення на землі сільськогосподарського призначення;

г) запровадити ліцензування сільськогосподарської діяльності як обов'язкову умову набуття права власності на землю фізичними особами і права користування фізичними і юридичними особами;

д) легалізувати державну інституцію (агентство) з функціями регулювання ринку землі відповідно до практики країн з ринковою економікою;

е) визначити джерело та розробити механізми довгострокового (20–30 років) пільгового кредитування купівлі землі сільськими жителями за підтримки держави;

є) усі угоди щодо переуступки права власності на сільськогосподарські угіддя, які були укладені до прийняття Закону України «Про ринок земель сільськогосподарського призначення».

- Привести у відповідність з положеннями цього Закону;
- Прийняти Закон України «Про державний земельний кадастр»;
- Внести відповідні зміни до Земельного кодексу України;
- Після внесення змін до Земельного кодексу України, прийняття Законів України «Про ринок земель сільськогосподарського призначення», «Про державний земельний кадастр» та формування інституційної системи їх реалізації зняти мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення.

#### **Пріоритетні напрями дій:**

– у земельному праві відійти від абсолютизації приватної власності як єдиної форми економічно ефективною виробничою діяльністю в сільському господарстві;

– розробити довгострокові стратегії регулювання ринку землі, спрямовані на уникнення латифундизації на основі забезпечення доступу широкого кола сільських жителів до сільгоспземель як місця прикладання праці і джерела доходів з відповідною системою захисту прав власності, вільного доступу до фінансових, матеріально-технічних ресурсів, ринків збуту та соціальних мереж;

#### 11.5. Розвиток ринку землі з метою захисту національних інтересів...

---

- посилити роль держави у функціонуванні соціально орієнтованого ринку землі;
- становлення сільських громад як повноправних суб'єктів регулювання ринку землі.

## **12. РЕФОРМИ В ЕНЕРГЕТИЧНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ, ЕНЕРГОБЕЗПЕКИ ТА СКОРОЧЕННЯ ЕНЕРГОСПОЖИВАННЯ**

Глобальною тенденцією в сучасному світі є зміни структурних пропорцій енергетичних балансів розвинутих країн на основі прогресивних енерготехнологій, що, у свою чергу, радикально змінюватиме способи та безпеку життєдіяльності суспільства.

Структурні диспропорції енергетичного балансу та цінові перекося на ринках енергоресурсів України посилюють ризики стабільного енергозабезпечення країни в умовах зростання світових цін та зростаючої конкуренції між вітчизняними та іноземними енергетичними компаніями. Таким чином, *головним завданням державної енергетичної політики в середньостроковому періоді є оптимізація енергобалансу держави за рахунок підвищення енергоефективності економіки та збільшення частки власних джерел енергоресурсів, а також альтернативних видів палива.*

Виходячи з вищенаведеного, найбільш адекватною реакцією на сучасні зовнішньоекономічні виклики в енергетичній сфері для України мають стати *радикальні структурні реформи одночасно по всіх напрямках енергетичної політики*: удосконалення системи управління та планування розвитком паливно-енергетичного комплексу; лібералізація та інтеграція енергетичних ринків; підвищення енергоефективності економіки та реалізація програми збільшення в енергетичному балансі частки альтернативних джерел енергії. Лише за таких умов країна матиме необхідний для стабільного соціально-економічного розвитку рівень національної енергетичної безпеки.

### **12.1. Розвиток паливно-енергетичного комплексу та ринків енергоресурсів**

*Взаємообумовленість розвитку економіки та енергетики країни потребує чіткого взаємоузгодження стратегічних орієнтирів економіч-*

ної та енергетичної політики. З одного боку, розвиток ПЕК не повинен стримувати зростання ВВП через необґрунтоване підвищення цін на енергоресурси та відволікання державних інвестиційних ресурсів на субсидії нерентабельним виробництвам, а з іншого – економічне зростання само стає передумовою нагромадження капіталу, а відтак і модернізації ПЕК. *Модернізація енергетики і економіки на засадах енергозбереження і скорочення енергоспоживання вносить на порядок денний необхідність підвищення норми нагромадження до рівня понад 25 % ВВП і скорочення експорту заощаджень.*

Аналіз процесів корпоратизації, приватизації та подальших інтеграційних процесів в енергетичному секторі дає змогу зробити висновок, що на сьогодні *інституційні засади функціонування ринку не відповідають його організаційній структурі.* У свою чергу, це призводить до непрозорого перерозподілу прав власності та посилення неформальних відносин між суб'єктами ринку, поширення тіньових схем взаєморозрахунків та непрозорого руху енергетичних потоків. *Державне регулювання цих негативних явищ має бути спрямоване на усунення суперечностей між існуючими схемами функціонування ринків та існуючою моделлю управління та регулювання.* Такі суперечності стали наслідком різних підходів, непослідовності та неузгодженості державної політики щодо формування конкурентної структури енергоринків, що фактично призвело до стагнації реформ в енергетиці. *Отже, на сучасному етапі ринковий механізм не здатен забезпечувати оптимальний розподіл ресурсів, що потребує активізації державної політики реформ в енергетичній сфері.*

*Інтеграція України в євразійський енергетичний простір потребує балансування зовнішньоекономічного вектора енергетичної політики в напрямі залучення України до масштабних транснаціональних енергетичних проектів, що проходять через територію держави не лише по лінії «схід – захід», але й по лінії «південь – північ», більш активного використання можливостей Енергетичної хартії для налагодження співробітництва та надійного партнерства України на глобальному енергетичному ринку. Незважаючи на позаблоковий статус держави, крім заходів забезпечення національної енергетичної безпеки, доцільна також взаємовигідна участь у системах колективної енергетичної безпеки, міжнародних енергетичних організаціях та програмах партнерства.*



## **12.2. Першочергові завдання стабілізації функціонування паливно-енергетичного комплексу та кон'юнктури ринків енергоресурсів у 2010 р.**

- *Розробка проекту базового (рамкового) Закону України «Про основи енергетичної політики України», в якому визначити мету та принципи енергетичної політики; концепцію та стратегічні орієнтири розвитку паливно-енергетичного комплексу, форми та ступінь лібералізації ринків енергоресурсів; особливості приватизації; механізми та форми державного управління, планування, програмування та регулювання в енергетичній сфері; процедуру формування, моніторингу та прогнозування енергетичного балансу держави; основи державної політики енергоефективності; форми участі та впливу на енергетичну політику суспільних інститутів; форми державно-приватного партнерства та механізми збалансування взаємних інтересів; основи системи науково-технічного забезпечення; граничні показники та механізми досягнення прийняттого рівня енергетичної безпеки; напрями та шляхи міжнародної інтеграції України в енергетичній сфері тощо.*

- *Прийняття директив та коригування основних цільових індикаторів Енергетичної стратегії України до 2030 р. у напрямі підвищення рівня енергоефективності економіки та збільшення частки альтернативних видів палива.*

- *Реформування системи управління нафтогазового комплексу з метою формування прозорого платіжного балансу та механізму залучення інвестицій; реформування системи газопостачання у напрямі формування конкурентного ринку природного газу, а саме: сегментація ринку та корпоратизація НАК «Нафтогаз України» за такими складовими: транзитні послуги (міжнародний консорціум з управління магістральними газопроводами); оптовий ринок природного газу (державна компанія – оператор), роздрібний ринок (облгази, незалежні трейдери).*

- *Усунення на ринках енергоресурсів цінових диспропорцій та перехресних субсидій між галузями економіки та категоріями споживачів; закріплення незалежного статусу Національної комісії регулювання електроенергетики України.*

- *Розробка комплексної системи формування і управління як оперативними, так і стратегічними запасами енергоресурсів (оперативні запа-*

си вугілля та стратегічні запаси нафти/нафтопродуктів) з метою більш ефективного використання механізму резервування та збалансування кон'юнктури на внутрішньому ринку енергоресурсів.

*Запровадження на підприємствах паливно-енергетичного комплексу сучасних інформаційних технологій управління ризиками стабільного енергозабезпечення; з метою зменшення навантаження на державний бюджет у вигляді витрат на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру внести зміни до галузевих методик формування собівартості продукції в частині включення страхових платежів до валових витрат енергопідприємств.*

### **12.3. Пріоритетні напрями реформ щодо розвитку паливно-енергетичного комплексу та ринків енергоресурсів у середньостроковій перспективі (2010-1015 рр.)**

- *Створення системи стратегічного планування розвитку ПЕК та оптимізації енергетичного балансу держави на основі моделювання та прогнозування кон'юнктури ринків енергоресурсів та структурних змін в економіці.*

- *Здійснення структурно-інвестиційного маневру в енергетичній стратегії в напрямі глибокої модернізації існуючих енергогенеруючих потужностей на інноваційній основі.*

- *Формування конкурентної структури ринків енергоресурсів, яка більшою мірою сприяє розвитку інноваційної діяльності порівняно з монопольною, а відтак і можливостям модернізації пріоритетних об'єктів ПЕК державної форми власності за рахунок приватизації та інвестиційних податкових кредитів.*

- *Приватизація та формування конкурентного ринку вугільної продукції; диверсифікація видів економічної діяльності та розвиток інфраструктури шахтарських регіонів, у тому числі залучення приватних інвестицій.*

- *Удосконалення системи управління та регулювання галузевих енергетичних ринків у таких напрямках як: удосконалення системи управління державними корпоративними правами; розмежування та спеціалізація функції основних інститутів ринку і держави в реалізації інвестиційно-інноваційної політики.*

- Підвищення рівня капіталізації та приватизація теплової генерації; поетапне впровадження на оптовому ринку електроенергії довгострокових договорів та балансуючого ринку з метою залучення довгострокових інвестицій для модернізації існуючих і будівництва нових енергогенеруючих та енергопостачальних потужностей.

- Спрямування фінансових ресурсів від приватизації через стабілізаційний фонд на заходи із забезпечення надійності енергосистеми та формування резервних запасів палива.

- Встановлення ринкових правил ціноутворення на енергоресурси і максимально можливого уникнення адміністративного регулювання цін з боку органів державної влади; підвищення прозорості методології формування тарифів на електричну та теплову енергію з боку енергопостачальних компаній-монополістів; проаналізувати практику застосування та результативність впровадження спеціального («зеленого») тарифу на електроенергію та в разі необхідності внести відповідні зміни, що стимулюватимуть розвиток нетрадиційних та відновлюваних джерел енергії.

- Активізація розробки проектної документації та прискорення реалізації проектів диверсифікації поставок природного газу та нафти; здійснення комплексу заходів зі збільшення можливостей експорту електроенергії.

- Забезпечення за допомогою регуляторної політики інвестиційної складової, прискореної амортизації та зменшення виробничих витрат енергопідприємств.

### 12.4. Активізація політики енергоефективності

Довгостроковою метою Плану дій (до 2030 р.) є досягнення Україною високого рівня енергоефективності економік провідних країн світу. Середньостроковою метою відповідно до Державної цільової програми енергоефективності на 2010–2015 рр.<sup>12</sup> є зниження рівня енергоємності валового внутрішнього продукту на 20 % порівняно з 2008 р. Переваги

---

<sup>12</sup> Орієнтовний обсяг фінансування Програми становить 250 млрд грн, у тому числі 30,1 млрд грн – за рахунок державного бюджету, 15 млрд грн – за рахунок місцевих бюджетів, 204,9 млрд грн – за рахунок інших джерел.

від досягнення енергоефективності в національному масштабі можуть бути оцінені у більш ніж у 100 млрд грн завдяки зменшеним витратам на енергію у 2030 р., що призведе до 400 млрд грн, у чистому збереженні та істотному скороченні двоокису вуглецю. У цьому контексті потенціал енергоефективності може стати реальним ресурсом подолання кризових явищ, стабілізації та подальшого зростання економіки держави на інноваційній основі.

*Енергоефективність стає потужним фактором інноваційного розвитку та конкурентоспроможності вітчизняної обробної промисловості.* Попит на енергоефективність дає поштовх для розвитку таких галузей як: енергомашинобудування, виробництво сучасних матеріалів, біотехнологій, нанотехнологій, тобто формують кластери «зелених (екологічно чистих) технологій», які активно створюють країни-лідери світової економіки.

*Досягнення енергоефективного майбутнього ставить на порядок денний новий рівень попиту на наукові розробки у сфері енергетики та енергоефективності,* що потребує обґрунтування шляхів використання наукомістких технологій як шляхом іноземних запозичень, так і шляхом опори на власні наукові розробки у сфері скорочення енергоспоживання.

*Зміни в підходах до енергоспоживання на засадах енергозаощадження потребують нового інституційного середовища,* що включає розвиток енергетичного ринку і одночасне вдосконалення регуляторної політики держави.

### **12.5. Першочергові завдання результативності державної політики енергоефективності у 2010 р.**

- *Підготовка проекту закону України «Про забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів»,* в якому передбачити посилення державного контролю та адміністративних санкцій за перевищення прогресивних норм питомого споживання енергоресурсів, усунення практики збільшення та віднесення енерговитрат до валових витрат підприємств задля зменшення бази оподаткування.

- *Розробка проекту закону «Про енергетичний аудит»* із подальшим визначенням постановою Кабінету Міністрів України переліку суб'єктів економічної діяльності, що підлягають обов'язковому енергоаудиту, підготовка енергетичних паспортів підприємств та організацій

– найбільших споживачів енергоресурсів; встановлення тестів з економічності (відповідні органи влади разом із суб'єктами економічної діяльності отримують підтримку з метою започаткування процесу підготовки високорентабельних енергоефективних проектів та відповідного регулювання цін).

- *Виконання плану заходів з реалізації Концепції формування енергетичного балансу України – енергетичного паспорту держави.*

- *Сегментація ринку енергоефективних технологій, визначення потенціалу високорентабельної ефективності, як пріоритетного ресурсу (організація роботи на державному, галузевому та регіональному рівні з метою визначення потенціалу енергоефективності у державі [галузі, регіоні] та затвердження і безумовне впровадження відповідних програм, що повинно включати: регулярне визначення високорентабельного досяжного енергоефективного потенціалу за участю ціноутворюючих або регулюючих органів; встановлення задач з енергозбереження з огляду на високорентабельний потенціал; встановлення кількісних індикаторів та план заходів з енергоефективності до планів соціально-економічного розвитку на державному, галузевому та регіональному рівнях, враховуючи забезпечення постійного оновлення).*

- *Підвищити результативність використання програмно-цільового методу політики енергоефективності за рахунок нової форми державно-приватного партнерства в питаннях формування структури інвестиційного капіталу для реалізації енергоощадних проектів, у тому числі залучення коштів міжнародних фінансових організацій.*

- *Розробка державних стандартів з енергоефективності та прогресивних норм питомого споживання енергоресурсів відповідно до рівня розвинутих країн світу.*

- *Ліквідація будь-яких інституційних бар'єрів та перешкод на шляху широкого впровадження енергоощадних проектів, зокрема спрощення дозвільної процедури.*

- *Удосконалити економічний механізм політики енергоефективності за рахунок ліквідації диспропорцій цінової (тарифної) політики, податкових кредитів, «зелених» тарифів, «зелених» інвестицій тощо); внесення змін до системи оподаткування з метою стимулювання залучення в енергобаланс власних місцевих енергоресурсів та альтернативних дже-*

рел енергії; звільнення від оподаткування на 10 років при впровадженні енергоефективних технологій, стимулювання ввезення енергоощадного обладнання, яке не виробляється в Україні тощо.

- *Розробити концепцію розвитку ринку енергоощадних технологій та послуг, сприяння розвитку відповідної інфраструктури та інституційне забезпечення суб'єктів такого ринку, наприклад ЕСКО.*

### **12.6. Пріоритетні напрями реформи щодо вдосконалення державної політики енергоефективності в середньостроковому періоді (2010–2015 рр.)**

- *Удосконалення програмно-цільового методу реалізації політики енергоефективності (зміщення акцентів державної підтримки від відомчо-галузевого підходу до пріоритетних цільових програм енергоефективності); встановлення ефективних механізмів впровадження програм з енергоефективності (зацікавлені агенції отримують підтримку з метою: прозорого визначення, хто саме буде керувати енергоефективними програмами; огляду програм, фінансування, охоплення споживачів та цілей енергоефективних програм, забезпечення належного адміністрування та покриття витрат за програмами, забезпечення досягнення завдань; визначення завдань та фінансування на довготривалій основі, що будуть підготовлені шляхом оцінки поточних програм; створення якісних навчальних програм з енергоефективності для суспільства; забезпечення того, що адміністратор проекту буде ділитись інформацією щодо найкращого досвіду на регіональному та національному рівнях).*

- *Розвиток процесу регулювання енергетичного та комунального секторів та інших програм управлінського стимулювання таких, якими є ефективність та постачання ресурсів у сфері природних монополій (відповідні органи влади забезпечують: вивчення та створення економічних та фінансових механізмів з метою мотивації комунальних та енергопостачальних підприємств у забезпеченні енергоощадження та модернізації із застосуванням енергоефективних технологій; виправлення немотивованого обсягу комунального виробництва та вивчення інших ціноутворюючих можливостей; забезпечення своєчасного фінансування або компенсації витрат на місцях для сторін, що застосовують енергоефективні програми).*

- *Розвиток державної політики з метою забезпечення використання якісних методик* (зацікавлені агенції отримують підтримку з метою: отримання механізму для перегляду та оновлення будівельних норм; встановлення механізмів реалізації та моніторингу енергетичних норм; адаптації та імплементації державних стандартів для приладів, на які не розповсюджуються федеральні стандарти; розробки та впровадження енергоефективних програм – приклади, на державному та регіональному рівнях).

- *Державне регулювання цін та інші стимулюючі механізми для споживачів з метою підвищення інвестиційної привабливості та усунення бар'єрів у сфері енергоефективності* (комунальні та ціноутворюючі органи отримують підтримку з метою: визначення надання пропозицій та зміни цін, беручи до уваги вплив на мотивацію споживачів для розвитку енергоефективності; створення механізмів для посилення зацікавленості в енергоефективності (наприклад, фінансові механізми); встановлення новітньої системи формування рахунків (комунальні служби отримують підтримку для роботи зі споживачами з метою впровадження найбільш ефективних джерел постійного використання енергії та надання інформації щодо вартості по всіх містах та регіонах держави).

- *Запровадження систем та служб енергоменеджменту на всіх рівнях територіально-галузевої ієрархії управління* (встановлення механізмів оцінки, виміру та контролю, при цьому регулюючі та ціноутворюючі органи забезпечують роботу з енергопостачальниками та споживачами з метою впровадження та адаптації ефективних та прозорих методик оцінки, виміру та контролю енергоефективності; суб'єкти економічної діяльності забезпечують проведення постійної оцінки, виміру та контролю відповідно до цих методик; використання сучасних моделей управління ризиками енергозабезпечення та регулювання енергоспоживанням на основі методів штучного інтелекту (наприклад, нейромереж).

- *Упровадження новітньої інформаційно-розподільчої системи та системи постачання* (комунальні та інші суб'єкти програм отримують підтримку з метою: дослідження методів об'єднання найкращих технологій з метою сприяння обмеженню максимально споживаної потужності та моніторингу ефективності оновлення для запобігання деградації обладнання та ін.; координування регулювання попиту та енергоефективних про-



грам з метою максимізації вартості для споживачів; підтримка розвитку енергоефективних послуг та каналу виконання програми [наприклад, якісні технічні спеціалісти], з наданням особливої уваги програмам для житлового сектору).

- *Проведення системних комплексних досліджень у сфері ефективного використання ПЕР та розроблення наукових основ новітніх енергоощадних технологій, за якими Україна може займати провідні позиції у світі; формування кластерів новітніх екологічно чистих («зелених») технологій, розробка відповідних цільових програм державної підтримки.*

- *Розроблення та прийняття програми розвитку вітчизняного енергомашинобудування з пріоритетним розвитком сучасного енергоощадного обладнання, поступове заміщення «критичного імпорту» енергоефективних технологій.*

- *Запровадження систем енергоменеджменту з використанням інтегрованої моделі управління ризиками енергозабезпечення та антикризового регулювання енергоспоживанням на всіх рівнях територіально-галузевої ієрархії управління.*

- *Поширення перформанс-контрактингу та інших фінансових механізмів шляхом удосконалення законодавчо-нормативної бази, особливо скасування інституціональних бар'єрів перформанс-контрактингу в бюджетному секторі.*

- *Установлення ефективно діючих, прозорих механізмів регулювання взаємовідносин суб'єктів господарювання, населення та держави, готовність забезпечити однакові умови для всіх суб'єктів господарювання, уникнення адміністративного втручання в ринкові механізми ціноутворення на енергоресурси, зниження рівня корупційних схем у сфері оподаткування, що створить основу успіху єдиної державної політики енергоефективності.*



### 13. ПОДОЛАННЯ ТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

Україна має найбільший неформальний сектор. За оцінками Світового банку, тіньова економіка становить близько 50 % офіційного ВВП. В умовах фінансово-економічної кризи тінізація національної економіки набула тотального характеру та небувалих темпів зростання і окремими експертами та дослідниками оцінюється в межах 60 % ВВП, що становить на сучасному етапі реальну загрозу національній безпеці держави. Тіньова економічна діяльність стала складовою економіки держави. Вона обслуговує економічні і політичні інтереси певних впливових структур і ділових кіл. Значно зросли такі явища, як корупція, кримінальний промисел, рейдерство.

При цьому важливо врахувати багатовекторність тіньових відносин, зокрема такі:

- наявність тіньового політичного лобізму, тінізація виборчих процесів і механізмів;

- розвал системи державного управління та залежність кадрової політики від політичних квот, де за гроші ідуть у владу і з допомогою влади отримують тіньові гроші;

- небезпечною для суспільства є тінізація військової сфери, зрощення тіньового капіталу з державним апаратом.

Однією з найбільш тінізованих сфер діяльності є зовнішньоекономічна діяльність. За експертними оцінками, в Україну завозяться незаконним і контрабандним способами від третини до половини імпорту товарів. Фіктивні експортні поставки використовуються для розкрадання податку на додану вартість. Зростає неконтрольована торгівля товарами низької якості, сумнівного походження, небезпечними для споживання. Офіційний облік не дає повного уявлення щодо обсягів такого високовартісного імпорту, як спиртні напої, тютюнові вироби, взуття, одяг, меблі, годинники, побутова та комп'ютерна техніка, проте, враховуючи легальну реалізацію цих творів, можна мати повну інформацію про надходження їх в Україну. Проте відповідні контрольні та адміністративні органи не виконують покладених на них функцій, сприяючи тим самим посиленню контрабандних поставок у країну. Приховування реальної економічної діяльності та виведення її у тінь обумовлене рядом болючих

податкових проблем. Податкова система є непрозорою, громіздкою та потребує негайного наведення елементарного порядку. Основна її проблема полягає в існуванні корумпованого адміністрування ПДВ, практиці виконання планів доходів за рахунок збирання наперед податків, нестабільності й недосконалості податкового законодавства. Масового характеру набули застосування чітко спланованих схем мінімізації та ухилення від сплати податків. Водночас спостерігається комерціалізація податкових органів, симптоми незаконодавчого оподаткування бізнесу, використання контрольних функцій цих органів не тільки на мобілізацію доходів до бюджету, а в ряді випадків і на руйнування бізнесу, послаблення конкурентів, отримання тіньових доходів.

*З огляду на викладене, можна констатувати, що в Україні сформувалася унікальна тіньова економіка, основними ознаками якої є:*

- ухилення від сплати податків;
- вплив капіталу й подвійна бухгалтерія;
- приховане безробіття;
- корупція і хабарництво;
- неорганізована і «чорна» торгівля.

Це підтверджують різні соціологічні дослідження.

Тіньовий обіг найбільше спостерігається в таких сферах діяльності: торгівля (80 %), будівництво (66 %), нерухомість (60 %), громадське харчування (53 %), транспорт та перевезення (46 %).

Досить високий рівень корумпованості склався у сферах, які здійснюють постачання енергоносіїв, землевідведення під будівництво, операції з нерухомістю (оренда) і приватизацію державного та комунального майна.

Така ситуація пояснюється рядом чинників, а саме:

- відсутністю необхідного збалансованого і стабільного законодавства та правовим нігілізмом значної частини представників державної влади, бізнесу і соціальних верств населення;
- зацікавленістю окремих представників державного апарату в існуванні тіньової економіки та в отриманні тіньових доходів;
- системними вадами податкової і митної політики, потужним податковим тиском;
- недосконалістю регуляторної політики держави, гнітючою системою

дозвільних реєстраційних і наглядових функцій та існуванням формальних і неформальних розмірів плати за надані послуги і виконані роботи;

- правовою незахищеністю суб'єктів господарської діяльності і підприємців від зловживань, утисків, протидії і вимагань з боку представників різних структур і рівнів влади;

- посиленням діяльності кримінальних структур, інтеграція організованої злочинності із суб'єктами господарської діяльності;

- зростанням безробіття (прихованого), неритмічною роботою підприємств, низьким рівнем оплати праці, відсутністю належного соціального захисту населення;

- прорахунками у грошово-кредитній політиці, непрозорою діяльністю державного регулятора в цій сфері, доларизацією економіки, неналежним наглядом і контролем за діяльністю банків з боку держави;

- неефективним управлінням державною і комунальною власністю;

- звуженням мотивації в юридичних і фізичних осіб до економічної діяльності у легальному секторі економіки.

Надзвичайно небезпечним є утворення і діяльність тіньових і корупційних ринків послуг і благ під прикриттям державних органів влади. Саме там діють ринкові відносини з конкретними розмірами неофіційних плат і тарифів на заміну безоплатній основі і державним гарантіям. Ідеться про тіньовий внутрішній ринок товарів і послуг, ринок судових, адміністративних, управлінських і господарських рішень, ринок керівних посад, де відбувається «боротьба» за «розставлення на дохідні посади» людей у виконавчій владі, правоохоронних і фіскальних структурах, ринок освіти, медичних послуг і наукових досліджень, ринок для задоволення деструктивного попиту (наркотичні засоби, зброя тощо).

Зважаючи на це, та з огляду на можливу подальшу тінізацію української економіки, можна зробити висновок, що життя абсолютної більшості громадян нашої держави (починаючи від народження і до смерті) проходять в оточенні тих чи інших тіньових ринків, стосунків і відносин, які не відображено у встановлених державою формах обліку і звітності.

За умови спрямування грошей тіньової економіки в офіційний сектор надходження до державної казни збільшилися б на десятки мільярдів гривень, що дало б можливість посилити соціальний захист населення, підтримати інвестиції та інновації. Цей ресурс є реальним і цінним

для покращення життя громадян в умовах фінансово-економічної кризи та політичної нестабільності. Обсяги тіньової економіки, що склалися в Україні, підштовхували владу до запровадження заходів, спрямованих до зниження рівня тіньового сектору економіки. Проте ці заходи поки що не дали очікуваних результатів, оскільки на розвиток тіньової економіки впливає ряд факторів, і засоби боротьби з нею повинні мати системний комплексний характер і включати правові, економічні та соціальні аспекти.

При формуванні концепції відношення до тіньової економіки слід виходити з того, що:

- необхідна зміна моделі реформування економіки в цілому з пріоритетами інтересів вітчизняних виробників і споживачів;
- для протидії тіньовій економіці необхідно залучити всі зацікавлені сили, зокрема й ті, які є в самій тіньовій економіці.

Легалізація і декриміналізація бізнесу потребують реалізації програми, кінцевою метою якої є виконання взаємовигідної угоди між державою і бізнесом, де сторони беруть на себе і суворо виконують взаємні зобов'язання. До цих зобов'язань слід включити те, що бізнес розширює суспільно корисну економічну діяльність, не ухиляючись від фіскальних зобов'язань. Держава забезпечує підприємствам розумну ціну діяльності на ринку, захист прав власності, достойне соціальне забезпечення громадян.

Угода має включати механізм виявлення фактів її порушення та відповідні заходи.

Ефективність дії такого механізму залежатиме від чіткості й однозначності дії законів, принципової можливості виявлення правопорушень і забезпечення застосування санкцій до всіх учасників правопорушень незалежно від їхнього статусу і матеріального стану (наявність відповідних кадрів, фінансових і технічних заходів).

*Тінізація економіки має глибоке підґрунтя і міцне коріння, тому для вирішення складної проблеми обмеження її масштабів можуть бути застосовані такі заходи:*

1. Забезпечення чіткості та однозначності дії законів.

Слід ліквідувати значну кількість законів непрямої дії, які призводять до чиновницького свавілля, корупції, масового порушення законодавства.

Законодавство має включати норми відповідальності посадових осіб усіх рангів за фактами порушення законів при управлінні державною власністю, витрачання бюджетних коштів, незаконному наданні податкових, митних або інших пільг, якщо такими діями нанесено збитки державі і суспільству.

2. Здійснення масштабної податкової реформи на основі таких пріоритетів:

– поступове скорочення кількості податків і зборів, зниження їх ставок та вдосконалення предмету оподаткування;

– оподаткування надприбутків, які отримують фінансово-промислові групи і монополісти від експлуатації корисних копалин, природних ресурсів, державної власності, недосконалих бюджетних пільг і дотацій;

– приведення правил визначення доходів і видатків суб'єктів господарювання у відповідність із загальновизначеними принципами єдиного бухгалтерського обліку, на якому ґрунтується фінансова, податкова, статистична та інші види звітності;

– законодавча ліквідація можливості підприємств використовувати фіктивні операції з приховуванням доходів і збільшенням валових витрат, ухиляння від сплати податків.

3. Розробка механізмів дотримання контрактів і угод.

*Проведення судової реформи, метою якої має стати:*

– незалежність суддів від виконавчої влади;

– створення інструментів виконання судових рішень та незалежної системи контролю їх якості;

– реалізація програми захисту суддів, потерпілих та свідків.

Необхідно вирішити проблему фінансування суддів та усунути їхню залежність від різних джерел фінансування, у тому числі кримінального характеру.

4. Ліквідація інституційних та адміністративних перешкод ведення бізнесу.

Потрібно внести істотні корективи в регуляторну політику держави, починаючи з перегляду і спрощення дозвільних, реєстраційних і наглядових функцій, встановлення обґрунтованих прогресивних розмірів тарифів за надані послуги.

5. Створення механізмів надійного захисту прав власності всіх учасників економічного життя, що передбачає:

- встановлення прозорості в діяльності підприємств для акціонерів;
- забезпечення процедури зміни власників в умовах прозорих та оперативних судових процедур.

6. Формування системи контролюючих служб та якісного кадрового забезпечення.

Необхідно створити принципово нову систему фінансового, податкового, банківського контролю з урахуванням повноважень Рахункової палати та підвищити її відповідальність за стан і якість контролю. Оцінки діяльності контролюючих і правоохоронних органів, їх чисельність, видатки на утримання повинні визначатися не за кількістю контрольних заходів, а за реальними поверненнями коштів і майна державі за рахунок цілковитого усунення правопорушень.

Головною умовою легалізації економіки є розвиток усіх форм та інститутів громадянського суспільства і посилення його впливу на соціально-економічну політику держави.

## 14. МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ

### 14.1. Розвиток партнерських відносин між державою і бізнесом

Відносини між державою та бізнесом в Україні характеризуються численними проблемами у сфері оподаткування, реєстрації та ліквідації підприємств (134 та 145 місце відповідно з 183 країн у рейтингу «Ведення бізнесу»), ліцензування та отримання дозволів, акціонування та корпоративного управління (за рівнем захисту міноритарних акціонерів Україна посідає 132 передостаннє місце в рейтингу Світового економічного форуму), захисту прав власності (127 місце України з 133 країн у рейтингу Світового економічного форуму), захисту інвесторів (109 місце в рейтингу «Ведення бізнесу»), соціальної відповідальності бізнесу тощо. Податкове регулювання в Україні характеризується нестабільністю, істотним податковим навантаженням на економічні суб'єкти (Україна посідає 181 місце серед 183 країн за показниками, що характеризують адміністративне та податкове навантаження на суб'єкти господарювання в рейтингу «Ведення бізнесу»), численними проблемами з адмініструванням платежів, бюджетною заборгованістю з окремих видів податків (обсяг бюджетної заборгованості з невідшкодованого ПДВ станом на 01.01.2010 становив 21,8 млрд грн, у т. ч. із сум, підтверджених перевіркою – 16,9 млрд грн; за 2009 р. сума заборгованості зросла на 9,0 млрд грн, або в 1,7 раза), неефективною системою справляння рентних платежів тощо.

Становлення партнерських відносин між державою та бізнесом має здійснюватись на основі:

Формування ефективного механізму соціальної відповідальності бізнесу, яким передбачається розробка:

– системи пропаганди соціальної активності та відповідальності підприємств, програм зовнішнього стимулювання соціальної відповідальності підприємства (програми економічної мотивації, переконання, залучення до соціального партнерства та діалогу), заходів стимулювання розвитку галузевого поширення та саморегулювання соціальної відповідальності;

- методології проведення уніфікованого та ефективного соціального аудиту;
- системи якісних та кількісних комплексних соціальних індексів, на основі яких визначатимуться соціальні рейтинги підприємств;
- баз даних для проведення соціального аудиту на регіональному та місцевому рівнях державної виконавчої влади;
- центрів соціального аудиту (державних і недержавних) як елементів соціальної інфраструктури ринкового спрямування.

Удосконалення стратегії та інституційної структури протидії корупції, правової бази і системи внутрішнього контролю у сфері боротьби з корупцією; зміцнення потенціалу органів державної влади щодо запобігання проявам корупції; упровадження в національне законодавство міжнародних стандартів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму.

Реалізація партнерства між державою та бізнесом потребує вдосконалення нормативно-правової бази державно-приватного партнерства шляхом:

- прийняття Закону України «Про основні засади взаємодії держави з приватними партнерами»;
- розроблення та прийняття державної та регіональної стратегії розвитку державно-приватного партнерства, в якій мають бути відображені загальні напрями і сфери публічно-приватного партнерства, види й обсяги послуг, які надаватимуться в рамках партнерства, передбачувані форми партнерства, основоположні принципи функціонування партнерства;
- узгодження чинної нормативно-правової бази щодо використання державної власності в контексті запровадження державно-приватного партнерства, зокрема, в частині законів України «Про управління державним та комунальним майном», «Про оренду державного та комунального майна», «Про концесії», «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг», «Про фінансовий лізинг», «Про угоди про розподіл продукції»;
- прийняття Закону України «Про угоди про розподіл продукції» в новій редакції, що визначатиме місце угод про розподіл продукції в



загальнодержавній правовій системі, момент виникнення та переходу права власності на видобуту продукцію, статус «іноземний інвестор», що застосовується в міжнародній практиці, зокрема – документах ОЕСР, перелік осіб, які можуть бути інвесторами;

- формування Національного реєстру об'єктів державно-приватного партнерства за відповідними регіонами, територіями, видами економічної діяльності;

- прийняття Закону України «Про соціальну відповідальність бізнесу», який має стати рамковим усеохоплюючим документом з питань, що регулюють соціальні відносини між суспільством та бізнесом в Україні;

- удосконалення Національного стандарту України «Системи управління соціальною відповідальністю» з метою адаптації до особливостей та спеціалізації діяльності підприємств різних видів економічної діяльності України профільними міністерствами та відомствами;

- створення Координаційної ради для розробки стратегії розвитку системи соціальних послуг, виділення ключових завдань її реформування, здійснення моніторингу за вирішенням поставлених проблем;

- створення Реєстру суб'єктів (державних, недержавних) надання соціальних послуг (забезпечення відкритого доступу населення до даних реєстру) та отримувачів соціальних послуг (із дотриманням конфіденційності збору фінансової та іншої інформації про потенційних споживачів соціальних послуг).

#### **14.2. Модернізація механізму управління державною власністю**

Проблема: низька ефективність управління державною власністю та корпоративними правами держави на основі застарілих управлінських процедур без залучення кращих світових практик корпоративного управління, безсистемна приватизація, результатом якої є вкрай низькі обсяги бюджетних надходжень (план надходжень бюджетних коштів від приватизації державного майна у 2009 р. виконано на 10,2 %), невпорядкованість рентних відносин тощо.

Визначення стратегічних орієнтирів розвитку державної власності щодо:

- посилення ролі державної власності в процесах управління економікою шляхом представлення інтересів держави у сферах

економічної діяльності, пов'язаних з економічною безпекою, забезпеченням конкурентоспроможного економічного зростання, діяльністю природних монополій;

– розвитку суб'єктів господарювання державного сектору економіки на середньострокову перспективу з урахуванням прогнозу тривалості та ймовірних наслідків економічної кризи в Україні та світовій економіці.

Підвищення ефективності управління об'єктами державної власності:

– у сфері управління державним майном, включаючи земельні ділянки, де розташоване таке майно;

– шляхом чіткого розподілу функцій управління об'єктами державної власності між органами виконавчої влади (центральними, місцевими, Фондом державного майна України), у тому числі посилення ролі Міністерства економіки України в управлінні корпоративними правами держави;

– на основі визначення критеріїв доцільності передачі державного майна в приватну власність та способів контролю за подальшим використанням переданого майна;

– шляхом удосконалення обліку об'єктів державної власності через створення бази даних про нерухоме майно, яке перебуває на балансі суб'єктів господарювання державного сектору економіки;

– шляхом проведення інвентаризації об'єктів державної інтелектуальної власності в Україні.

Удосконалення механізму управління об'єктами державної власності у сфері природних ресурсів шляхом:

– надання природним ресурсам статусу державних активів у відповідності до Конституції України;

– запровадження диференційованих ставок оподаткування прибутку, що отримується суб'єктами, які працюють у галузі видобування природних ресурсів, а також запровадження експортних мит на природні ресурси;

– створення системи моніторингу стану й адекватної грошової оцінки природних ресурсів з метою підвищення ефективності використання природних ресурсів; розробки (з урахуванням світової практики) стандартів обліку та звітності суб'єктів господарювання, що працюють у галузі видобування та продажу природних ресурсів;

– реалізації стратегії формування рентної плати за використання природних ресурсів та розробки єдиного нормативно-правового акту законодавчого рівня, який би регулював відносини у сфері рентної плати, способи її справляння та ставки.

### **14.3. Формування середовища партнерства в інвестиційно-інноваційній сфері**

Проблема: низька конкурентоспроможність національної економіки (82 місце з 133 країн у рейтингу глобальної конкурентоспроможності Світового економічного форуму), що характеризується недостатнім рівнем диверсифікованості та домінуванням третього та четвертого технологічних укладів.

Для забезпечення конкурентоспроможного інноваційного розвитку економіки України доцільно використовувати засади публічно-приватного партнерства, яке передбачає:

Формування інфраструктури інноваційної економіки шляхом:

- створення мережі спеціалізованих організацій підтримки інновацій;
- стимулювання співробітництва бізнесу, університетів та науково-дослідних установ; створення бази даних за результатами впровадження заходів інноваційної політики та самих інновацій; підвищення культури патентування й ліцензування шляхом створення професійних патентних мереж і реформування законодавства у сфері інтелектуальної власності.

Реалізацію сучасних механізмів управління ризиками інвестиційних проєктів на засадах державно-приватного партнерства, запровадження державного моніторингу та контролю за реалізацією інвестиційних проєктів стратегічного значення.

Модернізацію нормативно-правової бази у сфері інвестиційно-інноваційного розвитку шляхом:

- прийняття Закону України «Про створення Інвестиційно-інноваційного фонду України», що розширить можливості суб'єктів підприємництва для реалізації інвестиційних проєктів через механізми прямого фінансування, кредитування, а також надання державних гарантій;
- розробки Концепції розвитку державних фінансових інститутів розвитку, яка визначатиме пріоритети їхньої діяльності та критерії ефективності;

#### 14.4. Розвиток партнерських відносин між державою та міжнародними організаціями

– прийняття постанови КМУ про реорганізацію Українського банку реконструкції та розвитку, який здійснюватиме управління Інвестиційним фондом і виконуватиме функції з оперативного управління його коштами, аналізу, оцінки та відбору інвестиційних проєктів, надаватиме інвесторам гарантії від імені КМУ, вестиме облік кредитних та інвестиційних зобов'язань і стану їхнього виконання, контролюватиме ефективність використання коштів цього фонду;

– прийняття постанови КМУ про порядок формування та використання коштів Венчурного інноваційного фонду, який буде співфінансувати відібрані на конкурсній основі венчурні інноваційні фонди, що формуються приватними інвесторами.

#### **14.4. Розвиток партнерських відносин між державою та міжнародними організаціями**

Передбачається посилення взаємодії держави з міжнародними організаціями з метою підвищення ефективності використання фінансової, технічної та консультативної допомоги шляхом:

Залучення позик МФО на підтримку державного бюджету лише після оцінки бюджетних можливостей держави і використання всіх внутрішніх джерел фінансування витрат бюджету і боргових зобов'язань уряду;

Підвищення ефективності кредитних програм МФО на основі:

– посилення відповідальності міжнародних організацій за результати впровадження проєктів і перекладення частини непродуктивних витрат, понесених під час реалізації невдалих проєктів на їх власні бюджети;

– забезпечення наступності в проєктах МФО, тобто подальшого використання створених організаційно-фінансових механізмів без участі кредиторів;

– забезпечення належного обґрунтування ініціювання та планування проєктів;

– запобігання формування ризикової та диспропорційної структури проєктного портфелю МБРР в Україні;

– спрощення процедур МФО щодо набуття чинності угод про позики та внесення змін до них;

– встановлення відповідальності українських виконавців та бенефіціарів за несвоєчасне і неякісне впровадження проєктів;

Сприяння європейській та євроатлантичній інтеграції України на основі:

- адаптації законодавства України до законодавства ЄС, зокрема у сфері прикордонного, митного та інших видів контролю, що застосовуються державою під час переміщення товарів; у сфері цивільної авіації;
- гармонізації національного законодавства в санітарній та фіто-санітарній сфері з нормами та принципами угод СОТ, нормами *acquis communautaire*; адаптації процедури оцінки впливу на навколишнє середовище до вимог ЄС;
- упровадження принципів Європейської хартії малих підприємств; реалізації положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, зокрема в частині створення зони вільної торгівлі;
- виконання Плану дій щодо вільного переміщення промислової продукції в рамках приєднання України до Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислової продукції (АСАА);
- імплементації положень «Порядку денного асоціації Україна – ЄС»;
- підтримки здійснення координації державної політики у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції; розвитку можливостей України у сфері повітряних перевезень шляхом участі в операціях і місіях ЄС і НАТО; розвитку науки в рамках наукових програм ЄС і НАТО;
- забезпечення належного рівня поінформованості громадськості з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, створення умов для свідомого самовизначення громадян щодо приєднання до ЄС і НАТО;
- інтеграції державних телерадіокомпаній до європейських комунікаційних мереж; підтримки транскордонного співробітництва та культурних зв'язків; розроблення та впровадження активної цільової маркетингової стратегії формування позитивного інвестиційного іміджу України за кордоном; реформування публічної адміністрації з метою інтеграції України до європейського адміністративного простору.

## 15. НАУКА ТА ІННОВАЦІЇ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

В Україні накопичено потужний науково-технологічний потенціал за кількісними показниками: кількість наукових установ сьогодні перебуває майже на рівні 1991 р. (1378 у 2008 р. проти 1344 у 1991 р.), більше половини з яких відносяться до галузевого сектору науки (55,5 %), понад чверть – до академічного (26,1 %); 13 % – вищої освіти і 5 % – заводського сектору.

Активність корпоративного сектору досліджень і розробок з обмежено вузькою «нішею» ринку: у середньому промислові підприємства витрачають на дослідження і розробки менше 1 % від вартості продукції, що випускається. Загалом, частка промислових підприємств у секторі досліджень і розробок становить в Україні близько 5 %, в Росії – 6 %, водночас як у США, Японії, країнах ЄС і навіть у Китаї – близько 60 %. Розвиток виконання науково-технічних розробок переконливо доводить іншу тенденцію – низький рівень наукових розробок та інновацій у промисловості.

В останні роки сформувалася негативна тенденція щодо скорочення реальних обсягів фінансування науково-технологічної сфери, хоча номінально відбувається їх збільшення. Зокрема, у 2007–2008 рр. загальний обсяг фінансування наукових і науково-технічних робіт у діючих цінах порівняно з попередніми періодами зростав на 19 % та 30 %, відповідно. Аналогічна динаміка фіксувалася й у попередні роки. Можна констатувати не просто брак коштів для забезпечення науково-технологічного розвитку виробничого потенціалу економіки України, а руйнування фінансових основ функціонування наукового сектору, що дедалі помітніше призводить до посилення технологічної залежності національного господарства.

Для останніх років характерне зростання питомої ваги фундаментальних досліджень у розподілі за видами наукових робіт, проте їх частка не перевищує 0,2 % ВВП, тоді як у розвинутих країнах витрати на фундаментальні дослідження становлять 0,5–0,6 % ВВП. Фактично частка ВВП, яка витрачається на наукові дослідження в Україні, у 2–2,5 раза менша, ніж у провідних країнах світу. Питомі витрати на наукові

дослідження в розрахунку на одного науковця в Україні майже втричі менші, ніж у Росії, у 18 разів – ніж у Бразилії, в 34 – ніж у Південній Кореї і більше як у 70 разів – ніж у США.

Парк наукових приладів та устаткування в науково-дослідних організаціях і лабораторіях непомірно застарів: 60 % з тих, що експлуатуються в НАН України, функціонують від 15 до 25 років, водночас як у розвинутих країнах світу термін експлуатації такого обладнання не перевищує п'яти-семи років. Для максимально ефективного використання інтелекту дослідника відсутність сучасної прогресивної матеріально-технічної бази є чи не головною перешкодою щодо позитивної результативності завершення його наукових пошуків. Частка основних засобів наукових організацій у загальному обсязі основних засобів підприємств та організацій України становила 0,9 %, у тому числі машин та обладнання – 1,3 %. Ступінь зношеності основних засобів у науковій сфері становив близько 45 %.

Слід відзначити недостатню увагу держави до ситуації у сфері регулювання правовідносин щодо об'єктів права промислової власності, зосередження на правових та адміністративних методах та інструментах без належного використання методів стимулюючого характеру, що призвели до катастрофічного зменшення чисельності винахідників, авторів промислових зразків і раціоналізаторських пропозицій. Порівняно з 1991 р. кількість винахідників і раціоналізаторів скоротилася більш ніж у 20 разів.

Прискорення розвитку економіки України та її рівноправну інтеграцію в міжнародний простір у середньостроковій і довгостроковій перспективі визначатиметься результатом використання в першу чергу інноваційної складової, що передбачає підвищення ролі науки як впливового інституту рівноправного партнера в мережі соціально-економічних взаємовідносин.

Необхідно завершити процес інституціалізації наукової сфери методами законодавства, виконавчої, судової та науково-технологічної політики, загальнодержавного прогнозування й моделювання, науково-технічного програмування та інформатизації з метою вирішення найгостріших національних проблем екології, енергозбереження та ресурсозбереження, інноваційно-інвестиційних зрушень.

Напрями:

– визначення стратегічних пріоритетів державної підтримки розвитку науки й наукової діяльності, що дасть змогу забезпечити ефективне використання обмежених ресурсів з урахуванням реалій і викликів в умовах загострення фінансово-економічної кризи. Такими стратегічними напрямками можуть стати: 1) фундаментальні дослідження, які повністю або частково фінансуються за рахунок позабюджетних джерел (відомчі замовлення, міжнародні організації, гранти, підприємства та ін.); 2) наукові дослідження з проблем енергоощадження та використання нових джерел енергії; 3) відновлення природного середовища, сталий розвиток, економіка знань; 4) наукове забезпечення антикризової соціально-економічної політики; 5) наукові дослідження у сфері розробки та трансферу нових технологій, інновацій, технологічної модернізації промисловості, відновлення основних фондів (у тому числі в аграрному секторі економіки);

– безумовне виконання параметрів державної підтримки розвитку академічної науки, що встановлені законодавчими та іншими нормативно-правовими актами. При доопрацюванні проекту бюджету доцільно збільшити капітальні видатки на розвиток сфери академічної науки, виходячи з того, що ці витрати, як правило, стимулюють не лише науковий пошук, а й т. зв. «інвестиційні» галузі промисловості (машинобудування, будівництво та ін.), а також не створюють інфляційних ефектів;

– офіційно визнати випереджальний розвиток фундаментальних досліджень і сприяти при цьому збереженню провідних вітчизняних наукових шкіл через спеціальну державну програму підтримки;

– упровадження організаційно-стимулюючих механізмів розвитку наукових досліджень відповідно до законів поглибленого поділу наукової праці (фундаментальні дослідження, НДДКР, пошукові дослідження, експериментальні роботи, дослідне виробництво, зразки) через посилення конкуренції між ними, підвищення кооперування, розвитку всіх форм власності, ввести механізм конкурсу за ресурси в усі форми бюджетного фінансування; підвищення прозорості і зниження рівня лобіювання за допомогою ряду процедур: рішення про фінансування повинно прийматися за участю технічних експертів, необхідно максимально враховувати зовнішню оцінку, включаючи, де можливо, зарубіжних експертів;



– створення наукомістких корпорацій шляхом інтеграції наукових, промислових і фінансових структур через послідовну і раціональну концентрацію науково-конструкторських і виробничих підприємств за принципом схильності до однорідних класів (видів) НДДКР та нової технології (загальних кінцевих результатів);

– визначити коло галузей, що становитимуть основу нового технологічного укладу економіки, та, відповідно до економічної і науково-технологічної політики держави, брати кооперативну участь у їх науковому забезпеченні. Важливо здійснювати вибірковий (селективний) розвиток технологій: виключення дублювання; розвиток дослідницької, дослідно-експериментальної бази наукового приладобудування, мережі центрів колективного користування, доведення фінансування приладної бази науки до 5 % обсягів коштів, що виділяються з бюджету;

– у сфері управління – створити міжвідомчу комісію з науково-інноваційної політики як координуючий орган, що забезпечуватиме взаємодію зацікавлених органів виконавчої влади з метою вироблення й реалізації державної політики у сфері наукової, науково-технологічної та інноваційної діяльності, розвитку державних та регіональних центрів науки і високих технологій;

– реалізація політики, спрямованої на підвищення якості кадрового потенціалу науки шляхом стимулювання мобільності, введення диференційованої оплати праці, підвищення кваліфікаційних вимог. Разом із введенням стимулюючих надбавок, підвищенням розмірів доплат за науковий ступінь істотно має бути підвищена базова складова заробітної плати вчених;

– здійснити переорієнтацію діючих цільових програм наукових досліджень та експертних розробок на забезпечення пріоритетних напрямів розвитку науки, технологій з урахуванням номенклатури першочергових важливих основних проектів державного значення;

– затвердити нормативно-законодавчу базу венчурного фінансування та реалізувати на її основі механізми участі держави у венчурних фондах; створити інституціональні та правові умови для розвитку венчурного інвестування в наукомісткі проекти;

– розробити та затвердити податкову політику щодо стимулювання витрат приватного сектору на НДДКР («податкові витрати») для інвестування коштів бізнесу в фундаментальну і прикладну науку.

## 15.1. Розбудова національної інноваційної системи

### Напрями:

– створення раціональної організаційної структури управління науково-технологічною та інноваційною діяльністю:

◆ передбачається систематизація державних управлінських функцій у цій сфері, адекватного їх перерозподілу між органами виконавчої влади, реалізації напрацьованих раніше заходів та норм законодавства, зокрема щодо стимулювання інноваційної діяльності, дію яких призупинено;

◆ підвищення виконавчої дисципліни міністерств і відомств, забезпечення належного контролю з боку органів виконавчої влади всіх рівнів, особливо в частині виконання стратегічних програм, заходів і пропозицій, визначених у рекомендаціях комітетських та парламентських слухань;

– розблокування дії законодавчих актів та запровадження комплексу механізмів реалізації інноваційної політики:

◆ упорядкувати наявну систему законодавства та доповнити її цілим рядом необхідних документів, які б регламентували та забезпечували всі складові інноваційної політики держави: створення інноваційної інфраструктури, розвиток трансферу технологій, венчурне фінансування, формування національної інноваційної системи, розвиток високотехнологічного виробництва, інтеграцію науки, освіти та виробництва, регіональний інноваційний розвиток; формування інноваційних [(технологічних] кластерів тощо) та дозволити виробити системний кодекс законів в інноваційній сфері;

◆ дотримання фактичного, а не декларативного фінансування витрат, які закладені в законодавчі акти, що становлять фундамент формування національної інноваційної системи. На сьогодні не діє ст. 21 Закону України «Про інноваційну діяльність», яка передбачала пільгове оподаткування пріоритетних видів інноваційної діяльності. Не виконується норма Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (ст. 34), яка передбачає рівень бюджетного фінансування наукової та науково-технічної діяльності у розмірі не менше 1,7 % від ВВП України.

*У цьому контексті необхідно:*

– прискорити розгляд проектів законів України: «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», «Про пріоритетні напрями

розвитку науки і техніки», «Про внесення змін до Закону України “Про інноваційну діяльність”», «Про внесення змін до Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність”», «Про індустриальні (промислові) парки», «Про внесення змін до Закону України “Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків”»;

– узгодити положення Законів України «Про вищу освіту», «Про наукову та науково-технічну діяльність» з положеннями Бюджетного, Податкового, Митного кодексів України, іншими нормативними актами передбачивши:

◆ звільнення інвестицій у науку, що надходять від суб’єктів недержавної форми власності, від сплати ПДВ;

◆ відокремлення коштів спеціального фонду від коштів загального фонду і утримання їх на рахунках комерційних банків. Державному казначейству залишити тільки функції контролю за витратами суто бюджетних коштів;

◆ можливість створення університетами IV рівня акредитації та науковими установами Національної академії наук України та галузевих академій наук госпрозрахункових науково-дослідних інститутів, лабораторій, центрів, комплексів з частковими правами юридичної особи, у тому числі з можливістю відкриття рахунку в комерційному банку;

– уточнення пріоритетів з метою розвитку високоукладної економіки: прийняти на державному рівні налагоджений механізм проведення детальних прогнозно-аналітичних досліджень, які б дали можливість чітко й обґрунтовано визначати науково-технологічні та інноваційні пріоритети, що мали б реальний зиск для вітчизняної економіки;

– упровадження механізмів сприятливого фінансування та кредитування елементів інноваційної інфраструктури, у тому числі шляхом:

◆ компенсації банківського відсотка учасникам технопарків за інноваційними проектами, що пройшли відповідну державну експертну комісію;

◆ часткової участі держави у прямому фінансуванні проектів технопарків за умови залучення приватного капіталу;

◆ прямої участі держави у створенні венчурних фондів з метою стимулювання розвитку венчурного бізнесу та створення умов для інвестування для малих наукоємних підприємств;

◆ створення державної кредитної установи, що має надавати пільгові кредити для підприємств та окремих розробників, які здійснюють впровадження інноваційних розробок та ін.;

– здійснення об'єктивної комплексної оцінки стану високотехнологічного виробництва в Україні, (а значить і оцінки високотехнологічного сектору економіки):

◆ розробити методологію визначення та ідентифікації видів економічної діяльності, що відносяться до високотехнологічних (за міжнародними класифікаціями);

◆ розробити та затвердити методику як офіційну для здійснення статистичних спостережень та упровадити відповідні статистичні форми;

◆ розробити класифікатор високотехнологічної продукції та послуг;

◆ скласти реєстр високотехнологічних виробництв та відповідних підприємств;

◆ запровадити спеціальну форму звітності «Діяльність у сфері трансферу технологій», яка відповідатиме світовим стандартам і надаватиме необхідну інформацію для здійснення комплексного аналізу і міжнародних співставлень цього аспекту інноваційної діяльності та сприяла б науковому обґрунтуванню управлінських рішень при формуванні державної політики щодо розвитку ринку високих технологій;

– формування результативної системи управління інтелектуальною власністю як дієвого інструменту розвитку промисловості шляхом нарощування запасів технологічних знань та їх обміну між країнами, зокрема:

◆ переглянути Постанову Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1148 «Про внесення змін до Порядку сплати зборів за дії, пов'язані з охороною прав на об'єкти інтелектуальної власності» з метою встановлення ставок зборів, реальних для сплати підприємствами України;

◆ прискорити розроблення та прийняття проектів постанов Кабінету Міністрів України, необхідних для практичного запровадження механізму трансферу технологій відповідно до Закону України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій»;

◆ запровадити систему стимулювання винахідницької та інноваційної діяльності, передбачивши зокрема: запровадження механізму фінансової підтримки зарубіжного патентування винаходів; розробку й прийняття методичних рекомендацій щодо: а) визначення розміру

винагороди за створення і використання об'єктів права промислової власності (винаходів, корисних моделей, промислових зразків, раціоналізаторських пропозицій, сортів рослин); б) виявлення та оцінки ноу-хау.

### **15.2. Розробка та упровадження механізмів, спрямованих на підвищення попиту на НДДКР**

Забезпечити такі умови для комерціалізації результатів наукової діяльності:

– упровадити механізми формування фінансової та технологічної інфраструктури, зокрема податкових пільг, які висвітлені у розд. 4 цього документа;

– створити спеціальні фонди сприяння розвитку інноваційного підприємництва.

Для посилення позитивного результату інфраструктуру потрібно підтримувати за двома напрямками: 1) безпосередньо сам об'єкт інфраструктури і 2) її клієнтів – компанії, проекти. Під час роботи фондів має бути дозволено використання зворотного фінансування і більш гнучких форм підтримки, особливо при реалізації мережевих проектів. Надання державного замовлення на конкурсній основі підприємствам, що володіють сучасною технологією, заснованою на новітніх наукових досягненнях.

Це, у свою чергу, повинно бути імпульсом для таких підприємств у частині надання економічної підтримки науковим установам (інститутам, лабораторіям), які здатні постачати виробництву технологічні розробки, що забезпечують виробництво конкурентоспроможної продукції. Саме за таких умов наука як інститут набуває статусу впливового, рівноправного партнера в мережі соціально-економічних взаємодій.

**Механізми впровадження у практику державного управління виваженої технологічної політики як складової загальноекономічної політики**

Відсутність політики, яка б реально пов'язувала цілі наукової, інвестиційної і структурної політики держави, технологічні зрушення в українській економіці набули явно регресивного характеру і проявилися у швидкій деградації її технологічної структури. При цьому найбільш серйозний регрес охопив найсучасніші виробництва і проявився у відставанні України за рівнем їх розвитку щонайменше на 15–25 років. Більшість виробництв готової продукції, що замикають відтворювальний

контур п'ятого технологічного укладу, практично згорнуто. Скорочення їх виробництва набагато перевищує спад виробництва інших видів готової продукції, відбулося практично повне їх витіснення з внутрішнього ринку імпортними аналогами. Стрімке руйнування сучасного технологічного укладу означає фактичне руйнування технологічної основи стійкого економічного зростання.

Напрями та конкретні дії.

- Забезпечення випереджального розвитку науки в цілому, а особливо фундаментальної науки і пошукових досліджень порівняно з іншими сферами соціальної діяльності:

- мобілізувати наявні технології масового споживання і відродити повноцінний внутрішній ринок;

- забезпечити упровадження проривних технологій і відвоювати втрачені зовнішні ринки наукомісткої продукції;

- інтегруватися із ТНК по технологічному ланцюжку виробничого процесу, що спричинить попит на наукові розробки з боку бізнесу.

- Визначення та обґрунтування сценаріїв технологічного розвитку на перспективу:

- оптимістичний сценарій припускає швидке відновлення наявного науково-виробничого потенціалу і його подальший розвиток на основі активізації конкурентних переваг української економіки та її модернізації шляхом широкого впровадження сучасних технологій, що сприятиме швидкому зростанню виробництва, інвестицій, оплати праці і якості життя.

- Формування фінансової та інвестиційної політики інноваційного спрямування:

- створення системи цільового управління грошовою пропозицією на засадах принципу, що гроші не просто так вкладаються в економіку, а з розрахунком на те, що вони будуть спрямовані у виробництва нового технологічного укладу. При реалізації як загальнофінансової, так і інвестиційної політики принципово важливо дотримуватися загальної стратегічної лінії на здійснення технологічної модернізації економіки, насамперед, промисловості.

- Формування виробничо-технологічних систем сучасного технологічного укладу і наступного за ним новітнього та стимулювання їх зростання разом з модернізацією суміжних виробництв:

– вирощування на основі вже накопиченого науково-промислового потенціалу конкурентоспроможних на світовому ринку підприємств; стимулювання швидкого поширення технологій сучасного технологічного укладу; розгортання системи підготовки кадрів необхідної кваліфікації (формування нової системи технологічних знань); захист внутрішнього ринку і заохочення експорту перспективної вітчизняної продукції.

- Здійснення «зеленого курсу» економічної політики:

- законодавчо закріпити стимулювання освоєння вітчизняних енергоощадних й екологічно чистих технологій шляхом введення як норми заборони експлуатації енерговитратних і екологічно брудних технологій, так і пільги споживачам передової технології.

- Удосконалення інформаційного забезпечення технологічного розвитку економіки:

- формування відповідної статистичної бази, побудованої на засадах новітньої методології. Зокрема, розробити уніфіковану систему статистичних показників для дослідження розвитку різних видів передових виробничих технологій відповідно до стадій їх життєвого циклу; розробити інструментарій статистичного спостереження за біотехнологіями та нанотехнологіями в Україні, що відповідав би міжнародним статистичним стандартам; визначити та запровадити індикатори для комплексної характеристики малих підприємств в інноваційній сфері.

- Реалізація організаційно-економічних механізмів залучення потужного науково-технологічного потенціалу сфери освіти.

Першочерговим у цьому плані повинно бути вирішення питання у сфері *комерціалізації результатів наукових досліджень*, у тому числі отриманих із залученням державного фінансування, на користь стимулювання підприємницької активності наукових організацій і безпосередньо виконавців. Необхідно детально прописати й узаконити процедуру дозволу і стимулювання заняття профільною комерційною діяльністю наукових і освітніх організацій, що перебувають у формі державних установ, так як саме це може серйозно активізувати процес комерціалізації наукових результатів і, відповідно, трансфер технологій.

## 16. МОДЕРНІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

Специфікою сучасної Української держави є наявність залишків адміністративної системи, висока її корумпованість та несформованість громадянського суспільства, яке має урівноважувати силу державного апарату та контролювати його діяльність.

З цього випливає необхідність налагодження довірчих відносин між державою, бізнесом та громадськістю, розмежування та чітка фіксація відповідальності між цими суб'єктами.

Цілі і завдання взаємодії держави та суспільства мають бути чітко сформульовані, визначені у часі, вимірювані, зрозумілі суспільству і підтримані ним. Невиконання зазначених умов прирікає будь-які спроби модернізації на провал.

### 16.1. Трансформація соціальної відповідальності держави

До сфери відповідальності держави належить визначення стратегій соціального розвитку, зокрема щодо доходів, ринку праці, формування та реалізації людського потенціалу, соціальної стратифікації та інтеграції суспільства, розвитку громадянського суспільства. Реалізація зазначених стратегій передбачає формування адекватних механізмів, зокрема:

- первинний та вторинний перерозподіл доходів;
  - встановлення та забезпечення соціальних стандартів і державних гарантій;
  - здійснення інвестицій у людський розвиток, передусім за рахунок забезпечення доступу до якісних освітніх, медичних та соціальних послуг усім верствам населення;
  - підтримка фінансової спроможності системи обов'язкового соціального страхування;
  - регулювання соціально-трудова відносин.
- Виконання соціальних зобов'язань держави потребує:
- трансформації існуючих міжбюджетних відносин задля фінансового забезпечення делегованих місцевим органам самоврядування соціальних повноважень;
  - долучення суб'єктів громадянського суспільства до прийняття рішень, їх виконання та контролю;



– сприяння публічно-приватному партнерству на всіх рівнях.

Контроль за виконанням розроблених стратегій соціального розвитку має належати громадянському суспільству.

### **Кардинальне реформування системи первинного перерозподілу доходів**

Передбачається відновлення на якісно нових засадах (з іншими пороговими ставками) прогресивної шкали оподаткування та запровадження ряду податків на багатство.

### **Трансформація системи вторинного перерозподілу доходів**

З метою максимального забезпечення рівності всіх верств населення і підтримки вразливих прошарків застосовується вторинний перерозподіл доходів через систему соціальних допомог, пільг, субсидій та інших соціальних виплат населенню. Успадкована з радянських часів система соціального захисту досі не зазнала докорінного реформування, і в нинішніх умовах не відповідає потребам суспільства. Вона не забезпечує дотримання принципів соціальної справедливості, призводить до неефективного витрачання коштів, убезпечує від бідності найбільш вразливі верстви населення і водночас лежить важким тягарем на економіці через свою надмірну вартість. Коригування окремих складових системи, як свідчить і власний український, і міжнародний досвід, не дає потрібних результатів. Отже, украй необхідна зміна ідеології державної підтримки та системне реформування всіх складових соціального захисту населення.

*Трансформація інститутів соціальної підтримки.* Система соціальної підтримки в Україні демонструє низькі показники адресності, дієвості та ефективності. Крім того, через недосконалість законодавчих механізмів вона сприяє зниженню економічної активності населення та закріпленню утриманських настроїв у суспільстві.

Насамперед це стосується системи соціальних пільг, які здебільшого отримує небідне населення. Лише кожне п'яте домогосподарство серед отримувачів пільг є бідним (20,6%), хоча по країні частка бідних становить 27%. Бідні домогосподарства рідше отримують пільги порівняно з небідними (42,1% проти 51,1%), а також мають менший зиск від цієї програми – отримують у середньому на рік 431,2 грн на одне домогосподарство проти 777,3 грн серед небідних. Більшість програм соціальної допомоги населенню побудована переважно на засадах приналежності

до певної категорії незалежно від доходу. Це призводить до неефективного витрачання коштів бюджету і уможливлює участь у соціальних програмах небідного населення.

Сьогодні в системі соціальної підтримки діють лише дві адресні програми – допомога малозабезпеченим сім'ям та субсидії на оплату житлово-комунальних послуг. Однак механізми їх дії мають істотні вади і не запобігають призначенню допомоги небідному населенню. Якщо серед одержувачів допомоги з малозабезпеченості більше половини є бідними (відповідно, майже 45 % є небідними), то серед учасників програми житлових субсидій частка бідних домогосподарств є меншою ніж 30 % (тобто понад 70 % отримувачів субсидій є небідними).

За період дії програми житлових субсидій було вирішено серйозну загальнодержавну проблему – подолання тенденції зростання заборгованості населення перед комунальними службами, а згодом і зменшення такої заборгованості. Проте загальні оцінки програми свідчать про її нейтральний характер стосовно розвитку соціальних процесів – програма практично не впливає на зменшення нерівності в розподілі доходів у суспільстві та на зменшення масштабів бідності в країні. Так, у 2008 р. вклад субсидій у формування диференціації населення за доходами становив менше 0,1 %, тобто сьогодні субсидія практично не сприяє посиленню нерівності, але й не зменшує її.

Допомога малозабезпеченим сім'ям характеризується дещо вищою адресністю, однак охоплює менше 10 % бідних та надає дуже незначну за розміром допомогу (268 грн у середньому на домогосподарство, або 61,75 грн на особу за даними 2008 р.), тобто має вкрай низьку дієвість. Отже, витрачання значних коштів на утримання інституту перевірки доходів не дає потрібного результату – ефективної та дієвої підтримки нужденного населення.

#### Напрями вирішення проблеми:

- Підвищення адресності соціальної підтримки населення шляхом поступового переходу до комплексної програми соціального захисту, заснованої на принципах перевірки доходів сімей.

*Поступовий перехід до єдиної адресної виплати як основного інструмента прямого впливу на бідність сімей має здійснюватися поетапно. На першому етапі – визначення допомоги малозабезпеченим сім'ям*

*(фактично допомоги по бідності) як основного виду адресної допомоги: підвищення рівня охоплення бідних програмою допомоги малозабезпеченим сім'ям; підняття порога допомоги малозабезпеченим сім'ям, і, відповідно, збільшення її фінансування за рахунок удосконалення програми та економії коштів інших програм (насамперед програми соціальних пільг).*

- Докорінне реформування програми соціальних пільг шляхом їх трансформації у діючу систему соціальної допомоги; переведення звільнених коштів на адресні програми допомоги нужденним, зокрема на допомогу малозабезпеченим сім'ям.

- Удосконалення законодавчої основи і механізму реалізації допомоги малозабезпеченим сім'ям з метою підвищення адресності і зниження «помилки включення».

- Поступове звуження програми житлових субсидій і зменшення її вартості.

- Подальше переведення категорійних виплат на адресні принципи, вивільнення засобів для адресних виплат.

- Удосконалення методики розрахунку сукупного доходу сім'ї для визначення права на адресну соціальну допомогу.

- Запровадження системи моніторингу та оцінки соціальних програм з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів та посилення підтримки нужденних верств за рахунок економії ресурсів від удосконалення діяльності програм.

- Мінімізація можливих негативних наслідків діяльності програм соціальної допомоги, зокрема зниження економічної активності населення та закріплення утриманських настроїв у суспільстві, шляхом введення додаткових умов для участі в програмах для працездатних осіб та вдосконалення інституту соціальних інспекторів та нормативно-правових основ регламентування його діяльності.

### **Встановлення та забезпечення соціальних стандартів і державних гарантій**

Державні соціальні стандарти, нормативи і державні соціальні гарантії слугують базою для обчислення державних видатків на соціальні цілі та формування на їх основі бюджетів усіх рівнів та соціальних фондів, міжбюджетних відносин, розроблення загальнодержавних і місцевих програм економічного і соціального розвитку.

У сучасній Україні є ряд проблем щодо встановлення та застосування прожиткового мінімуму як базового стандарту, для визначення державних соціальних гарантій та решти стандартів: у сфері доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, освіти і охорони здоров'я. Першою проблемою є недосконалість методики обчислення прожиткового мінімуму, зокрема використання громіздкого і морально застарілого переліку повного набору товарів, які має споживати людина. Методика потребує спрощення, орієнтації на сучасні стандарти споживання та передбачення автоматичного коригування прожиткового мінімуму відповідно до змін у структурі споживання населення, цін на товари та послуги тощо. По-друге, незрозумілою залишається сама сутність прожиткового мінімуму: чи є це дійсно мінімальний розмір споживання, який можна вважати межею бідності, або це все ж раціональні норми споживання? Таким чином, сьогодні необхідно визначитись як з ідеологією прожиткового мінімуму та його призначенням, так і оновити методологію його розрахунку.

Завданнями є:

- розроблення нової методології розрахунку прожиткового мінімуму;
- на основі оновленого прожиткового мінімуму – розроблення решти соціальних стандартів та гарантій.

**Здійснення інвестицій у людський розвиток. Забезпечення якості і доступності освіти**

Системна реалізація соціальних функцій держави неможлива без широкомасштабних інвестицій в освітню сферу. Інноваційний розвиток суспільства та економіки передбачає насамперед зростання та самореалізацію інтелектуального потенціалу нації, формування якісно нової робочої сили, яка має високу фахову підготовку та стійкі мотиваційні установки щодо постійного підвищення свого професійного рівня. Збільшення капіталовкладень в освіту та професійну підготовку забезпечить не тільки конкурентоспроможність країни у сфері економіки, а й підготовку молоді до життя у світі сучасної зайнятості. Інвестиції в освіту мають надати можливість покращити якість освітніх послуг, забезпечити фундаментальність і практичну спрямованість освітніх програм, створити умови для зростання соціальної мобільності та активності молоді, становлення безперервної освіти впродовж трудового життя людини.

В освітній сфері сформувалися відчутні перекося, що вимагають коригування державної освітньої політики. Необхідною є модернізація змісту загальної середньої освіти, яка має бути не одноразовою акцією, а постійною багатоплановою системною роботою, що передбачає розв'язання комплексу теоретичних і практичних проблем. Вона вимагає належної структурної організації і може бути здійснена у рамках відповідної державної програми. Значні зусилля мають бути спрямовані на докорінне поліпшення забезпеченості вітчизняної школи засобами навчання, індустрія яких в Україні практично відсутня, та на повну комп'ютеризацію навчання.

Система професійно-технічної освіти потребує термінових державних заходів з метою припинення її деградації і приведення у відповідність до тих завдань, які постануть у найближчій перспективі у зв'язку з переходом України на шляхи динамічного інноваційного, високотехнологічного розвитку. На сьогодні немає достовірної інформації про її актуальний стан, а також про те, наскільки вона здатна задовольняти поточні та перспективні потреби промисловості та сільського господарства.

Для вітчизняної вищої школи пріоритетним стало завдання забезпечення належної якості освіти з урахуванням потреб економіки, роботодавців, суспільства в цілому і безпосередньо споживачів освітніх послуг. Вирішення цієї проблеми залежить від запровадження компетентнісного і кредитного підходів, які роблять надану вищу освіту прозорою, зрозумілою, зіставляваною в межах європейських кваліфікаційних рамок для європейського простору вищої освіти та навчання впродовж життя, національних систем кваліфікацій.

На спеціальну увагу заслуговує також піднесення дослідницько-інноваційної ролі вищих навчальних закладів, щодо якої останнім часом прийнято ряд формальних, непідкріплених реальними можливостями, рішень. Розвиток фундаментальних наукових досліджень – лише вони можуть слугувати базою для справжніх інновацій – стримується у вищих навчальних закладах (за винятком декількох провідних університетів України), відсутністю вагомих наукових шкіл, спеціалістів-дослідників відповідної кваліфікації, сучасної науково-дослідної бази. Грунтовне вирішення проблеми інтеграції освітньої і наукової складових у діяльності вищих навчальних закладів можливе лише за умов тісної інтегра-

ції академічної й університетської науки, потребує вдумливих підходів, відповідної законодавчої основи, нормативно-правового, фінансового та матеріально-технічного забезпечення.

Ефективного втручання на державному рівні вимагає підготовка наукових кадрів вищої кваліфікації. Її гостра актуальність зумовлена й тим, що наука і наукові напрями є практично невідтворюваними структурами: один раз втрачені вони не піддаються відновленню. Режими функціонування системи підготовки наукової зміни вже не забезпечують підтримки зайнятості в цій галузі господарського комплексу: молодь у науці практично не залишається. Так відбувається і з огляду на непривабливе винагородження наукової праці, і очевидно й унаслідок бідної матеріально-технічної бази досліджень, що не дає змоги досягати сучасного рівня й конкурувати на світовому ринку знань та винаходів. Створення навчально-дослідницьких комплексів на базі провідних університетів ще більше загострює проблему забезпечення лабораторій, кафедр та відділів приборами, апаратурою, препаратами тощо. Тенденції провінціалізації української науки необхідно терміново протиставити програму випереджуючої модернізації матеріально-технічної бази досліджень та конструкторських розробок – вивіреної та вимушено обмеженої чітко й коректно визначеними пріоритетами. Інвестиції в науку є інвестиціями в майбутнє, без цього й формування інноваційної економіки не може бути успішним та ефективним.

Основними напрямками модернізації освіти мають бути:

- Удосконалення управління освітою: перехід бюджетного фінансування загальноосвітньої підготовки на єдині стандарти вартості, диференційовані виключно за рівнем підготовки.
- Запровадження компетентнісного підходу в навчальний процес. Використання інноваційних освітніх технологій.
- Посилення профорієнтації та первинної професійної підготовки.
- Зміни у формуванні державного замовлення на професійну підготовку з передачею функцій прогнозування Міністерству економіки України. Забезпечення першим робочим місцем випускників, які навчались на замовлення.

### **Здійснення інвестицій у людський розвиток. Забезпечення якості і доступності медичних послуг**

Невідповідність діючої моделі управління охороною здоров'я сучасним політичним, економічним і соціальним умовам є головною причиною критичного становища самої галузі та не останнім чинником плачевного стану громадського здоров'я. Сьогодні Україна за станом здоров'я населення та середньою тривалістю життя значно відстає від економічно розвинутих країн. У 2008 р. очікувана тривалість життя в Україні становила 62 роки для чоловіків та 74 роки для жінок, що на 8–12 років менше, ніж у державах Європейського Союзу.

Імпульсом для всіх перетворень в охороні здоров'я мають стати зміни в управлінні. Необхідно запровадити нову модель організації та управління, в якій право на володіння та управління загальнодоступними медичними закладами залишається за державою і територіальними громадами, але самі заклади отримують необхідну їм автономію, а одночасно – економічні стимули, щоб обслуговувати населення більш ефективно та якісно. Взаємовідносини між цими двома сторонами будуватимуться на договірній основі як замовника і постачальника медичних послуг, а фінансування здійснюватиметься залежно від обсягу та структури наданих медичних послуг. Організаційно-правовий статус медичних закладів з бюджетних установ має бути змінено на державні (комунальні) некомерційні медичні підприємства. У зв'язку з цим необхідно буде внести відповідні зміни до Основ законодавства України про охорону здоров'я. Одночасно будуть збільшені фінансові повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу. На регіональні органи управління охороною здоров'я покладатимуться функції управління консолідованими на рівні регіону бюджетними ресурсами.

Уже протягом 2010 р. необхідно узгодити обсяги державних гарантій щодо надання медичної допомоги з фінансовими ресурсами системи охорони здоров'я, що передбачає перегляд норми ст. 49 Конституції України щодо повної безоплатності медичної допомоги в державних і комунальних медичних закладах незалежно від її обсягу та ст. 22 щодо неприпустимості звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. У найкоротші терміни необхідно також визначити і затвердити базовий пакет медичних послуг, що мають надаватися громадянам безоплатно за рахунок держави.



Зміни в управлінні мають передбачати і структурну реорганізацію системи медичного обслуговування з першочерговим розвитком первинної медико-санітарної допомоги на принципах сімейної медицини. У рамках структурних перетворень необхідно перейти з територіально-дільничного принципу на вільний вибір пацієнтами лікаря та наділити в законодавчому порядку лікаря первинної ланки функцією організатора медичного маршруту пацієнта.

Пропонується реорганізувати стаціонарну медичну допомогу. Реорганізація полягатиме у функціональній диференціації ліжкового фонду і розподілі лікарень на заклади: для надання екстреної допомоги, для планового лікування хронічних хворих, для відновного лікування і реабілітації, для надання медико-соціальної, у тому числі паліативної допомоги (хоспіси).

Для запровадження страхової медицини першочергове значення матиме розвиток добровільного медичного страхування як додаткового до існуючої державної системи охорони здоров'я, що фінансується за рахунок бюджету. Провідну роль у розширенні охоплення приватним страхуванням має відіграти корпоративне страхування. При цьому приватне медичне страхування має бути введене до більш чітких законодавчих рамок шляхом прийняття закону про добровільне медичне страхування.

До актуальних завдань у галузі охорони здоров'я належать формування системи забезпечення і підтримки якості медичної допомоги, здійснення раціональної фармацевтичної та активної кадрової політики: створення вертикально організованої системи управління якістю медичної допомоги, перегляд національного переліку основних життєво важливих лікарських засобів і виробів медичного призначення та розроблення негативного переліку лікарських засобів (використання яких доведено як неефективне або шкідливе), забезпечення підготовки випереджаючими темпами спеціалістів для первинної ланки охорони здоров'я – сімейних лікарів, сімейних медичних сестер, соціальних працівників.

У перспективі галузь має перетворитися на дієву систему громадської охорони здоров'я. На її користь працюватимуть державні органи охорони здоров'я та суміжних відомств, засоби масової інформації, групи лобювання професійних та споживацьких інтересів, приватні і державні підприємства, страхування, фармацевтична та медична промисловість,



сільське господарство і харчова промисловість, індустрія розваг і спорту.

Від уряду вимагається сприяти підвищенню ролі населення в цілому та медичної громадськості зокрема у процесі вироблення політики та прийняття рішень у системі охорони здоров'я. Участь громадськості має забезпечуватися шляхом запровадження самоуправління, створення громадських опікунських рад в установах охорони здоров'я, участі представників неурядових організацій у роботі тендерних комітетів щодо державних закупівель медичного обладнання та лікарських засобів.

### **Підтримка фінансової спроможності системи обов'язкового соціального страхування**

*Розвиток повноцінної системи соціального страхування, накопичувальних пенсійних схем та індивідуальних програм страхування.* Система соціального страхування залишається дезінтегрованою і негнучкою, велика частина зайнятого населення залишається поза межами її охоплення, що призводить до високих адміністративних видатків страхових фондів та нецільового використання страхових коштів, зумовлює необхідність дотацій з державного бюджету. Пенсійні внески сплачують лише 77 % від загальної кількості зайнятого населення, або 56 % населення працездатного віку, щодо інших видів страхування ситуація ще гірша. Тим часом, як більшості європейських країн вдається стримувати наростання тягаря пенсійних зобов'язань (упродовж 2000–2007 рр. пенсійні видатки в ЕС-25 зменшилися з 12,3 % до 11,8 % ВВП), визначальною прикметою вітчизняної пенсійної реформи стало різке збільшення видатків Пенсійного фонду – з 9–10 % ВВП у 1990–2003 рр. до 14 % ВВП у 2005–2007 рр. У 2009 р. пенсійні видатки сягнули понад 18 % ВВП, або понад 54 % від загальної суми видатків зведеного бюджету України. Трансферт Пенсійному фонду з державного бюджету становить майже половину всіх видатків держави на соціальне спрямування. Тягар пенсійних зобов'язань наблизився до критичної межі щодо можливостей системи суспільних фінансів. Водночас розмір пенсій переважної більшості одержувачів залишається низьким, зберігаються нерівні умови їх призначення та індексації.

Посилення соціального захисту працюючого населення, підтримка життєвого рівня у разі настання страхових подій, забезпечення прозоро-

сті функціонування системи соціального страхування є необхідними передумовами істотного підвищення та наближення до європейських стандартів якості життя населення, підвищення рівня довіри до публічних інститутів та зміцнення суспільних зв'язків.

Гарантування підтримки рівня доходів у разі настання страхових подій:

- забезпечення мінімальної страхової виплати (у тому числі допомоги по безробіттю) у розмірі не нижче прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;

- встановлення диференційованого розміру мінімальних гарантованих виплат залежно від страхової участі (зокрема з огляду на наявність і тривалість страхового стажу);

- запровадження універсального персоніфікованого обліку страхового стажу за всіма видами соціального страхування, раціоналізація порядку визначення страхових прав;

- удосконалення механізму індексації призначених регулярних виплат з метою недопущення їх знецінення внаслідок інфляції та відставання від динаміки заробітних плат.

Активізація пенсійної реформи:

- упорядкування розмірів та категорій надбавок, підвищень тощо за додатковими пенсійними програмами (пенсії депутатів, державних службовців, суддів, прокурорів тощо), що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету; скасування необґрунтованих пільг щодо дострокового виходу на пенсії;

- пропорційний перерозподіл розміру пенсійного збору від роботодавця до працівника (працівник має сплачувати не менше чверті загального розміру пенсійного збору);

- мотивація відкладення виходу на пенсію та подовження тривалості трудового періоду, зокрема шляхом перегляду прогресивної шкали підвищення пенсії за кожен рік відстрочки (за перший рік підвищення має становити хоча б 10–20 %);

- просування гендерної рівності у трудових і пенсійних правах, розширення можливостей жінок щодо реалізації права на працю та гідний життєвий рівень завдяки встановленню рівної межі пенсійного віку для жінок і чоловіків (60 років).

Мотивація населення до активної участі в страховій системі:

- запровадження обов'язкових накопичувальних пенсійних схем, зокрема професійних пенсійних фондів, сприяння розвитку приватного страхування;

- запровадження обов'язкового медичного страхування для працівників та членів їхніх сімей;

- визначення чітких умов щодо участі самозайнятих осіб у соціальному страхуванні;

- регулярне інформування громадян стосовно власних набутих страхових прав (розсилка поштових повідомлень).

Удосконалення адміністрування системи:

- мінімізація адміністративних видатків системи шляхом запровадження єдиного соціального внеску;

- упорядкування та скорочення пільг зі сплати внесків по соціальному страхуванню;

- забезпечення прозорості функціонування системи, розмежування страхових і невластивих видатків, посилення цільового спрямування страхових коштів, скорочення переліку виплат та послуг, що не мають прямого відношення до страхових подій;

- відпрацювання механізму мотивації роботодавців поліпшувати умови праці для своїх працівників шляхом застосування гнучкої ставки розміру внеску на соціальне страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань.

*Медичне страхування.* Запровадження обов'язкового медичного страхування має бути одним із головних напрямів модернізації існуючої системи соціального забезпечення. За показником очікуваної тривалості життя при народженні, що характеризує ступінь реалізації основоположного права людини прожити довге й здорове життя, Україна посідає 110 місце у світі. Гірші показники спостерігаються лише в Російській Федерації, країнах Східної, Південної Азії та Африки. Як наслідок, Україна – чи не єдина європейська країна, що досі залишається в групі країн із середнім рівнем людського розвитку за глобальним рейтингом Програми розвитку ООН.

У країнах, що досягли найбільших успіхів у людському розвитку, суспільні видатки на охорону здоров'я сягають 6–8 % ВВП. При цьому при-

ватні видатки, як правило, становлять не більше третини в загальних обсягах фінансування заходів з охорони здоров'я. Серед розвинутих країн лише у США приватні видатки становлять основне джерело фінансування охорони здоров'я, унаслідок чого там значно гірші показники смертності та тривалості життя. Це ще раз підтверджує, що реалізація основоположної можливості людини прожити довге й здорове життя має фінансуватися переважно за рахунок суспільних коштів, насамперед державного бюджету, а також соціального страхування, – тільки ці джерела здатні забезпечити для всіх громадян рівний і масовий доступ до медичних послуг.

В Україні суспільні видатки на охорону здоров'я становлять 3,7 % ВВП, приватні – 2,8 % ВВП. При цьому за показником забезпеченості лікарями (295 лікарів у розрахунку на 100 000 населення) Україна випереджає більшість країн, що входять до групи з високим рівнем людського розвитку. Таке співвідношення у показниках фінансового та кадрового забезпечення свідчить не лише про низький рівень оплати праці медичних працівників (а він один з найнижчих з усіх видів економічної діяльності), а й про незадовільне технічне оснащення праці лікарів, відсутність належних заходів щодо впровадження нових видів устаткування та технологій лікування.

Запровадження обов'язкового медичного страхування дасть змогу збільшити обсяги суспільних видатків на охорону здоров'я і стане поштовхом до реформування системи організації та управління цієї галузі. Однак існує кілька серйозних перепон, що мають бути враховані на етапі проектування цих реформ.

По-перше, унаслідок низької мотивації до економічної активності, поширення неформальної зайнятості та тінізації доходів рівень участі населення в обов'язковому соціальному страхуванні дуже низький. За даними Пенсійного фонду, більш-менш регулярно сплачують внески лише 15,5 млн осіб, що становить 77 % від загальної кількості зайнятого населення, або 56 % населення працездатного віку. З них третина сплачує внески з зарплати (доходу), не вищої за законодавчо встановлену мінімальну заробітну плату. Якщо запроваджувати медичне страхування за звичайною схемою (базовий пакет медичних послуг для всіх), державному бюджету доведеться сплачувати внески за переважну більшість (2/3 загальної чисельності) населення.

По-друге, існуючий розмір пенсійного внеску для роботодавців (33,2 %) є одним з найвищих у Європі, що унеможливорює істотне збільшення фіскального навантаження на фонд заробітної плати. Це означає, що розмір внеску на медичне страхування не може бути високим і відповідальність за його сплату має покладатися переважно на працівників.

По-третє, існуюча адміністративно-централізована модель організації та управління у галузі охорони здоров'я практично несумісна з принципами надання страхових медичних послуг, що передбачають постачання медичної допомоги на договірних (контрактних) умовах та структурну перебудову системи надання медичної допомоги на користь первинної ланки, раціоналізації стаціонарної та спеціалізованої медичної допомоги, розвитку профілактичної медицини.

Перша й друга обставини зумовлюють обмеженість фінансових ресурсів, що можуть бути додатково залучені завдяки запровадженню обов'язкового медичного страхування, третя – ставить під сумнів ефективність їх використання.

Враховуючи вище зазначене, на даному етапі доцільно зберегти бюджетне фінансування гарантованого соціального мінімуму послуг охорони здоров'я. Обов'язкове медичне страхування має розвиватися як додатковий до цього мінімуму пакет медичних послуг для працюючих та членів їх сімей. Для скорочення організаційних та адміністративних видатків медичне страхування слід запроваджувати на базі існуючої мережі закладів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності (не створювати окремого фонду).

### **Трансформація існуючих міжбюджетних відносин задля фінансового забезпечення делегованих місцевим органам самоврядування соціальних повноважень**

Відповідно до положень Бюджетного кодексу України видатки соціального спрямування в основному зосереджено у місцевих бюджетах як виконання делегованих державою повноважень (близько 80 % – видатків на охорону здоров'я та близько 70 % – видатків на духовний і фізичний розвиток та освіту). При цьому залишається серйозною проблемою відповідність фінансового ресурсу, закладеного у розрахунки міжбюджетних трансфертів вирівнювання, реальним потребам місцевих бюджетів у здійсненні поточних видатків на забезпечення делегованих

державою повноважень. Крім того, саме визначення «реальних потреб» місцевих бюджетів у нових економічних умовах не має єдиного методологічного підґрунтя, що і є головною системною проблемою.

За таких умов органи місцевого самоврядування, отримавши від держави повноваження на надання соціальних послуг населенню, не мають достатнього фінансового ресурсу для забезпечення якісного надання цих послуг.

Вирішення проблеми фінансового забезпечення делегованих державою повноважень, зокрема щодо соціального захисту та соціального забезпечення, полягає не лише у номінальному збільшенні обсягу видатків місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів вирівнювання, а також в удосконаленні самої формули. Зміни у формулі мають бути спрямовані на максимальне підвищення впливу міжбюджетного регулювання на якість надання соціальних послуг населенню.

Згідно з формулою, величина розрахункового обсягу видатків напряму залежить від значення нормативу фінансової забезпеченості в кожній галузі, які враховано при обчисленні трансфертів. Однак на сучасному етапі розрахунок нормативу фінансової забезпеченості залежить лише від обсягу наявного фінансового ресурсу, що держава планує спрямувати на утримання бюджетної сфери. При цьому реальна потреба у видатках на поточне утримання бюджетних установ визначається великою кількістю нормативно-правових і законодавчих актів, що регулюють діяльність галузей соціально-культурної сфери та є обов'язковими для виконання органами влади усіх рівнів.

Водночас нормативи, встановлені у зазначених документах, практично не враховують наявного фінансового ресурсу, останніх демографічних тенденцій, сучасного рівня захворюваності у регіональному розрізі, необхідності дотримання або досягнення певних соціальних стандартів та багатьох інших чинників.

Можливим виходом із ситуації, що характеризується труднощами об'єктивного визначення обсягу фінансового ресурсу, необхідного для забезпечення делегованих повноважень у частині видатків соціального спрямування, є запровадження системи стандартів надання соціальних послуг населенню. Визначені стандарти, обчислені у грошовому

еквіваленті, мають стати основою формули розподілу міжбюджетних трансфертів вирівнювання.

Таким чином, запровадження системи соціальних стандартів забезпечить перехід від практики «утримання» бюджетних установ до замовлення соціальної послуги на підставі чітко визначених стандартів її надання і може стати рушійною силою значних інституціональних змін у соціальній сфері.

### **Регулювання соціально-трудових відносин**

*Посилення державного нагляду за дотриманням законодавства про працю, за дотриманням положень щодо укладення трудових договорів.* З початком фінансово-економічної кризи збільшилась кількість ситуацій, коли особи, які фактично є найманими працівниками, залишаються без захисту, передбаченого трудовими відносинами.

Зміни у статусі працівників пов'язані з існуванням неформальної економіки та прихованою зайнятістю, де встановлення факту існування трудових відносин є ускладненим. Роботодавцями використовуються приховані трудові відносини шляхом їх маскування під інший вид правових відносин (цивільні, комерційні, кооперативні, сімейні тощо), а також строкові трудові договори з метою уникнення необхідності дотримання трудових прав працівника.

У випадку тристоронніх трудових відносин працівники, найняті постачальником послуг, часто стикаються з труднощами щодо ідентифікації роботодавця, встановлення обов'язків та відповідальності постачальника й користувача, визначення умов праці і прав працівників. Встановлення тристоронніх трудових відносин та діяльність приватних агенцій зайнятості не врегульовані в національному трудовому законодавстві, не ратифікована Україною і Конвенція Міжнародної організації праці (МОП) № 181 (1997 р.) «Про приватні агентства зайнятості».

За умов реструктуризації, поділу підприємства, виділення з його складу підрозділів та створення на їх базі нових юридичних осіб працівників часто примушують написати заяви на звільнення за власним бажанням для працевлаштування на новостворені підприємства. Утім останні, як правило, не виступають правонаступниками підприємства, на якому відбулася реструктуризація, а отже, не відповідають за його зобов'язаннями, що створює для працівників ризик втрати роботи.



Відсутність захисту трудових прав має фінансові наслідки не лише для працівника, але також і для суспільства в цілому, оскільки від визначення статусу працівника залежать способи сплати податків (наприклад, податку з доходів фізичних осіб) і внесків до системи загальнообов'язкового державного соціального страхування. Відтак позбавлення працівників трудового захисту призводить до скорочення інвестицій у людський капітал та, відповідно, до зменшення можливостей збереження і розвитку трудового потенціалу.

Основними напрямками модернізації соціально-трудоких відносин, що сприятиме досягненню цілей концепції гідної праці, є:

- внесення змін до законодавства з метою забезпечення реалізації принципу поєднання гнучкості та захищеності у сфері праці, зокрема шляхом унормування тристоронніх трудових відносин (використання залученої праці), запобігання застосування умов тимчасової зайнятості до працівників, які зайняті на постійній основі або виконують роботи, що не є тимчасовими за своїм характером;

- уникнення втрати працівниками індивідуальних чи колективних трудових прав унаслідок структурних зрушень на ринку праці;

- зменшення можливостей приховування трудових відносин та полегшення вирішення спірних ситуацій щодо визначення статусу працівників у сфері зайнятості;

- удосконалення механізмів консультацій, запобігання та їх вирішення, підвищення ролі Національної тристоронньої соціально-економічної ради (НТСЕР) та Національної служби посередництва і примирення (НСПП) у розвитку соціального діалогу;

- подальший розвиток соціального діалогу в суспільстві шляхом забезпечення конструктивної взаємодії та взаємовигідної співпраці в рамках міжсекторного партнерства, включення соціальних суб'єктів державного, приватного та громадського секторів до процесів досягнення узгоджених соціальних цілей та формування соціально відповідального бізнесу.



### **Заходи на 2010 р. у сфері державної відповідальності**

- Здійснення досліджень щодо моделювання введення прогресивної шкали оподаткування.
- Підготовка нормативно-правових документів для здійснення запропонованого комплексу змін у податковій системі.
- Проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо змін у податковій системі.
- Проведення пілотних проектів щодо впровадження системи стандартів надання соціальних послуг населенню для їх застосування у формулі розподілу міжбюджетних трансфертів вирівнювання.
- Удосконалення законодавчої основи і механізму реалізації допомоги малозабезпеченим сім'ям з метою підвищення адресності.
- Звуження програми житлових субсидій і зменшення її вартості за рахунок удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності програми.
- Удосконалення методики розрахунку сукупного доходу сім'ї для визначення права на адресну соціальну допомогу.
- Розробка нормативно-правового акта для запровадження системи моніторингу та оцінки соціальних програм.
- Удосконалення механізму індексації пенсій з метою недопущення їх знецінення внаслідок інфляції та відставання від динаміки заробітних плат, встановлення диференційованого розміру мінімальної пенсійної виплати залежно від страхової участі.
- Упорядкування розмірів та категорій надбавок, підвищень тощо за додатковими пенсійними програмами (пенсії депутатів, державних службовців, суддів, прокурорів тощо), що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету.
- Скасування необґрунтованих пільг щодо дострокового виходу на пенсії; мотивація відкладення виходу на пенсію та подовження тривалості трудового періоду, зокрема шляхом перегляду прогресивної шкали підвищення пенсії за кожен рік відстрочки (за перший рік підвищення має становити хоча б 10–20 %).
- Визначення чітких умов щодо участі самозайнятих осіб у соціальному страхуванні.

- Розробка законопроектів щодо запровадження єдиного соціального внеску та обов'язкових накопичувальних пенсійних систем.
- Прийняття змін до Закону України «Про вищу освіту» з метою впровадження необхідних інновацій та реального входження української вищої школи до світового та європейського освітньо-наукового простору.
- Перехід до нових форм управління освітньою галуззю, подальший розвиток державно-громадського контролю.
- Розширення прав ВНЗ у розподілі фінансових ресурсів; скоординування дій щодо підтримки розвитку наукових досліджень в університетах та їх академічних дослідних центрах; надання окремим провідним ВНЗ статусу дослідницького університету за чіткими критеріями діяльності, що забезпечить поєднання навчального процесу з проведенням наукових досліджень високого рівня, інноваційною діяльністю відповідно до європейського принципу підготовки наукових кадрів «навчання через дослідження».
- Взяття під особливий контроль якість оцінювання знань студентів, яка повинна відповідати європейським стандартам та рекомендаціям Болонського простору.
- Упровадження різнорівневої системи фінансування професійно-технічної освіти, делегування додаткових повноважень регіональним органам управління освіти та наближення навчальних закладів до потреб інфраструктури економіки конкретного регіону.
- Створення системи економічної мотивації професійного навчання громадян та заохочення підприємств у розвитку професійної освіти, надання їм податкових пільг та економічних стимулів.
- Узгодження обсягів державних гарантій щодо надання медичної допомоги з фінансовими ресурсами системи охорони здоров'я, що передбачає перегляд норми ст. 49 Конституції України щодо повної безоплатності медичної допомоги в державних і комунальних медичних закладах незалежно від її обсягу та ст. 22 щодо неприпустимості звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. У найкоротші терміни необхідно також визначити і затвердити базовий пакет медичних послуг, що мають надаватися громадянам безоплатно за рахунок держави.

## **16.2. Трансформація сфери корпоративної соціальної відповідальності**

Важливим завданням є стимулювання бізнесу до пріоритетних інвестицій у людський капітал та соціальну інфраструктуру. З цією метою передбачається запровадження корпоративної соціальної звітності, сприяння підприємствам, установам та організаціям у здійсненні професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників; урахування соціальних показників підприємства (інвестування в розвиток персоналу тощо) при розміщенні державного замовлення, формуванні біржових рейтингів, наданні певних преференцій.

### **Стимулювання бізнесу до пріоритетних інвестицій у людський капітал та соціальну інфраструктуру**

Необхідним заходом є скасування *нижньої межі суми благодійного внеску, здійснення якого приносить благодійникові податкові преференції*. Недоцільність існування в Україні нижньої межі суми благодійного внеску, що приносить підприємству чи фізичній особі-благодійникові податкові преференції у вигляді включення цієї суми відповідно до складу валових витрат або податкового кредиту. Згідно з підпунктом 5.2.2 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств», а також п. 5.3 Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» пільги санкціонує лише внесок у сумі не менше 2 % і не більше 5 % від прибутку, заощаджень або майна благодійника. Натомість практика переконуює, що обсяг коштів, які спрямовуються підприємствами на благодійні цілі, не перевищує 1 % прибутку і тому легальне пожертвування лише незначним чином або взагалі не зменшує суму сплаченого податку.

У жодній європейській країні не встановлено мінімального відсотка доходу або прибутку, пожертва якого на благодійну діяльність дає донорам право на податкові пільги.

*Поширення умов податкового кредиту на внески, здійснені з усіх доходів фізичних осіб*. Згідно з нормами Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» платник податку з доходів фізичних осіб має право включити до складу податкового кредиту звітного року суму пожертвувань або благодійних внесків пропорційно сумі загального оподаткованого доходу, одержаного протягом звітного року як заробітна плата (пункт 5.4.2). Разом з тим відносини трудового найму в Україні не

завжди є основним джерелом заробітку фізичних осіб. Діючі вимоги Закону обмежують благодійну діяльність фізичних осіб.

Зазвичай право на податковий кредит щодо благодійних внесків не залежить від виду доходу, з яких вони сплачуються, а обмежується певним відсотком від сукупного доходу і тим, куди/кому спрямовується власне благодійний внесок.

*Урахування вартості часу волонтерської праці* необхідне через те, що громадські організації володіють значним потенціалом для вирішення різноманітних соціальних проблем, ефективність їх діяльності в Україні обмежена аматорським характером здійснюваних ними заходів, їх низькою організаційною спроможністю, недоліками в частині стратегічного менеджменту й залучення фінансування. Ці недоліки зумовлені складністю залучення до громадського сектору професійних кадрів (управлінців, фінансистів, юристів, інших фахівців) через неможливість відповідно оплачувати їхні послуги. Фактично всі активні громадські організації в Україні певною мірою використовують працю волонтерів, проте здебільшого для виконання простих і нерегулярних робіт, що не потребують кваліфікації чи досвіду. Є потреба у залученні до діяльності громадських організацій волонтерів із професійним досвідом та знаннями.

У більшості європейських країн та США громадські організації беруть активну участь у вирішенні всього комплексу проблем соціального розвитку, широко використовуючи працю волонтерів, у тому числі і тих, які володіють значним професійним досвідом та унікальними знаннями. Держава заохочує їхню участь різними методами, у тому числі застосуванням податкової соціальної пільги, до якої включаються витрати волонтерів, наприклад, на найм житла та транспортні витрати. У деяких випадках волонтерська праця включається до загального трудового стажу.

Таким чином, урахування вартості часу, витраченого волонтерами в діяльності громадських організацій (у процесі здійснюваних організацією соціальних проєктів, консультування тощо), необхідне при визначенні суми податкового кредиту, базою розрахунку слугує розмір оплати праці волонтера за одиницю часу за місцем його основної роботи (як варіант – розмір мінімальної погодинної заробітної плати, визначеної законодавством), але з обмеженням кількості часу, вартість якого

враховується в податковому кредиті [(наприклад, не більше 16 годин на тиждень (по 8 год. на два вихідні дні)].

### **Спрощення легалізації та реєстрації громадських інститутів як суб'єктів соціальної політики**

Існує складність реєстрації громадських організацій, що проявляється через подвійну реєстрацію громадських організацій та фактичну відсутність «єдиного реєстраційного вікна»; дискримінаційно тривалий період реєстрації громадських організацій; існування подвійної плати за реєстрацію громадських організацій; дискримінаційні вимоги щодо мінімальної кількості засновників. На відміну від бізнесу, для громадських організацій існує практика подвійної реєстрації: реєстрації статуту в органах юстиції й реєстрації юридичної особи місцевими державними реєстраторами. Для реєстрації всеукраїнських та міжнародних організацій ст. 15 Закону України «Про об'єднання громадян» визначено один місяць (для благодійних організацій згідно зі ст. 8 Закону України «Про благодійництво і благодійні організації» – навіть два місяці), тоді як для реєстрації бізнесу три дні (ст. 25 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців»). Подвійна оплата стягується у вигляді збору за реєстрацію громадського об'єднання та збору за реєстрацію юридичної особи. Мінімальна кількість засновників для всеукраїнської організації – 28 фізичних осіб, для бізнесу – одна юридична чи фізична особа.

У більшості країн процес реєстрації громадської організації не є складнішим від процесу реєстрації бізнес-організації. У багатьох країнах цей процес відбувається заочно.

### **Удосконалення нормативно-правової бази щодо участі інститутів громадянського суспільства у здійсненні соціальної політики**

В Україні остаточно не визначено неприбутковий статус громадських організацій, некоректно встановлені межі і обсяг їх господарської діяльності, що не сприяє розвитку громадських організацій як суб'єктів соціальної політики, обмежує використання ними підприємницьких ініціатив. Громадським структурам в Україні дозволяється займатися господарською діяльністю лише через створення госпрозрахункових установ і організацій зі статусом юридичної особи. Водночас заснування госпрозрахункового підприємства не завжди організаційно доціль-

не і, як правило, пов'язане з додатковими ресурсними витратами. Крім цього, будь-яка підприємницька ініціатива громадських організацій оподатковується на загальних умовах. Винятки з правила становлять благодійні організації, які можуть самостійно займатися підприємництвом без утворення госпрозрахункової установи, а також підприємства громадських організацій інвалідів, дохід яких не оподатковується.

У розвинутих країнах громадські організації мають право здійснювати господарську діяльність за умови, що прибутки направляють на виконання статутної діяльності і їх не можуть розподіляти між засновниками. Обмеження підприємницької діяльності громадських організацій суперечить Рекомендації Комітету міністрів держав-членів Ради Європи щодо правового статусу неурядових організацій у Європі [(№ СМ/Rec(2007)14)].

Отже, необхідне законодавче визначення вичерпного переліку конкретних видів діяльності громадських організацій з метою аргументованого вибору однієї чи кількох з них як основної (статутної); законодавче визначення чітких критеріїв та процедур визнання діяльності неприбуткових організацій як основної (статутної); звільнення від сплати податку на прибуток результатів господарської діяльності усього загалу громадських організацій за умови, що цей прибуток отримано в рамках основної (статутної) діяльності; запровадження легальної можливості обирати спосіб ведення господарської діяльності (зі створенням підприємства чи без нього); звільнення від ПДВ операцій з поставки товарів, робіт і послуг (у т. ч. платної поставки) у межах господарської діяльності будь-яких громадських організацій, не обмежуючись організаціями інвалідів і передбачивши цю норму у підпункті 5.2.1 Закону України «Про податок на додану вартість»; усунення обмежень, пов'язаних з позбавленням громадських організацій пільг по сплаті земельного податку, якщо вони практикують підприємницьку діяльність або мають у своєму підпорядкуванні госпрозрахункові підприємства, внівши відповідні поправки до абзацу 5 ст. 12 Закону України «Про плату за землю».

#### **Упровадження механізму державного замовлення соціальних послуг та державного замовлення на виконання соціальних проектів**

Соціальне замовлення, як організаційно-правова форма взаємодії державних органів й органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями, застосовується з метою підвищення використання

бюджетних коштів для вирішення соціальних проблем, залучення додаткових ресурсів у соціальну сферу, підвищення адресності та масовості надання соціальних послуг, адекватного перерозподілу соціальної відповідальності між владою та громадою. В Україні соціальне замовлення фактично реалізується тільки у вигляді конкурсу проектів програм, розроблених молодіжними, дитячими громадськими організаціями та їх спілками, стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї, організатором якого є Міністерство сім'ї, молоді та спорту та підзвітні йому управління обласних і районних адміністрацій. Такий стан речей не зовсім відповідає передовому міжнародному досвіду використання цієї соціальної технології. У вітчизняній практиці неправомірно змішуються два окремі механізми забезпечення участі громадських інституцій у реалізації соціальної політики: соціальне замовлення як соціальний грант, що є.

Соціальне замовлення (у зарубіжній термінології – соціальне контракування) як модель державно-приватного партнерства широко використовується урядами багатьох країн (США, Російська Федерація тощо).

Таким чином, необхідно чітко розмежувати соціальне замовлення і грант, відповідно як конкурс виконавців соціальних програм і проектів та як конкурс самих проектів. Соціальне замовлення є аутсорсінговою технологією і зводиться до пошуку найбільш ефективних виконавців відомих способів вирішення конкретної соціальної проблеми – наприклад, замовлення конкретних соціальних послуг. Для пошуку власне шляхів подолання проблеми слід використовувати механізм соціального гранта, який розрахований на відбір проектних пропозицій щодо способу вирішення проблеми – наприклад, розробка пакета і методики надання певних соціальних послуг. У кожній технології своє призначення. Соціальне замовлення у такому вигляді дасть можливість економити бюджетні кошти та організаційні ресурси держави за рахунок виконання громадськими організаціями тих соціальних функцій, з якими держава не справляється ефективно. Соціальний грант дасть можливість пошуку та розробки соціальних інновацій.

Слід також розширити предмет соціального замовлення (і гранта), включивши до нього не лише соціальні групи, а й об'єкти соціальної інфраструктури. Окреслення предмета соціального замовлення достатньо здійснювати в межах комплексних програм соціально-економічно-



го розвитку області чи відповідної території, або в межах інших цільових програм, які прийняті і реалізуються (програми захисту населення від Чорнобильської катастрофи, боротьби зі злочинністю, стратегії боротьби з бідністю тощо), але не виконуються вповні через обмеженість бюджетного ресурсу. При цьому пріоритетність проблем соціального розвитку може визначатися на основі соціологічних опитувань населення.

Для реалізації соціального замовлення та гранта слід упорядкувати окремі регулятивні норми. Так, практика соціального замовлення регулюється Законами України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» (№ 493/95-вр) та «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» (№ 1490-14), Постановами Кабміну «Про затвердження правил організації та проведення конкурсу на залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг» (№ 559) і «Про затвердження порядку проведення конкурсу проектів програм, розроблених молодіжними, дитячими громадськими організаціями та їх спілками, стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї» (№ 1062). Натомість законодавчого визначення державного соціального гранта не існує взагалі. Це визначення слід передбачити окремим нормативним актом на основі гл. 78 «Публічна обіцянка винагороди» Цивільного кодексу України, уніфікувавши уточнені особливості його реалізації для всіх напрямів соціальної політики. У цьому випадку втрачуть актуальність Постанова № 559 і Постанова № 1062 Кабінету Міністрів України. З метою врегулювання процедури соціального замовлення текст Закону № 1490-14 варто доповнити регулятивними нормами Закону № 493/95-вр щодо закупівлі товарів, робіт та послуг для пріоритетних державних потреб, де передбачити відповідне положення про специфіку державного замовлення саме у сфері соціальної політики. У такий спосіб державне регулювання в частині соціального замовлення і гранта здійснюватиметься на основі лише двох нормативних актів, що оптимізує їх регулятивну функцію.

### **Удосконалення методики оцінки результатів конкурсів проектів громадських організацій**

Одним зі способів активного залучення інститутів громадянського суспільства до здійснення соціальної політики в Україні є проведення конкурсу проектів програм, розроблених молодіжними, дитячими



громадськими організаціями та їх спілками, стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї, організатором якого є Міністерство сім'ї, молоді та спорту та підзвітні йому управління обласних і районних адміністрацій. Конкурс передбачає відбір спеціально створеною для цього конкурсною комісією проектів громадських організацій для забезпечення їх реалізації за рахунок бюджетних коштів. Серед критеріїв визначення конкурсною комісією переможців невинувато малу роль відведено фінансовій оцінці пропозицій громадських організацій. У нормативних вимогах до оформлення конкурсної документації грошова оцінка очікуваного соціального ефекту від реалізації того чи іншого проекту взагалі не передбачена, що не дає можливості порівняти його (ефекту) обсяг з величиною необхідних витрат.

Необхідно запровадити розрахунок фінансової ефективності проектів громадських організацій у процедуру конкурсу на основі методики визначення показника т. зв. «соціальної рентабельності». Цей показник активно використовується зарубіжними грантодавчими фундаціями (зокрема у США) для оцінки доцільності здійснюваних соціальних інвестицій.

### **Запровадження можливості для соціально відповідальних підприємств і фізичних осіб самостійно визначати сферу реалізації частини сплачених ними податків**

В Україні склалася ситуація, за якої існуюча модель податкового стимулювання благодійності є малоефективною і може залишитися такою попри можливе скасування нижньої межі суми благодійного внеску, що приносить підприємству чи фізичній особі-благодійникові податкові переваги. Адже для того щоб отримати податкову пільгу від здійснених благодійних внесків, благодійникові необхідно задекларувати наявний дохід (прибуток) і сплатити до бюджету відповідний податок.

Податкове законодавство має передбачати можливість для соціально відповідальних підприємств і фізичних осіб самостійно визначати сферу реалізації частини сплачених ними податків (наприклад, для потреб школи, дитсадка, спортивної команди, бібліотеки, лікарні, організації «зелених» чи асоціації інвалідів тощо). Крім активізації благодійної діяльності платників податку та податку з доходів фізичних осіб (що може зменшити масштаб тіньового сектору), такий крок послужить мотивом до соціальної активності великої кількості тих суб'єктів

підприємницької діяльності, що функціонують згідно з Указом Президента «Про спрощену систему оподаткування» (№ 727/98) та не можуть користуватися пільгами, визначеними для платників податку на прибуток і податку з доходів фізичних осіб.

Подібна ініціатива за кордоном реалізується через механізм відсоткової філантропії. Її суть полягає в тому, що платник податку має право переадресувати певний, встановлений законом, відсоток свого податку на суспільні потреби – безпосередньо до організації, яка займається вирішенням конкретної суспільної проблеми. Для цього при поданні річної податкової декларації заповнюється спеціальний додаток, в якому вказується податковий номер організації, до якої він/вона бажає перерахувати частину свого податку. Суспільні потреби та отримувачі внесків у кожній країні визначені законом згідно з існуючими пріоритетами, доцільністю та сформованою системою суспільно корисних інституцій.

#### **Запровадження на підприємствах корпоративної соціальної звітності**

У світлі зростання популярності концепції корпоративної соціальної відповідальності значна кількість вітчизняних підприємств та підприємців задекларувала бажання і намір дотримуватися у своїй діяльності соціально відповідальних підходів та практик. Разом з тим декларації про соціальну відповідальність досить часто залишаються деклараціями: компанія, оголосивши про свою належність до соціально відповідального бізнесу, уникає взяття на себе конкретних зобов'язань або притримується соціально відповідальних підходів вибірково, здебільшого для вигідного PR. Формальний підхід до соціальної відповідальності може бути зумовлений і звичайною поганою поінформованістю про способи ведення відповідального бізнесу. Уникнути таких ситуацій покликане запровадження на підприємствах корпоративної соціальної звітності, яка орієнтує бізнес на конкретні сфери і показники відповідальної поведінки, визначає певні очікування щодо особливостей цієї поведінки з боку всіх зацікавлених сторін (стейкхолдерів). Така звітність уможливило об'єктивну оцінку соціальної відповідальності бізнесу, забезпечує моніторинг виконання ним добровільно взятих соціальних зобов'язань.

Заохочення державою запровадження корпоративних соціальних звітів на підприємствах шляхом надання переваги суб'єктам підприємницької діяльності, що провадять регулярне соціальне звітування у вигляді

публікації загальнодоступного структурованого документа, при відборі виконавців державного замовлення для поставки товарів, робіт і послуг для пріоритетних державних потреб. У розвинутих корпоративних соціальних країнах звіт є невід'ємною частиною звітності корпорацій, обов'язковою складовою менеджменту і стратегії соціальної відповідальності.

### **Сприяння розвитку об'єднань співвласників багатоквартирних будинків**

Подолання кризових явищ у житлово-комунальній сфері пов'язане з поширенням практики створення та ефективним функціонуванням об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ). Створенню та ефективній діяльності ОСББ сьогодні не сприяють: недостатня обізнаність громадян про переваги ОСББ як форми організації надання житлово-комунальних послуг; знос житлових комплексів, на основі яких створені ОСББ та оновлення яких потребує чималих ресурсів; труднощі із забезпеченням фінансування капітального ремонту багатоквартирних будинків до їх передачі на баланс ОСББ (з виділенням коштів на ці цілі з відповідних бюджетів); недостатня фахова та професійна підготовка членів ініціативних груп зі створення ОСББ, членів правління та ревізійних комісій ОСББ; нестача якісних інформаційних та методичних матеріалів щодо особливостей створення і функціонування ОСББ; труднощі з розмежуванням власності ОСББ і комунальної власності при передачі житлового комплексу на баланс ОСББ; труднощі в організації роботи ОСББ при укладанні угод з надавачами комунальних послуг; оподаткування податком на додану вартість операцій з передачі будинків на баланс ОСББ.

Механізм вирішення проблеми повинен передбачати: активну популяризацію концепції ОСББ; організацію консультативної допомоги ініціативним групам будинків на етапі створення ОСББ – шляхом розробки, тиражування та розповсюдження відповідної поліграфічної продукції, організації «гарячої» лінії тощо; активну участь органів місцевого самоврядування у фінансуванні капітального ремонту багатоквартирних будинків до їх передачі на баланс ОСББ; включення передачі житлових комплексів на баланс ОСББ до переліку операцій, які не є об'єктом оподаткування ПДВ; організацію безкоштовної інформаційно-методичної допомоги керівникам ОСББ – шляхом фахового консультування, проведення професійних тренінгів, семінарів, лекцій з правових питань, фінансового менеджменту, господарської діяльності тощо.

### **Заходи на 2010 р. у сфері корпоративної відповідальності**

- Скасування нижньої межі суми благодійного внеску, здійснення якого приносить благодійникові податкові преференції.
- Поширення умов податкового кредиту на благодійні внески, здійснені з усіх доходів фізичних осіб (не тільки із зарплати).
- Удосконалення нормативно-правової бази щодо участі інститутів громадянського суспільства у здійсненні соціальної політики.
- Запровадження можливості для соціально відповідальних підприємств і фізичних осіб самостійно визначати сферу реалізації частини сплачених ними податків (відсоткової філантропії) в обраних для цього пілотних регіонах чи громадах.
- Внесення змін до законодавства (чинного Кодексу законів про працю, проекту Трудового кодексу України, Закону «Про зайнятість населення») з метою забезпечення реалізації принципу поєднання гнучкості та захищеності у сфері праці.
- Прийняття закону України «Про внесення змін до Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку»» (проект № 2855).

### **Необхідні зміни до законодавства**

- Скасування нижньої межі суми благодійного внеску, здійснення якого приносить благодійникові податкові преференції шляхом внесення змін до підпункту 5.2.2 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств», підпункту 5.3.2 Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб».
- Поширення умов податкового кредиту на благодійні внески, здійснені з усіх доходів фізичних осіб (не тільки із зарплати), шляхом внесення змін до підпункту 5.4.2 Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» (вилучення слів «як заробітна плата»).
- Урахування вартості часу, затраченого волонтерами у діяльності громадських організацій (у процесі здійснюваних організацією соціальних проектів, консультування тощо) при визначенні суми податкового кредиту. Для цього слід доповнити перелік витрат, дозволених до включення до складу податкового кредиту (п. 5.3 Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб»), відштовхуючись від розміру оплати праці волонтера за одиницю часу за місцем його основної роботи, але з обмеженням кількості часу, вартість якого враховується у податковому кредиті.

- Спрощення і здешевлення реєстрації громадських організацій шляхом приведення ст. 15 Закону України «Про об'єднання громадян» та ст. 8 Закону України «Про благодійництво і благодійні організації» у відповідність до ст. 25 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців».

- Законодавче закріплення вичерпного переліку конкретних видів діяльності громадських організацій з метою аргументованого вибору однієї чи кількох з них як основної (статутної); законодавче визначення чітких критеріїв та процедур визнання діяльності неприбуткових організацій як основної (статутної) [внесення змін до Порядку визначення структури ознаки неприбуткових установ (організацій) (№ z0451-00)]; звільнення від сплати податку на прибуток результатів господарської діяльності усього загалу громадських організацій за умови, що цей прибуток отримано в рамках основної (статутної) діяльності; запровадження можливості обирати спосіб ведення господарської діяльності (зі створенням підприємства чи без нього); звільнення від ПДВ операцій з поставки товарів, робіт і послуг (у т. ч. платної поставки) у межах господарської діяльності будь-яких громадських організацій, не обмежуючись організаціями інвалідів і передбачивши цю норму у підпункті 5.2.1 Закону України «Про податок на додану вартість»; усунення обмежень, пов'язаних з позбавленням громадських організацій пільг по сплаті земельного податку, якщо вони практикують підприємницьку діяльність або мають у своєму підпорядкуванні госпрозрахункові підприємства, внівши відповідні поправки до абзацу 5 ст. 12 Закону України «Про плату за землю».

- Для реалізації соціального замовлення та гранта слід упорядкувати регулятивні норми Закону України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» (№ 493/95-вр) та Постанов Кабміну «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» (№ 921-2008-п), «Про затвердження правил організації та проведення конкурсу на залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг» (№ 559) і «Про затвердження порядку проведення конкурсу проектів програм, розроблених молодіжними, дитячими громадськими організаціями та їх спілками, стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї» (№ 1062). Окремим нормативним актом на основі гл. 78

«Публічна обіцянка винагороди» Цивільного кодексу України слід передбачити визначення державного соціального гранта, уніфікувавши уточнені особливості його реалізації для всіх напрямів соціальної політики. У цьому випадку втрачатимуть актуальність Постанова № 559 і Постанова № 1062 Кабінету Міністрів України. З метою врегулювання процедури соціального замовлення текст Постанови № 921-2008-п варто доповнити регулятивними нормами Закону № 493/95-вр щодо закупівлі товарів, робіт та послуг для пріоритетних державних потреб, де передбачити відповідне положення про специфіку державного замовлення саме у сфері соціальної політики. У такий спосіб державне регулювання в частині соціального замовлення і гранта здійснюватиметься на основі лише двох нормативних актів, що оптимізує їх регулятивну функцію.

- Запровадження розрахунку фінансової ефективності проектів громадських організацій у процедуру конкурсу проектів програм, розроблених молодіжними, дитячими громадськими організаціями та їх спілками, стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї, шляхом внесення поправок до «Порядку проведення конкурсу проектів програм, розроблених молодіжними, дитячими громадськими організаціями та їх спілками, стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї» (№ 1062), а у разі врахування пропозицій, викладених у п. 6, – у процедуру конкурсу на залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг шляхом внесення поправок до «Правил організації та проведення конкурсу на залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг» (№ 559).

- Запровадження можливості для соціально відповідальних підприємств і фізичних осіб самостійно визначати сферу реалізації частини сплачених ними податків шляхом внесення змін до ст. 18 «Порядок подання річної декларації про майновий стан і доходи (податкової декларації)» Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» та ст. 16 «Порядок нарахування та строки сплати податку» Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств».

- Заохочення державою запровадження корпоративних соціальних звітів шляхом внесення змін до Загальних умов закупівель Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти (№ 1017-2008-п) щодо надання переваги суб'єктам підприємницької діяльності, що провадять регулярне соціальне звітування не рідше одного разу на рік у

вигляді публікації загальнодоступного структурованого документа, при відборі виконавців державного замовлення для поставки товарів, робіт і послуг для державних потреб.

- Розробка та прийняття закону України про лобіювання для вдосконалення механізму реалізації контролюючої функції з боку громадськості.

- Внесення змін до законодавства (чинного Кодексу законів про працю, проекту Трудового кодексу України, Закону «Про зайнятість населення») з метою забезпечення реалізації принципу поєднання гнучкості та захищеності у сфері праці.

- Активізація законотворчої діяльності щодо прийняття закону України «Про внесення змін до Закону України “Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку”» (проект № 2855).

- Доповнення підпункту 3.2 Закону України «Про податок на додану вартість» щодо включення операцій з передачі житлових комплексів на баланс ОСББ до переліку операцій, які не є об’єктом оподаткування ПДВ.

### **16.3. Реалізація контролюючої функції з боку громадськості**

В Україні досі контроль за виконанням державою своїх функцій з боку громадськості не реалізовано повною мірою. На сьогодні держава сформувала цілий ряд механізмів залучення громадян до прийняття рішень, однак більшість з них не працюють належним чином. Головними причинами є невміння і небажання представників влади керуватися в роботі певними принципами і переходити до процедур публічної політики, визнавати організації громадянського суспільства рівними партнерами і проводити з ними консультації. З іншого боку, відмічається пасивність і відсутність професійної готовності самої організованої громадськості вести професійний діалог щодо вироблення державної політики.

Для поліпшення ситуації мають відбуватися два паралельні процеси:

- громадські інституції повинні стати необхідними для влади – розробляти ті продукти й здійснювати послуги, які влада без них якісно зробити не може;

- влада повинна ефективно використовувати потенціал громадських організацій щодо розробки та впровадження державної політики і законів.



Одним із способів впливу громадськості на прийняття рішень органами державної влади в Україні повинні були стати громадські ради як консультативно-дорадчі органи при центральних органах виконавчої влади та обласних адміністраціях. Створені здебільшого за ініціативи владних органів, вони сьогодні перетворюються на номінальні інституції без реального впливу на владу. Альтернативою нерезультативним радам могли б стати громадські аналітичні центри – самоврядні організації з потужним інтелектуальним ресурсом, здатні давати адекватну оцінку подіям і фактам у суспільному житті, ретранслювати настрої населення, будучи ефективним посередником між ним і владою.

Важливе значення має становлення в Україні інституту лобізму. Основу лобістського потенціалу громадських організацій становлять люди, що можуть впливати на обраних депутатів Верховної Ради, місцевих рад, суддів шляхом масового розсилання листів, участі в демонстраціях або дзвінків на «гарячі» лінії. У зв'язку з цим виникає потреба в розробці відповідної законодавчої бази та підготовці професійних лобістів. У цьому контексті слід підняти питання про повернення профспілкам права законодавчої ініціативи як представникам громадянського суспільства.

Більше уваги необхідно приділяти стимулюванню зацікавленості чиновників у співпраці з громадськими організаціями через відповідну просвітницьку роботу серед державних службовців щодо потенційних можливостей третього сектору. Ефективність функціонування інституту лобізму доведена на прикладі США та розвинутих європейських демократій. Широким використанням громадської експертизи, зокрема у бюджетному процесі, громадської участі у регіональному і локальному розвитку вирізняються країни центрально-східної Європи та Росія.

#### **Заходи на 2010 р. щодо реалізації контролюючої функції з боку громадськості**

- Запровадження соціальної реклами з метою популяризації та активізації участі громадськості у розробці та реалізації соціальної політики, зокрема шляхом роз'яснення можливих і ефективних дій населення.
- Спрощення і здешевлення реєстрації громадських організацій.
- Удосконалення методики оцінки результатів конкурсів проєктів громадських організацій.
- Розробка законопроекту про лобізм.



## 17. ПРОГНОЗ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ У 2010–2015 рр.

Прогноз ключових макроіндикаторів на період 2010–2015 рр. розраховано за умов активізації відновлювального розвитку економіки України за ймовірно інтенсивним сценарієм та запобігання можливим ризиковим ситуаціям щодо цінової та курсової динаміки. По суті, наведені показники визначені за умови позитивного сценарію реалізації заходів, запропонованих вище.

У середньостроковій перспективі передбачається створення умов для формування засад забезпечення стабільного економічного розвитку України (на рівні 6–7 % ВВП у середньому за рік). Тільки такі темпи економічного зростання дадуть змогу уникнути нагромадження проблем у бюджетній та соціальних сферах. Позитивні зміни в динаміці ВВП визначатимуться передусім темпами відновлення зовнішнього та особливо внутрішнього попиту з одночасною результативністю заходів антикризової політики щодо формування засад стабільного розвитку вітчизняного виробництва шляхом посилення позицій внутрішнього ринку та зваженої підтримки банківських структур, що дасть змогу уникнути поглиблення банківської кризи та приступити до її реформування.

Для України, яка найбільше потерпала від кризи серед європейських країн, головним фактором відновлення внутрішнього попиту має стати стимулювання не стільки споживчого попиту (як це відбувалося за попередні роки політичної нестабільності та соціального популізму), а активізація насамперед інвестиційного попиту, відновлення розвитку реального сектору економіки України та поліпшення його структурних параметрів.

Унаслідок реалізації антикризових заходів прогнозується покращення економічної динаміки з оцінкою ВВП в 2010–2011 рр. на рівні відповідно 4,2 % і 5,7 % та 6,0 % у 2011 р. та 6,5–7,5 % у 2013–2015 рр. (див. табл. 19.1), хоча не виключається, що за підсумками 2010 р. ВВП матиме дещо нижчі темпи економічного зростання, які не перевищуватимуть 3,5 %.

Темпи інфляції в міру підвищення реальних темпів зростання економіки уповільнюватимуться – як за рахунок технологічної модернізації,

що здешевлюватиме виробництво (насамперед у компоненті енерговитрат), так і за рахунок зростаючого насичення внутрішнього ринку товарами вітчизняного виробництва. Середньорічний індекс цін виробників промислової продукції очікується в 2010–2012 рр. на рівні відповідно 16–19 % та 14–17 %, а індекс споживчих цін відповідно 14–17 % та 12–15 % у середньому за рік. У 2013–2015 рр. очікується уповільнення інфляційної динаміки до 7–9 %. Водночас підвищуватиметься рівень збалансованості зовнішнього сектору економіки, що зумовить помірну стабілізацію курсу національної валюти, хоча ми вважаємо, що в 2010 р. та 2011 р. нам не вдасться уникнути його коливань, які будуть визначатися насамперед нашими відносинами із зовнішнім світом.

Відновлення зростання обсягів інвестування до рівня 11–14 % у середньому за період пов'язано значною мірою з реалізацією інфраструктурних проектів у рамках підготовки до Євро-2012 та завершенням розпочатих раніше будівельних та інших інвестиційних програм, що стимулюватиме внутрішній попит на продукцію металургійного комплексу, нафтохімічної промисловості, машинобудування та будівельних матеріалів. На ринку праці впродовж прогнозованого періоду відбуватиметься, з одного боку, процес часткового повернення з-за кордону працівників, які виїжджали для тимчасової роботи за кордоном. Цьому сприятимуть підвищення темпів росту економіки, зростання рівня доходів усередині країни, а також зміна структури економіки, що зумовлюватиме зростання попиту на кваліфікованих працівників. З іншого боку, в умовах низьких темпів народжуваності зростатиме загальний дефіцит трудових ресурсів, що визначатиме необхідність приїзду на роботу в Україну іноземців, як правило з країн «третього світу» (які згодні працювати за менші гроші, ніж в країнах Заходу). Тому прогнозується істотна зміна балансу потоків робочої сили та скорочення рівня безробіття до 7,4–7,8 % (за методологією МОП) у середньому за період 2013–2015 рр.

## Динаміка макроекономічних показників України за період 1995–2015 рр.

Макроекономічні показники	Фактичні дані							Прогноз					
	1995	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		2011	2012	2013–2015
									Оцінка	Оптимістичний			
<i>Зміна реальних макроекономічних показників</i>													
ВВП, %	-12,1	5,9	12,1	2,7	7,3	7,9	2,1	-15,0	3,5–4,2	1,5–2,5	5,7–6,0	6,3–6,7	6,5–7,5
ВВП у розрахунку на 1 особу, %	-11,5	6,9	13,0	3,4	8,1	8,2	2,7	-14,6	3,8–4,6	1,7–2,8	5,9–6,2	6,5–6,9	6,8–7,8
Кінцеві споживчі витрати:													
– сектору загальнодержавного управління, %	-7,9	1,9	1,8	2,9	2,7	2,5	0,4	-9,6	1,2–2,7	1,1–1,4	2,4–2,5	2,2–2,3	1,9–2,1
– домашніх господарств, %	-1,6	2,5	13,1	20,6	15,9	17,2	11,8	-14,1	4,1–4,5	2,1–3,4	5,8–6,1	6,2–6,5	6,2–6,9
Валове нагромадження основного капіталу, %	-19,5	12,4	20,5	3,9	21,2	23,9	1,6	-52,9	6,5–7,0	2,8–4,7	10,1–10,5	12,1–12,8	16,3–18,2
<i>Ціни та обмінний курс</i>													
Індекс споживчих цін (середній за рік), %	–	28,2	9,1	13,5	9,1	12,8	25,2	15,9	14–17	20–25	12–15	10–14	7–9
грудень до грудня попереднього року, %	281,7	25,8	12,3	10,3	11,6	16,6	22,3	12,3	15–18	21–26	13–16	11–15	–
Індекс цін виробників (середній за рік), %	–	20,9	20,4	16,8	9,6	19,5	35,5	6,7	16–19	22–27	14–17	11–16	8–10
грудень до грудня попереднього року, %	272,1	20,8	24,1	9,5	14,1	23,3	23,0	14,4	18–20	24–29	15–18	12–17	–
Обмінний курс (середній за рік), грн/дол. США	1,87 *	5,44	5,31	5,12	5,05	5,05	5,27	7,8	8,0–8,3	9–10	8–9	8–9	8–8,7

Продовження табл.19.1

Макроіндикатори	Фактичні дані							Оцінка	Прогноз					
	1995	2000	2004	2005	2006	2007	2008		2009	2010	2010	2011	2012	2013–2015
										Оптимістичний	Песимістичний			
<i>Грошові агрегати (до попереднього періоду), %</i>														
Грошова база	54,2*	54,2	34,2	54,2	18,1	46,3	31,5	4,4	9–13	15–25	10–12	12–15	15–20	
Грошова маса (МЗ)	35,1	54,3	32,1	54,3	35,2	52,4	29,9	-5,4	10–15	20–30	12–18	15–20	18–25	
<i>Бюджетні показники, у % до ВВП</i>														
Доходи Зведеного бюджету, усього	37,1*	28,9	30,4	31,6	31,6	30,5	31,4	31,6**	30–31	29–29,5	29–30	29–30	28–29	
Витрати Зведеного бюджету, усього	41,9	28,3	32,2	33,3	33,3	31,6	32,9	33,7	33–36	35–38,5	31,5–33,5	31–33	29,5–31	
Баланс бюджету	-4,8	0,6	-1,8	-0,7	-1,1	-1,5	-2,1(6,5–10***)	-1,5	-3--5	-6--9	-2,5–-3,5	-2--3	-1,5–-2	
грудень до грудня попереднього року, %	272,1	20,8	9,5	14,1	23,3	23,0	14,4	18–20	15–18	24–29	12–17	12–17	–	
Обмінний курс (середній за рік), дол./грн	1,87*	5,44	5,12	5,05	5,05	5,05	5,27	7,8	8,0–8,3	9–10	8–9	8–9	8–8,7	
<i>Соціальні показники</i>														
Реальна середньомісячна заробітна плата, у % до попереднього року	-10,6	23,8	20,3	18,3	12,5	6,3	-9,2	3,5–3,8	-0,5–0,4	4,1–5,1	4,6–5,7	5,8–6,0	5,8–6,0	
Рівень безробіття (до економічно активного населення за методологією МОП), %	–	11,6	8,6	7,2	6,8	6,4	9,0	8,5–8,7	8,7–9,0	8,5–8,7	8,2–8,5	7,4–7,8	7,4–7,8	

Продовження табл. 19.1

Макроіндикатори	Фактичні дані							Оцінка	Прогноз				
	1995	2000	2004	2005	2006	2007	2008		2009	2010	2011	2012	2013–2015
										Оптимістичний	Песимістичний		
<i>Зовнішня торгівля, млрд дол. США</i>													
Експорт товарів та послуг	–	18,178	41,290	44,378	50,239	64,001	85,612	54,174	61,4–59,9	57,1–57,5	67,9–69,5	77,4–79,3	104,1–106,7
у т. ч. товарів			33,432	35,024	38,949	49,840	67,717	40,411	47,2–46,0	42,9–43,2	52,9–54,2	61,4–62,9	86,6–88,9
Імпорт товарів та послуг	–	15,107	36,310	43,707	53,307	72,153	100,13	56,896	63,4–62,1	59,7–60,4	70,2–72,0	80,2–82,3	107,0–109,9
у т. ч. товарів			29,691	36,159	44,144	60,413	84,65	45,740	51,6–50,1	47,7–48,6	57,2–58,8	66,1–68,0	91,5–94,1
Баланс товарів та послуг	–	3,071	4,980	0,671	-3,068	-8,152	-14,52	-2,722	-2,0–-2,2	-2,6–-2,9	-2,3–-2,5	-2,8–-3,0	-2,9–-3,2
у т. ч. товарів			3,740	-1,132	-5,194	-10,57	-16,93	-5,329	-4,4–-4,1	-4,9–-5,4	-4,3–-4,6	-4,7–-5,1	-4,9–-5,2

\* Дані 1996 р.

\*\* ВВП 2009 р. – 912563 тис. грн (Держкомстат України)

\*\*\* за методологією МВФ

*Джерело:* за даними Держкомстату України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; за даними Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>; за даними оцінок ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України».

Приріст реальної середньомісячної заробітної плати у 2010–2015 рр. забезпечуватиметься внаслідок підвищення мінімальних соціальних стандартів (мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму) та економічної активності бізнесу. При нарощуванні динаміки ВВП темпи приросту кінцевих споживчих витрат домогосподарств у 2012–2015 рр. стануть меншими за темпи ВВП та, відповідно, платоспроможний попит населення зростатиме повільніше порівняно з темпами ВВП.

У 2010–2015 рр. очікується зростання основних позицій українського експорту (передусім металу та продукції хімічної промисловості) унаслідок збільшення зовнішнього попиту. Очікування реалізації позитивного сценарію посткризового відновлення світової економіки та надлишок світової ліквідності сприяють закріпленню висхідних цінових трендів на більшості товарних ринків. Пошуки інвесторами альтернативних можливостей розміщення пасивів на товарних ринках (і в економіці азійських країн) також веде до розширення попиту на товарних ринках. Імпорт товарів та послуг зростатиме повільніше, ніж український експорт, але за вартісними обсягами перевищуватиме експорт, що зумовлюватиме формування дефіциту зовнішньоторговельного балансу. За таких умов, замість вирівнювання торговельного балансу та балансу поточних операцій, може спостерігатися зростання їх розриву та девальваційні тенденції національної валюти, які не можуть не призвести до підвищення рівня дефлятора ВВП і, відповідно, уповільнення динаміки ВВП.

Проте існують **ризики та загрози**, за яких можливий песимістичний сценарій розвитку подій з важкопрогнозованими та руйнівними наслідками для економіки України.

**Зовнішні ризики** характеризуються: можливістю «другої хвилі» банкрутств банків у розвинутих країнах та в країнах, що розвиваються, та новій хвилі загострення світової фінансово-економічної нестабільності, пов'язаної з небезпечним зростанням державного боргу в багатьох країнах; погіршення «умов торгівлі» внаслідок коливання світових цін на продукцію металургійної та хімічної промисловості та подальшого зростання світових цін на нафту та газ; неефективністю заходів щодо подолання руйнівного впливу спонтанних механізмів дії глобального

фінансового капіталу, пов'язаного з ринками похідних цінних фінансових інструментів; поглибленням суперечностей, зумовлених радикальною зміною співвідношення економічних сил у світі на користь нових динамічних держав (Китаю, Індії), що об'єктивно викликає сумнів стосовно домінуючої ролі долара США та євро у фінансовій системі світу; поширенням у країнах – торговельних партнерах політики імпортозаміщення, що призведе до втрат Україною вагомих сегментів світових ринків, зокрема ринків найбільшого споживача українських товарів – Російської Федерації, де протекціоністські заходи не обмежені нормативами СОТ як не члена цієї світової організації.

*Серед основних внутрішніх ризиків і загроз прогнозного періоду слід зазначити:*

– погіршення демографічної ситуації внаслідок прискорених темпів депопуляції та старіння населення, що формує тенденції зниження кількісних та якісних параметрів трудового потенціалу країни та створює загрози щодо перспектив поширення бази його відновлення в сучасних умовах інноваційної модернізації виробництва і, відповідно, має компенсуватись підвищенням продуктивності праці (не менше 2–3 % на рік);

– збереження структурно деформованої економіки, посилення сировинної спрямованості виробництва України, гальмування інноваційної діяльності та освоєння високопродуктивної промислової продукції, відсутність мотивації для прискореного розвитку наукомістких та високотехнологічних видів економічної діяльності, що обмежує зміцнення конкурентоспроможності економіки та створює загрози кінцевого закріплення за Україною статусу сировинного придатка для постіндустріальних країн;

– імовірне посилення негативних соціальних процесів, подальша деградація і колапс соціальної інфраструктури (житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я, освіта) у зв'язку з погіршенням стану її основних фондів, низької заробітної плати та декваліфікації зайнятих, високого навантаження на регіональні бюджети;

– формування значних розривів у макроекономічних балансах (передусім ВВП, бюджету, грошей, платіжному балансі), що призведе до стрімкого поширення деструктивних процесів, виникнення руйнівних дефіцитів та наближення до дефолтного стану економіки;

– прискорення динаміки інфляційних процесів через подальше подорожчання нафти на світовому ринку й відповідне підвищення цін на імпортний природний газ (зокрема, до 334 дол. США за 1000 куб. м у 2010 р.) та нафтопродукти на внутрішньому ринку поряд з очікуваним подорожчанням транспортних послуг та послуг ЖКГ, збереженням високої вартості кредитів і подорожчанням імпорту при посиленні девальваційних тенденцій, що може призвести до поглиблення витратного характеру виробництва та падіння цінової конкурентоспроможності української продукції з подальшим розгортанням кризових явищ в економіці України;

– затримка з реформуванням сільського господарства в Україні та низькі темпи модернізації аграрно-промислового виробництва, які можуть призвести в перспективі до відновлення процесів заміщення української продукції на російських ринках більш якісними товарами польських, литовських та інших виробників із країн ЄС. Скорочення платоспроможного попиту на українську продукцію молочної та м'ясопереробної промисловості в РФ гальмуватиме розвиток сільськогосподарського виробництва за умов кризового падіння зовнішнього попиту та посилення конкуренції на світових ринках, що матиме негативні наслідки для реалізації перспектив економічного зростання в Україні;

– можливе зменшення зернового потенціалу України у 2010 р. через несприятливі погодно-кліматичні умови та необхідність пересівання 25–30 % озимих культур, що потребує відповідного додаткового державного фінансування на рівні 24 млрд грн (з них половина за рахунок кредитів) при проведенні весняно-польових робіт;

– зростання бюджетних витрат на погашення кредитів, взятих під гарантії уряду та недофінансування інвестиційних бюджетних програм; зростання простроченої заборгованості внаслідок девальвації гривні і неможливість реструктуризації боргів нефінансових корпорацій, що може позначитись на збитковості фінансових установ і, відповідно, призвести до погіршення ліквідності, яка у свою чергу надалі посилюватиме їх залежність від державної підтримки. Значні проблеми та труднощі щодо пошуку зовнішніх запозичень для фінансування дефіциту бюджету та обслуговування накопиченого боргу, особливо у випадку розвитку ситуації за песимістичним сценарієм (формування від'ємного балансу бюджету на рівні 10 % ВВП). Дефіцит джерел зовнішнього фінансування може



привести до загострення створеної у 2009 р. проблеми заборгованості бюджету по видатках та спровокувати розвиток кризи неплатежів в економіці;

– подальше нарощення внутрішнього боргу без адекватного використання ресурсів на модернізацію економіки та подальшого отримання доходів для подальшого повернення запозичень; гальмування з переходом до економічно обґрунтованих цін на газ та тарифів на послуги ЖКГ і залізничні перевезення;

– у грошово-кредитній сфері: зниження можливостей фінансового регулювання і контролю з боку НБУ принаймні до втрати національного суверенітету у фінансовій сфері; значне розкручування інфляції, джерела та механізми дії якої лежать поза межами прямого впливу монетарних інструментів грошово-кредитної політики НБУ; посилення девальваційних тенденцій на валютному ринку; низька кредитна активність комерційних банків, дестабілізація у банківському секторі внаслідок проблеми виконання кредитних зобов'язань, проведення значної емісії для фінансування дефіциту бюджету; посилення відтоку доходів з країни; різке скорочення міжнародних валютних резервів унаслідок зменшення валютних надходжень (значного дефіциту платіжного балансу); формування фінансових «бульбашок» через приток спекулятивного короткострокового капіталу;

– наявність вагомих стримуючих факторів зростання платоспроможного попиту населення у 2010–2012 рр., до яких належать: низькі реальні темпи доходів і витрат населення, обмежений доступ домашніх господарств до споживчих та іпотечних кредитів, їх висока вартість. Інфляційні очікування, спадні та низькі темпи реальної середньомісячної заробітної плати і наявних доходів населення зменшать їх схильність до заощадження і супроводжуватимуться ризиками у задоволенні їх потреб у товарах довгострокового користування і послугах, у забезпеченні доступним житлом, що матиме наслідком збереження недосконалої структури формування витрат населення.

Указані ризики можуть реалізуватися в 2010–2015 рр., при цьому їх імовірність зменшуватиметься при успішному запровадженні антикризових заходів, здійсненні структурних реформ та модернізації економіки.

# ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	3
<b>1. ІДЕОЛОГІЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ</b> .....	9
<b>2. ПОЛІТИЧНІ ТА ДЕРЖАВНО-ПРАВОВІ ПЕРЕТВОРЕННЯ</b> ...	18
2.1. Трансформація політичної системи України .....	18
2.2. Розвиток парламентаризму .....	20
2.3. Модернізація виборчої системи .....	22
2.4. Оптимізація партійної системи .....	23
2.5. Створення ефективної виконавчої влади .....	24
2.6. Судово-правова реформа .....	27
2.7. Відносини публічних адміністрацій із суспільством .....	27
2.8. Реформування місцевого самоврядування .....	29
2.9. Адміністративно-територіальна реформа .....	29
2.10. Сприяння розвитку громадянського суспільства .....	30
2.11. Повернення довіри до влади як перший крок до проведення масштабних перетворень .....	32
<b>3. УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ</b> .....	35
3.1. Сучасний стан системи адміністративно- територіального устрою України .....	36
3.2. Мета та основні принципи вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою .....	38
3.3. Концептуальні засади та механізм реформування адміністративно-територіального устрою .....	39
3.4. Упорядкування адміністративно-територіальних одиниць у разі розташування на території міст інших міст, а також сіл, селищ .....	43
3.5. Основні заходи вдосконалення системи адміністративно- територіального устрою .....	43

3.6. Етапи реформи адміністративно-територіального устрою . . . .	45
3.7. Очікувані результати . . . . .	46
<b>4. МОДЕРНІЗАЦІЯ СОЦІОГУМАНІТАРНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ . . . . .</b>	<b>47</b>
4.1. Утвердження сучасної політичної культури . . . . .	47
4.2. Основні принципи формування модерної етнонаціональної політики в Україні . . . . .	51
4.3. Мовна політика держави . . . . .	56
4.4. Політика щодо релігії та церкви . . . . .	59
4.5. Політика формування історичної пам'яті . . . . .	61
4.6. Здійснення цілісної і послідовної державної культурної політики . . . . .	65
4.7. Упорядкування національного теле- та радіоінформаційного ресурсу . . . . .	67
4.8. Державна політика в галузі регулювання книговидавничої справи . . . . .	68
4.9. Зміцнення присутності України у світовому гуманітарному просторі . . . . .	69
<b>5. СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗОВНІШНЬОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ . . . . .</b>	<b>70</b>
5.1. Основні проблеми у сфері зовнішньої економічної політики України в минулий період та причини їх виникнення . . . . .	70
5.2. Пропозиції для зовнішньоекономічної політики України з метою вирішення існуючих проблем . . . . .	74
<b>6. МАКРОЕКОНОМІЧНА СИТУАЦІЯ ТА НАСЛІДКИ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ . . . . .</b>	<b>80</b>
6.1. Кризові макроекономічні трансформації . . . . .	80
6.2. Місце України у світових рейтингах . . . . .	89
<b>7. ФІНАНСОВА ТА БОРГОВА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ . . . . .</b>	<b>92</b>
7.1. Ключові проблеми державних видатків . . . . .	92
7.2. Політика державних видатків . . . . .	94

7.3. Першочергові заходи, що мають бути здійснені у 2010 р. . . . .	95
7.4. Податкова політика: основні завдання та механізми реалізації . . . . .	96
7.5. Реформування податкової системи у 2010 р. . . . .	97
7.6. Податкова політика: середньострокові завдання та механізми реалізації . . . . .	100
7.7. Регулювання боргових процесів на новому етапі розвитку . . .	101
<b>8. ГРОШОВО-КРЕДИТНА ПОЛІТИКА ТА РЕФОРМУВАННЯ БАНКІВСЬКОГО СЕКТОРУ . . . . .</b>	<b>105</b>
8.1. Грошово-кредитна політика: ключові проблеми і ризику реалізації . . . . .	105
8.2. Грошово-кредитна політика: пріоритети і механізми реалізації на етапі посткризового відновлення . . . . .	107
8.3. Реформування банківського сектору: пріоритети і механізми . . . . .	111
<b>9. РОЗВИТОК РИНКУ КАПІТАЛІВ . . . . .</b>	<b>113</b>
9.1. Розширення кількості ліквідних інструментів . . . . .	114
9.2. Розвиток інфраструктури ринку капіталів . . . . .	115
9.3. Підвищення ролі біржової торгівлі . . . . .	115
9.4. Сучасні технології біржової торгівлі . . . . .	116
9.5. Модернізація депозитарної системи . . . . .	117
9.6. Підвищення ліквідності біржового ринку . . . . .	117
9.7. Підвищення технологічних вимог . . . . .	118
9.8. Комунікованість учасників фондового ринку . . . . .	118
9.9. Інтеграція вітчизняного фондового ринку з іноземними ринками капіталів . . . . .	119
9.10. Реформування ринку фінансових послуг . . . . .	119
<b>10. ТЕХНОЛОГІЧНА МОДЕРНІЗАЦІЯ . . . . .</b>	<b>121</b>
10.1. Основні проблеми на шляху модернізації . . . . .	121
10.2. Умови переходу до модернізаційного економічного розвитку . . . . .	123
10.3. Першочергові завдання модернізації . . . . .	124
10.4. В основі можливого рішення проблеми модернізації – довгострокова політика розвитку конкурентоспроможності, яка включає в себе . . . . .	126

10.5. Напрями активізації модернізаційних процесів . . . . .	126
10.6. Промислова політика як інструмент технологічної модернізації . . . . .	133
<b>11. СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ . . . . .</b>	<b>135</b>
11.1. Чи виконує сільське господарство України роль каталізатора економічного розвитку? . . . . .	135
11.2. Невідкладні заходи щодо переорієнтації сільського господарства у 2010 р. . . . .	141
11.3. Пріоритетні напрями дій . . . . .	143
11.4. Біоенергетика для сільського розвитку . . . . .	144
11.5. Розвиток ринку землі з метою захисту національних інтересів у раціональному використанні землі і встановленні справедливих суспільних відносин на основі обмеження права земельної власності конституційним, цивільним та земельним законодавством. . . . .	145
<b>12. РЕФОРМИ В ЕНЕРГЕТИЧНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ, ЕНЕРГОБЕЗПЕКИ ТА СКОРОЧЕННЯ ЕНЕРГОСПОЖИВАННЯ . . . . .</b>	<b>148</b>
12.1. Розвиток паливно-енергетичного комплексу та ринків енергоресурсів . . . . .	148
12.2. Першочергові завдання стабілізації функціонування паливно-енергетичного комплексу та кон'юнктури ринків енергоресурсів у 2010 р. . . . .	150
12.3. Пріоритетні напрями реформ щодо розвитку паливно- енергетичного комплексу та ринків енергоресурсів у середньостроковій перспективі (2010-2015 рр.). . . . .	151
12.4. Активізація політики енергоефективності. . . . .	152
12.5. Першочергові завдання результативності державної політики енергоефективності у 2010 р. . . . .	153
12.6. Пріоритетні напрями реформи щодо вдосконалення державної політики енергоефективності в середньостроковому періоді (2010–2015 рр.). . . . .	155

<b>13. ПОДОЛАННЯ ТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ</b> .....	158
<b>14. МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ</b> .....	164
14.1. Розвиток партнерських відносин між державою і бізнесом .	164
14.2. Модернізація механізму управління державною власністю .	166
14.3. Формування середовища партнерства в інвестиційно-інноваційній сфері .....	168
14.4. Розвиток партнерських відносин між державою та міжнародними організаціями .....	169
<b>15. НАУКА ТА ІННОВАЦІЇ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ</b> .....	171
15.1. Розбудова національної інноваційної системи .....	175
15.2. Розробка та упровадження механізмів, спрямованих на підвищення попиту на НДДКР .....	178
<b>16. МОДЕРНІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ</b> .....	181
16.1. Трансформація соціальної відповідальності держави .....	181
16.2. Трансформація сфери корпоративної соціальної відповідальності .....	200
16.3. Реалізація контролюючої функції з боку громадськості . . . .	212
<b>17. ПРОГНОЗ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ У 2010–2015 рр.</b> .....	214

### **Авторський колектив:**

Авер'янов В. Б., Ажнок Б. М., Богдан Т. П., Бородіна О. М., Боряк Г. В., Бурбела В. А., Войналович В. А., Ворона В. М., Геєць В. М., Герасименко Н. В., Головаха Є. І., Горбатенко В. П., Горовий В. М., Гриценко А. А., Даниленко А. І., Данилишин Б. М., Єфименко Т. І., Жулинський М. Г., Звонар В. П., Зимовець В. В., Калакура О. Я., Каленський М. М., Киризиук С. В., Князев С. І., Короткевич О. В., Кресіна І. О., Кубальський О. Н., Левенець Ю. А., Лібанова Е. М., Лір В. Е., Лісогор Л. С., Лук'янова М. М., Луніна І. О., Майборода О. М., Макарова О. В., Матвійчук А. В., Михальченко М. І., Онищенко О. С., Палій О. М., Панчук М. І., Пасхавер Б. Й., Попик В. І., Попович М. В., Сіденко В. Р., Скрипник Г. А., Скрипниченко М. І., Соколовська А. М., Стогній Б. С., Стоєцький С. В., Ткаченко І. В., Ткаченко Л. Г., Удод О. А., Фадєєв В. Б., Федулова Л. І., Хмелєвська О. М., Черевиков Є. Л., Черенько Л. М., Шелудько Н. М., Шемшученко Ю. С., Шинкарук Л. В., Шубравська О. В., Шульга М. О.





Для нотаток

---



Наукове видання  
**НОВИЙ КУРС: РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**  
**2010–2015**

**Національна доповідь**

**Літературна редакція**

*Н. К. Автономова, Т. П. Дубас,  
Л. М. Степченко, Ю. С. Шлапак*

**Технічна редакція**

*Н. К. Автономова, Т. П. Дубас*

**Комп'ютерна верстка**

*Т. П. Андросович, Г. І. Булахова, О. В. Чебан*

Підп. до друку 29.03.2010 р. Формат 70×100<sup>1</sup>/<sub>16</sub>  
Друк офс. Обл.-вид. арк. 11,07  
Наклад 1200 пр. Зам. № 6 від 29.03.2010 р.

Надруковано у НВЦ Національної бібліотеки України  
імені В. І. Вернадського  
03039, Київ, пр-т 40-річчя Жовтня, 3

Свідоцтво про внесення субекта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції  
ДК № 1390 від 11.06.2003 р.