



# **ПРО ВНУТРІШНЄ ТА ЗОВНІШНЄ СТАНОВИЩЕ УКРАЇНИ В 2012 РОЦІ**

Щорічне Послання Президента України  
до Верховної Ради України

Київ – 2012

**УДК 338.24.021.8+35.075.31(477)**

**П78**

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації  
посилання на видання обов'язкове*

Електронна версія: [www.niss.gov.ua](http://www.niss.gov.ua)

**Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання  
П78** Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.

ISBN 978–966–554–163–9

**ISBN 978–966–554–163–9**

© Національний інститут  
стратегічних досліджень, 2012

## ЗМІСТ

|   |           |
|---|-----------|
| <b>ВСТУПНЕ СЛОВО ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ<br/>ВІКТОРА ЯНУКОВИЧА<br/>ШЛЯХ МОДЕРНІЗАЦІЇ:<br/>ПЕРШІ ПІДСУМКИ ТА НОВІ ЗАВДАННЯ.....</b> | <b>7</b>  |
| <b>ПРО ВНУТРІШНЄ ТА ЗОВНІШНЄ<br/>СТАНОВИЩЕ УКРАЇНИ В 2012 РОЦІ<br/>ТЕМАТИЧНІ ДОПОВІДІ .....</b>                               | <b>11</b> |
| <b>ЕКОНОМІКА УКРАЇНИ В 2011 РОЦІ:<br/>ПОСТУП І СУПЕРЕЧНОСТІ<br/>ПІСЛЯКРИЗОВОГО ВІДНОВЛЕННЯ .....</b>                          | <b>13</b> |
| 1. Економіка України в період глобальної нестабільності.....  | 14        |
| 1.1. <i>Складники та чинники економічного зростання в 2011 р.</i> .....   | 14        |
| 1.2. <i>Досягнення та чинники грошово-фінансової стабільності</i> .....   | 21        |
| 2. Реалізація Програми економічних реформ:<br>основні напрями та результати.....  | 27        |
| 2.1. <i>Перебіг і результати реформування<br/>        сфери державних фінансів</i> .....                                      | 27        |
| 2.2. <i>Динаміка соціальних реформ: результати перших кроків</i> .....  | 32        |
| 2.3. <i>Тенденції аграрного реформування у післякризовий період</i> .....   | 38        |
| 2.4. <i>Модифікація відносин держави та бізнесу</i> .....   | 43        |
| 3. Глобальні ризики і виклики розвитку економіки України<br>та цілі стратегії модернізації.....                               | 48        |
| 3.1. <i>Тенденції світової економіки та основні ризики для України</i> .....  | 48        |
| 3.2. <i>Виклики й завдання забезпечення<br/>        валютно-фінансової стабільності</i> .....                                 | 57        |
| 3.3. <i>Тенденції та виклики для структурної<br/>        трансформації економіки</i> .....                                    | 61        |

|   |     |
|---|-----|
| 4. Напрями та орієнтири бюджетної політики.....   | 74  |
| 4.1. <i>Корекція бюджетної політики в 2012 р.:<br/>        завдання та пріоритети</i> .....                                   | 74  |
| 4.2. <i>Напрями бюджетної політики в 2013 р.:<br/>        пріоритети та завдання</i> .....                                    | 78  |
| 5. Земельна реформа та розвиток аграрного виробництва .....   | 84  |
| 5.1. <i>Ризики реформування земельних відносин<br/>        і розвитку аграрного виробництва</i> .....                         | 84  |
| 5.2. <i>Порядок денний аграрних реформ в Україні</i> .....  | 88  |
| 6. Реформування соціальної сфери<br>та соціальний розвиток в Україні.....   | 95  |
| 6.1. <i>Ризики та виклики соціальної сфери</i> .....  | 95  |
| 6.2. <i>Орієнтири соціального розвитку<br/>        та модернізації соціальної політики</i> .....                              | 100 |
| 7. Регіональний вимір соціально-економічної модернізації .....  | 108 |
| 7.1. <i>Особливості та ризики регіонального розвитку<br/>        у період післякризового відновлення</i> .....                | 108 |
| 7.2. <i>Модернізація інструментів регіональної політики<br/>        та реалізація потенціалу регіонального розвитку</i> ..... | 111 |

## **ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ РОЗВИТОК УКРАЇНИ У ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКОМУ ПРОСТОРИ**.....

|  |     |
|--|-----|
| 1. Актуальні проблеми розвитку політичної системи України.....   | 117 |
| 2. Пріоритетні напрями модернізації політичної системи України .....   | 119 |
| 2.1. <i>Норми та принципи політичного життя,<br/>        що впливають з євроінтеграційної стратегії України</i> .....      | 119 |
| 2.2. <i>Адміністративна реформа в Україні:<br/>        на шляху до європейських стандартів публічного управління</i> ..... | 120 |
| 2.3. <i>Децентралізація влади<br/>        та розвиток місцевого самоврядування</i> .....                                   | 124 |
| 2.4. <i>Інституційний розвиток громадянського суспільства</i> .....  | 129 |
| 3. Вибори 2012 року та їх вплив на становлення<br>парламентаризму в Україні .....  | 132 |
| 4. Конституційний процес: цілі, завдання,<br>механізми національного порозуміння та консолідації.....                      | 139 |
| 5. Ефективна правова політика як чинник здійснення реформ.....   | 141 |
| 5.1. <i>Стан і наслідки правової реформи</i> .....   | 141 |
| 5.2. <i>Забезпечення прав людини та справедливий суд</i> .....   | 144 |
| 5.3. <i>Реформування системи кримінальної юстиції</i> .....  | 148 |
| 5.4. <i>Виконання судових рішень</i> .....   | 152 |

## **ГУМАНІТАРНИЙ ПОСТУП УКРАЇНИ: НАЦІОНАЛЬНІ ПРІОРИТЕТИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ ОЧІКУВАННЯ ..... 155**

1. Цивілізаційні орієнтири гуманітарного розвитку  
Української Держави ..... 155
  - 1.1. *Здобутки та виклики у гуманітарній сфері:  
підсумки 20-ліття Незалежності* ..... 155
  - 1.2. *Впровадження європейських стандартів  
у правовому забезпеченні вітчизняної гуманітарної сфери* ..... 157
  - 1.3. *Гуманітарна місія Євро-2012* ..... 158
2. Реформування української системи освіти  
в контексті провідних тенденцій розвитку  
європейського освітнього простору ..... 160
  - 2.1. *Удосконалення системи середньої освіти* ..... 160
  - 2.2. *Реформування вищої освіти: потреби економіки,  
інтеграція в єдиний європейський освітній простір,  
посилення дослідницького та інноваційного компонентів* ..... 163
  - 2.3. *Формування ефективної системи освіти протягом життя* ..... 167
  - 2.4. *Упровадження елементів відкритої освіти* ..... 169
3. Сучасні пріоритети культурної політики України ..... 171
  - 3.1. *Культура як чинник формування європейської  
ідентичності та зростання людського потенціалу країни* ..... 171
  - 3.2. *Актуалізація української культурної спадщини  
як невід'ємної частини загальноєвропейського надбання* ..... 173
  - 3.3. *Модернізаційний вимір культурної політики* ..... 174
  - 3.4. *Інтегральна модель управління  
культурно-інформаційним простором України* ..... 176

## **ГЛОБАЛЬНІ ВИКЛИКИ: СКЛАДНИЙ ПОШУК НАЦІОНАЛЬНИХ ВІДПОВІДЕЙ ..... 179**

1. Сучасні виклики міжнародній безпеці та Україна ..... 179
2. Євроінтеграційний поступ України –  
від партнерства до асоціації ..... 186
  - 2.1. *Угода про асоціацію та її імплементація* ..... 186
  - 2.2. *Упровадження безвізового режиму* ..... 188
  - 2.3. *Досвід Східного партнерства* ..... 189
  - 2.4. *Партнерство України та ЄС в умовах європейської кризи* ..... 190
3. Нова модель стратегічного партнерства України  
з РФ, США, КНР ..... 191

|  |            |
|--|------------|
| 3.1. Стратегічне партнерство з Російською Федерацією.....  | 191        |
| 3.2. Україна–США: новий зміст стратегічного партнерства .....  | 194        |
| 3.3. Стратегічне партнерство з КНР.....  | 195        |
| 4. Нові партнери, нові можливості .....  | 196        |
| 5. Перспективи співробітництва в межах СНД .....   | 198        |
| 6. Внутрішній вимір безпекової політики.....   | 200        |
| 7. Проблеми енергетичної та екологічної безпеки .....  | 204        |
| 8. Сектор безпеки та оборони,<br>цивільний демократичний контроль за його діяльністю .....   | 208        |
| <b>АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ .....</b>   | <b>211</b> |
| <br><b>ДОДАТОК</b>   |            |
| <b>ПРО СТАН РОЗВИТКУ</b>   |            |
| <b>ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ.....</b>   |            |
| Вступ.....   | 221        |
| 1. Сучасний стан та основні тенденції<br>самоорганізації громадян та інституціонального<br>розвитку громадянського суспільства в Україні.....                      | 223        |
| 2. Взаємодія інституцій громадянського суспільства<br>з органами державної влади:<br>здобутки та актуальні проблеми .....  | 234        |
| 3. Стан розвитку місцевої демократії та впровадження<br>нових форм місцевої самоорганізації громадян .....   | 238        |
| 4. Правове середовище для розвитку громадянського суспільства.<br>Стратегічні пріоритети державного сприяння розвитку<br>громадянського суспільства в Україні..... | 244        |
| <b>АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ .....</b>   | <b>253</b> |

# ВСТУПНЕ СЛОВО ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ВІКТОРА ЯНУКОВИЧА

---

## **Шлях модернізації: ПЕРШІ ПІДСУМКИ ТА НОВІ ЗАВДАННЯ**

Проголосивши у 2010 р. курс на модернізацію, Українська Держава стала на шлях докорінних перетворень. Їхньою метою є утвердження сучасної України як країни високих економічних, політичних і соціальних стандартів.

Основні зусилля були спрямовані на подолання економічної кризи, розвиток базових і перспективних секторів вітчизняної економіки, боротьбу з корупцією та перебудову неефективної системи соціального захисту населення.

У стислі терміни була здійснена адміністративна реформа, що полягала не лише в оптимізації державної управлінської структури, але й у забезпеченні відкритості й прозорості процесу ухвалення державних рішень і діяльності органів влади.

Також були здійснені системні кроки в напрямку спрощення умов для підприємницької діяльності, оптимізації системи українського судочинства.

Особлива увага приділялася розвитку українського податкового законодавства, спрямованого на зменшення нелегального обороту капіталу, а також спрощення залучення в українську економіку стратегічних інвестицій і внутрішнього, і зовнішнього походження.

Нині реалізується низка пілотних проектів, спрямованих на модернізацію системи охорони здоров'я, освіти, а також втілюються програми регіонального розвитку, розроблені й затверджені за безпосередньої участі органів місцевого самоврядування.

Проте вже на початкових стадіях українські перетворення наразилися на перепони, які сьогодні несуть реальну загрозу гальмування процесу глибокого оновлення усіх сфер суспільного життя, призводять до знецінення здобутих результатів.

Головними з-поміж них виявилися інерція і спротив корумпованої бюрократії. Протиріччя між намірами державного політичного керівництва й інтересами бюрократичних груп, сформованих за регіональним і галузево-корпоративним принципами, набувають дедалі конфліктнішого характеру. Ці протиріччя створили сприятливий ґрунт для зміцнення ідеологічних позицій політичних партій і рухів, опозиційних до реформаторського курсу. Деструктивна діяльність цих сил знайшла втілення в численних політичних спекуляціях.

За таких обставин зміцнення основ української державності й демократичних механізмів в управлінні суспільством набули критичного значення не лише з огляду на продовження курсу перетворень, а й для забезпечення національної безпеки.

Одним із основних напрямів політики нової української влади на сьогодні є розвиток і залучення громадянського суспільства до процесу вироблення та реалізації державного курсу, адже успіх реформ неможливий без громадської консолідації та широкої суспільної підтримки. Шлях до цього пролягає через подальше зростання відкритості публічної політики й державного управління для безпосередньої участі в них громадян і громадських об'єднань.

Першим кроком на цьому шляху стане зміцнення представницького складника українського парламентаризму. З огляду на це, безсумнівно, великого значення набувають вибори до Верховної Ради 2012 р. Саме вони мають стати відправним пунктом у процесі повернення Парламенту статусу органу влади, що безпосередньо представляє інтереси громадян. Рада має припинити функціонування в режимі «закритого елітного клубу».

Другим кроком стане підготовка та проведення конституційної реформи, яка не лише дасть вичерпні відповіді на питання про співвідношення владних повноважень між державою та місцевим самоврядуванням, про характер і особливості політичного устрою України, що рухається назустріч Європі, але й стане дієвою основою для забезпечення широких прав громадян у сучасних умовах, у тому числі і щодо прямої участі громадян у прийнятті рішень державного рівня і з вирішення актуальних питань розвитку громад.

При цьому буде зроблено все необхідне, аби забезпечити найвищий рівень легітимності конституційного процесу. Зокрема, затверджене принципове рішення про те, що вперше в історії України над проектом Основного Закону працюватимуть широкі кола української громадськості, потенціал якої буде акумульовано й розкрито в межах роботи Конституційної Асамблеї.

Ще одним напрямом політики перетворень у 2012 р. має стати внесення змін у роботу органів публічної влади на регіональному рівні. Це стосується не лише заходів, спрямованих на подолання централізованості державного управління: у центрі уваги мають бути питання зміни характеру відносин місцевих органів влади з громадами. В особі українських громад, які отримають дієві важелі контролю над роботою влади на місцях, керівництво держави бачить свого найціннішого союзника і партнера.



Актуальне завдання 2012 року – прискорення реформування національної економіки й соціальної системи. Базовими пріоритетами у цьому процесі мають стати, по-перше, забезпечення усталеного економічного зростання в умовах глобальної кризи, вплив якої до цього часу відчувається у світовій економіці. По-друге, підвищення соціальних стандартів, збільшення реальних доходів працюючих і загальне поліпшення якості життя українських громадян.

У контексті перебудови соціально-економічної сфери першочергового значення набувають подальша структурна трансформація національної економіки, підвищення її конкурентоспроможності та стійкості до спадів світової кон'юнктури. Це передусім передбачає сприяння розвитку підприємництва. Створення вільного середовища для розкриття підприємницького потенціалу суспільства, лібералізація і дерегуляція підприємницької діяльності мають залишатися стрижнем економічних реформ.

Поліпшення бізнес-клімату стимулюватиме зростання економіки, розвиток внутрішнього ринку, створення нових робочих місць. Водночас зняття адміністративних перепон і підвищення правових гарантій інституту власності буде позитивним чинником залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій. Крім того, зниження адміністративного та фіскального тиску на суб'єктів підприємництва сприятиме подальшій детінізації економіки й підвищенню доходів державного бюджету.

На часі вироблення нових підходів до промислової політики, прискорений розвиток реального сектору економіки. В їх основу має бути закладено мету забезпечити модернізацію і технологічне оновлення цього сектору. Зростання інвестиційної та інноваційної активності бізнесу, впровадження енергозберігаючих технологій – єдино можливий шлях до підвищення якості економічного зростання.

Потребують прискорення і реформи в аграрному секторі. Уже цього року до зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення необхідно забезпечити створення й повноцінне функціонування механізмів захисту інтересів сільгоспвиробників і продовольчої безпеки країни в цілому.

На сьогодні невідкладною є реформа системи соціального забезпечення й соціального захисту українських громадян. Основними принципами соціальних реформ мають стати такі: гарантії надання адекватної державної допомоги тим, хто цього дійсно потребує, раціональні соціальні видатки й висока якість соціальних послуг, що надаються громадянам з боку держави.

Дотримання цих принципів у соціальній політиці держави при реалізації реформ у сфері соціального захисту, охорони здоров'я дозволить Україні наблизитися до створення моделі сучасної соціальної ринкової економіки. Її перевагами є високий рівень соціальних стандартів, ефективний захист прав працівників, розвинена система соціального захисту.

Особливої уваги з боку держави потребує гуманітарна сфера. Сьогодні в умовах економічної кризи у багатьох суспільствах зростає апатія і зневіра у власних силах. Нації втрачають мотивацію до розвитку, а громадяни стикаються із кризою перспективи. На жаль, у житті українського суспільства ці тенденції стають дедалі виразнішими.

Тому завданнями нової гуманітарної політики мають стати духовне оздоровлення українського суспільства, розкриття його творчого потенціалу.

В умовах глобалізованого світу успішність внутрішніх перетворень багато в чому залежить від здатності країни адекватно й ефективно реагувати на зовнішні виклики, зміни у світовій економіці й системі міжнародних відносин. З огляду на це, одним з основних завдань зовнішньої політики України в поточному році має стати активна участь у розвитку міжнародних систем забезпечення безпеки, налагодження прагматичного політичного й економічного співробітництва з новими перспективними партнерами та міжнародними об'єднаннями.

Переконаний: Україна впевнено рухається шляхом глибокої модернізації, стверджується як розвинена цивілізована європейська держава.

**Президент України**

**Віктор ЯНУКОВИЧ**

**ПРО ВНУТРІШНЄ ТА ЗОВНІШНЄ  
СТАНОВИЩЕ УКРАЇНИ  
В 2012 РОЦІ**

Тематичні доповіді



## ЕКОНОМІКА УКРАЇНИ В 2011 РОЦІ: ПОСТУП І СУПЕРЕЧНОСТІ ПІСЛЯКРИЗОВОГО ВІДНОВЛЕННЯ

Зміна періоду жорсткої фінансово-економічної кризи на період, що характеризується позитивними показниками макроекономічної та соціальної динаміки в Україні, засвідчила необхідність переосмислення орієнтирів жорсткого антикризового протистояння, притаманних економічній політиці попередніх років. Упродовж 2011 р. країна дедалі більше концентрувалася на реалізації завдань створення передумов для стійкого економічного зростання на основі модернізації економіки та суспільства згідно з євроінтеграційними орієнтирами. В умовах інтенсивного пошуку й у світових масштабах, і на європейських теренах адекватних післякризових моделей устрою національних економік і шляхів досягнення конкурентоспроможності такий вектор політики є критично важливим для забезпечення Україні гідного місця у післякризовому світі.

Водночас другий поспіль рік економічного зростання та фінансової стабільності поки що не створив у суспільстві загальної і в економічному середовищі зокрема відчуття надійності післякризового відновлення. Про це свідчать і численні моніторингові дослідження суспільних настроїв та очікувань ділового середовища, і негативні міжнародні рейтинги України, які за багатьма показниками демонструють погіршення.

Головна причина такої невпевненості – збереження глобальної нестабільності у післякризовий період, високий рівень кризових очікувань у світі при значній відкритості національної економіки України «вітрам» глобальних економічних негараздів. Післякризове відновлення в Україні, на жаль, майже не супроводжувалося усталенням моделі розвитку, більш

здатної до незалежного розвитку та стійкості у глобальному середовищі. Тому подолання ризиків відновлення кризових тенденцій і забезпечення довгострокової макроекономічної стабільності залишається одним із провідних завдань економічної політики України.

Досвід розвинених країн світу засвідчив безперспективність політик, обмежених лише короткостроковою логікою антикризових заходів. Зростання їхньої соціальної «ціни» при збереженні глобальної економічної депресії робить дедалі очевиднішим той факт, що надійний вихід із глобальної кризи можливий лише завдяки змінам моделей економічного світоустрою та стабільному національному розвитку. Для України шлях подолання кризи та забезпечення післякризової стабільності визначений межами стратегії модернізації, орієнтири якої встановлено у Посланні Президента України до Верховної Ради України 2011 р. Завдання підвищення ефективності економічної політики, забезпечення модернізації національної економіки при стабільній позитивній динаміці соціальної сфери відігравали визначальну роль у політиці держави 2011 р., а також зберігають свою актуальність і надалі.

## **1. ЕКОНОМІКА УКРАЇНИ В ПЕРІОД ГЛОБАЛЬНОЇ НЕСТАБІЛЬНОСТІ**

### *1.1. Складники та чинники економічного зростання в 2011 р.*

У 2011 р. в економіці України тривав процес післякризового відновлення, якому було притаманне досягнення відчутної позитивної динаміки основних макроекономічних показників.

Зростання ВВП України за підсумками року склало 5,2 %. Головним джерелом зростання у 2011 р. стало динамічне нарощування кінцевих споживчих витрат. Їх обсяги зросли на 10,7 %, сформувавши 9,5 в. п. приросту ВВП (рис. 1). Послабилася порівняно з попереднім роком роль експорту товарів і послуг як рушія економічного зростання. Внесок цього складника у приріст ВВП у 2011 р. зменшився порівняно з показником попереднього року з 1,7 до 0,9 в. п. При цьому упродовж року вплив експортної діяльності на економічне зростання послаблювався – приріст обсягів експорту товарів і послуг складав 17 % у I кварталі 2011 р., у II знизився до 2,9 %, а у III-IV зазнав падіння на 2,2 % і 5,6 %, відповідно.

В умовах відкритої економіки України відбулося активне нарощування імпорту товарів і послуг, динаміка якого зросла з 11,3 % у 2010 р. до 16,8 % у 2011 р. Як наслідок, сформувався негативний внесок імпорту в приріст валової доданої вартості, який перевищив позитивний внесок інших складників – валового нагромадження та експорту.

Важливо, що протягом року відбулася певна трансформація основних рушіїв зростання, прискорення якого у III-IV кварталах супроводжувалося посиленням впливу внутрішніх чинників – унаслідок поступового нарощування протягом року позитивної динаміки валового нагромадження основного капіталу та збереження відносно стійкого зростання кінцевих споживчих витрат. При цьому підвищення темпів зростання в III кварталі супроводжувалося сповільненням внутрішнього попиту на імпорт (і з боку

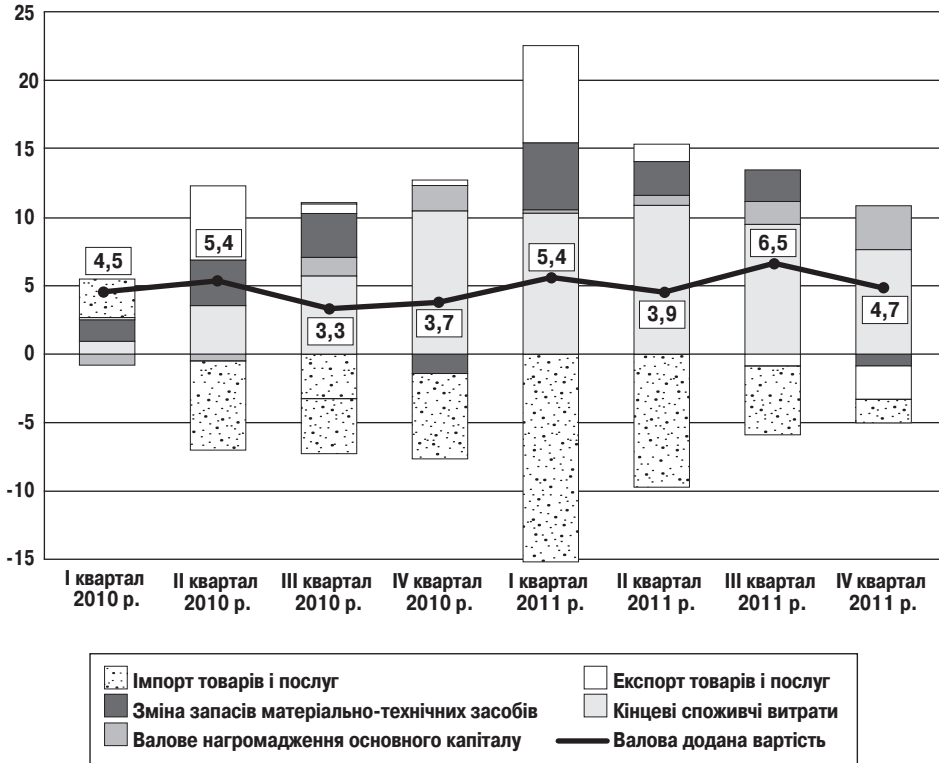


Рис. 1. Структура приросту ВВП за напрямками використання у 2010-2011 рр., в. п.

домашніх господарств, і корпоративного сектору), що привело до послаблення його депресивного впливу на створення валової доданої вартості в економіці країни.

Значна частина видів економічної діяльності в Україні у 2011 р. забезпечила позитивну динаміку створення валової доданої вартості порівняно з відповідним періодом попереднього року. Зокрема, найвищими темпами зростали обсяги валової доданої вартості у будівництві, переробній промисловості, сільському господарстві. Водночас зменшення обсягів валової доданої вартості відбулося в освіті, сфері державного управління та сфері операцій із нерухомим майном, оренди, інжинірингу й надання послуг підприємцям (рис. 2).

**Економічне зростання у 2011 р. забезпечене передусім галузями реального сектору економіки.** Позитивна макроекономічна динаміка переважно обумовлена вищими темпами зростання виробництва у промисловості, яке зросло на 7,6 % порівняно з попереднім роком (його внесок у загальний приріст ВВП у 2011 р. становив 2,0 в. п.), і сільському господарстві – на 17,5 % (внесок – 1,4 в. п.) Порівняно значним був внесок у зростання ВВП сфери транспорту й торгівлі (кожна 0,8 в. п.) (рис. 3). Проте, враховуючи глибину падіння основних макроекономічних показників у період кризи, такі темпи зростання сприяють лише відновленню втрачених позицій. Економічне зрос-

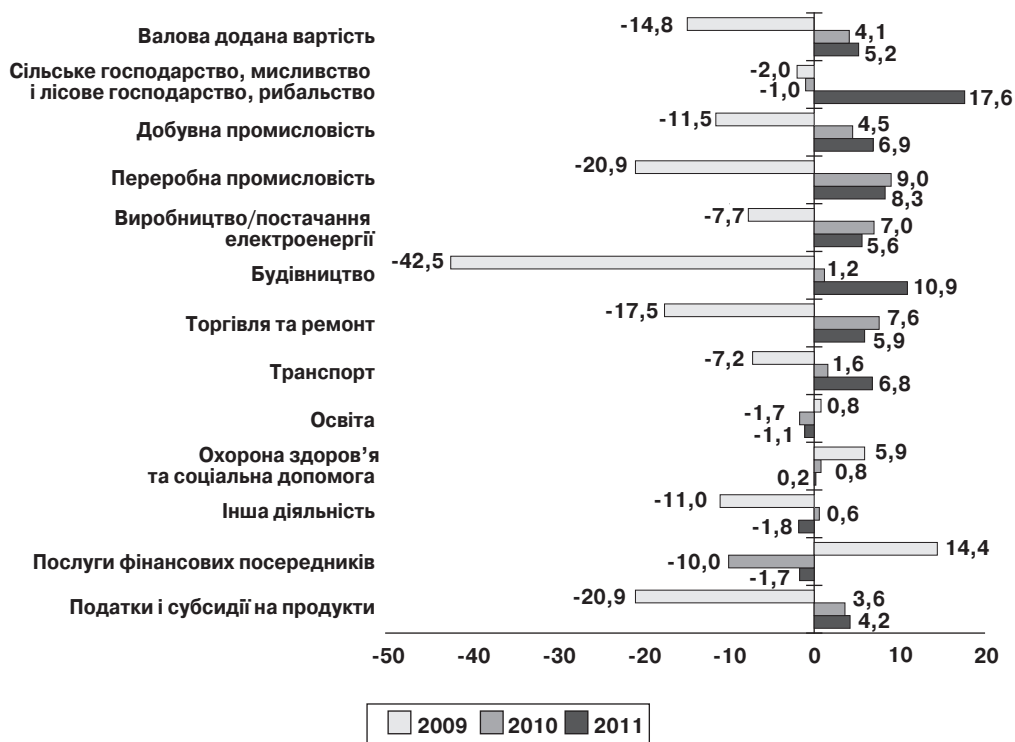


Рис. 2. Динаміка доданої вартості за видами діяльності у 2009–2011 рр., %

тання у післякризовий період мало переважно відновлювальний характер і не сформувало стійких позитивних тенденцій розширеного відтворення.

Промислове виробництво в Україні продовжило післякризове зростання, проте темпи його приросту в 2011 р. уповільнилися до 7,6 % проти 11,2 % у 2010 р.

Зростання випуску відбулося майже за всіма основними видами промислової діяльності (рис. 4). Найвищу позитивну динаміку промислового виробництва у 2011 р. забезпечували експортоорієнтовані галузі – машинобудування (17,2 %), хімічна та нафтохімічна промисловість (14,4 %), металургійне виробництво та виробництво готових металевих виробів (8,9 %). Вони стали рушіями післякризового розвитку промисловості, забезпечивши 4,4 в. п. приросту промислового виробництва порівняно з аналогічним періодом минулого року.

Водночас галузі, орієнтовані здебільшого на внутрішній попит (нафтопереробна, целюлозно-паперова та харчова промисловість), продемонстрували негативну динаміку. Винятком стала легка промисловість, у якій виробництво зросло на 7,7 %. У харчовій промисловості негативну динаміку виробництва спричинило переважно зменшення обсягів виробництва молочних продуктів і морозива (на 6,7 %), напоїв (на 9,2 %, у т. ч. лікєро-горілчанних виробів – на 11,5 %), тютюнових виробів (на 6,6 %).

Високі темпи зростання протягом 2011 р. були притаманні середньотехнологічним виробництвам машинобудівної галузі. Зокрема, виробництво залізничного рухомого складу зросло на 28,4 %, машин та устаткування для сільського й лісового господарства – на 17,9 %, автомобілів – на 26,7 %.



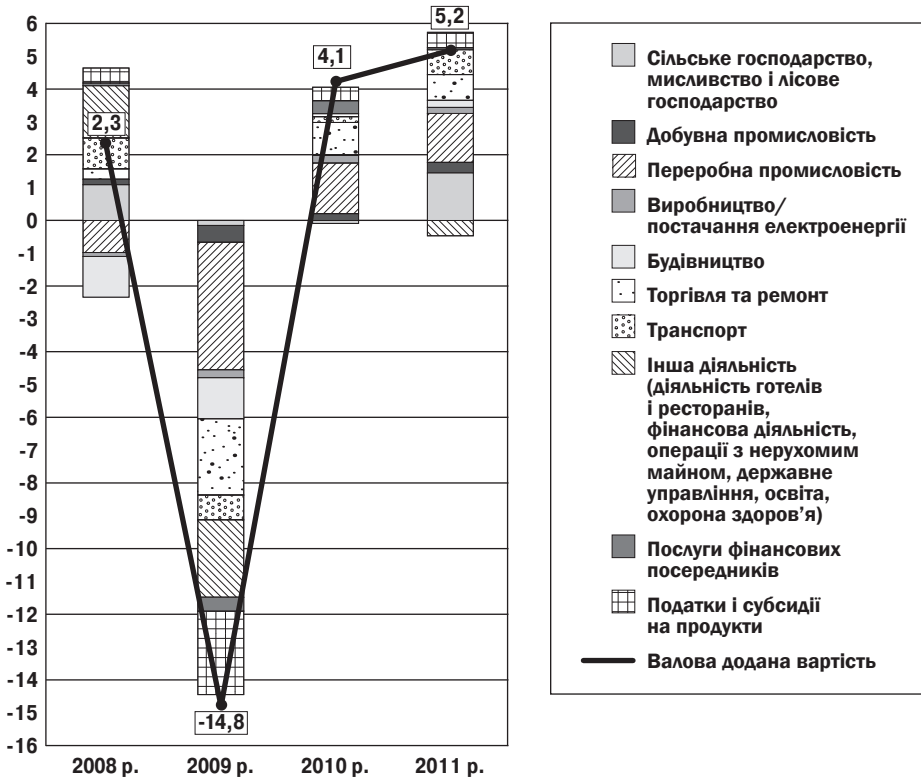


Рис. 3. Внесок видів економічної діяльності в динаміку ВВП у 2008–2011 рр., в. п.

Зростання у промисловості підтримували добувна галузь, яка, збільшивши виробництво продукції на 7,2 %, додала 0,7 в. п. загального приросту виробництва у промисловості, й виробництво та розподілення електроенергії, газу та води – 5,3 % зростання і 1,1 в. п. приросту.

**Прискорювали промислове виробництво такі чинники:**

- сприятлива зовнішньоекономічна кон'юнктура, яка була основним чинником приросту обсягів виробництва в металургії, хімічній промисловості й деяких експортоорієнтованих сегментах машинобудування – вагонобудуванні й енергетичному машинобудуванні;
- підвищення попиту на продукцію проміжних виробництв і технологічного обладнання для експортерів, а також інфраструктурних видів економічної діяльності;
- зростання кредитування нефінансових корпорацій для розширення поточної та інвестиційної діяльності;
- внутрішній попит на продукцію машинобудування завдяки високій інвестиційній активності в окремих секторах, спрямованій на оновлення основних фондів; своєю чергою машинобудування забезпечувало внутрішній попит на продукцію металургійної, деревообробної та хімічної галузей промисловості;

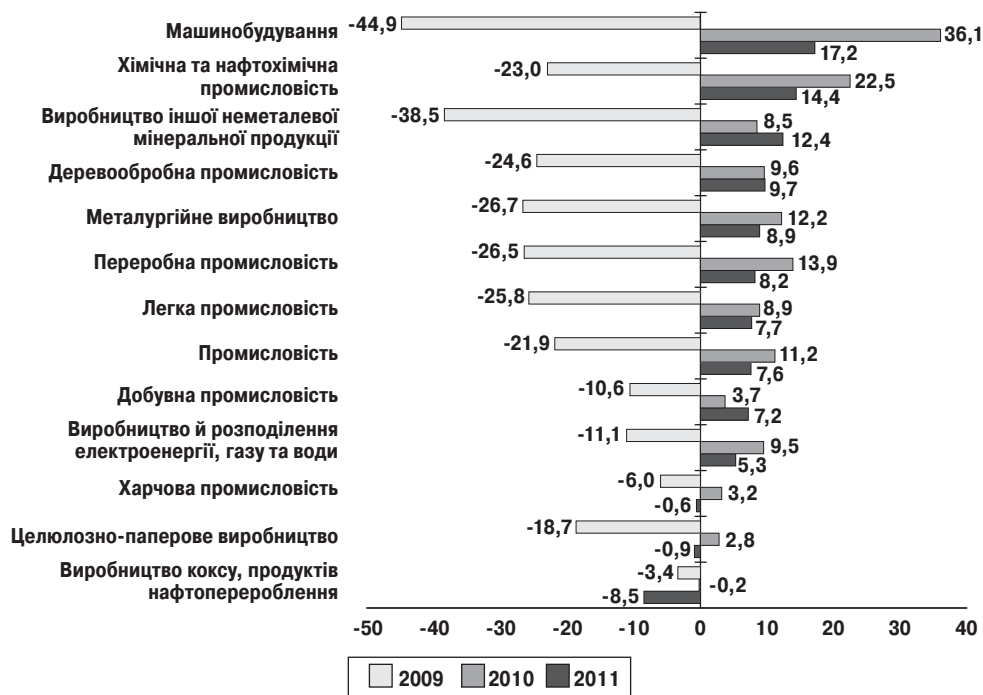


Рис. 4. Галузева динаміка промислового виробництва у 2009–2011 рр., %

- позитивна динаміка в будівництві та збільшення обсягів державних інвестицій в інфраструктурні проекти, що значно розширило попит на продукцію виробників будматеріалів, деревообробної промисловості, металургії та машинобудування;

- зростання виробництва сільськогосподарської продукції, що підтримувало виробництво галузей промисловості, які забезпечують його функціонування – хімічної промисловості та машинобудування;

- збільшення доходів населення (у 2011 р. складало 13,6 %, при цьому витрати населення на придбання товарів і послуг зросли на 22,2 %), що дозволяло підтримувати активність споживчого попиту;

- відновлення позитивної динаміки споживчого кредитування. За 2011 р. залишок кредитів, наданих домашнім господарствам, збільшився на 2,3 млрд грн, при цьому спостерігається зростання обсягів коротко- (до 1 року) та середньострокового (від 1 до 5 років) кредитування.

Водночас **зростання промислового виробництва стримувалося такими чинниками:**

- зростанням обсягів нагромадження населенням нефінансових активів (на 11,3 млрд грн більше, ніж у 2010 р.) і заощаджень в іноземній валюті (які зросли у 2011 р. на 85,8 % до 82,5 млрд грн) при одночасному скороченні приросту грошових вкладів і заощаджень у цінних паперах (на 48,0 % до 42,1 млрд грн), що відволікало частину потенційного сукупного попиту;

- суттєвим збільшенням імпорту продукції харчової та целюлозно-паперової галузей промисловості;

- вищим ціновим тиском на виробників з боку постачальників сировини та напівфабрикатів унаслідок зростання оптових цін у галузях попередніх пере-

ділів порівняно з виробництвом кінцевої продукції. Зокрема, за підсумком 2011 р. ціни виробників у добувній промисловості зросли на 33,4 %, у виробництві коксу – на 20,5 %. Натомість у машинобудуванні зростання цін виробників було одним із найнижчих серед усіх галузей промисловості – 10,7 %;

- низькими ліквідністю та прибутковістю підприємств реального сектору.

**Стійку динаміку зростання у 2011 р. демонструвало сільське господарство.** Обсяги сільськогосподарського виробництва, за попередніми даними, у 2011 р. порівняно з 2010 р. зросли на 19,9 %. Виробництво зросло у всіх регіонах, насамперед у Сумській і Чернігівській областях. Така динаміка дозволила цьому сектору набути значення одного із важливих рушіїв економічного зростання. Сільськогосподарське виробництво стало основним джерелом прискорення зростання ВВП у II півріччі, коли воно сформувало понад 45 % (2,5 із 5,6 в. п.) приросту валової доданої вартості. Україні вдалося значно перевищити обсяги виробництва продовольства над обсягами його споживання населенням. Завдяки цьому на третину зріс експорт сільськогосподарської продукції, обсяги якого майже втричі перевищують обсяги імпорту.

Цього досягнуто насамперед завдяки суттєвому зростанню виробництва продукції рослинництва (на 28,2 %). Сприятливі погодні умови забезпечили зростання врожайності та обсягів виробництва всіх основних сільськогосподарських культур (зернових, насіння соняшнику, цукрових буряків, картоплі, овочів). Зібрано рекордний за всю історію України урожай зерна – 56,7 млн т, у т. ч. 22,3 млн т пшениці, з якої продовольча складає 60 %. Найбільше зерно зібрано у Полтавській, Вінницькій, Черкаській, Дніпропетровській і Харківській областях. Зібрано також великий урожай сої, соняшнику, ріпаку, картоплі, овочів. Такі результати досягнуто завдяки поліпшенню технологій, удосконаленню системи насінництва, підживлення та захисту рослин, а також технічного забезпечення галузі.

Дещо поліпшилася ситуація в галузі тваринництва, де виробництво зросло на 2,5 %, а в окремих регіонах – на понад 15 % (Івано-Франківська, Хмельницька, Тернопільська, Рівненська, Чернівецька області). Виробництво яєць зросло на 9,6 %, реалізація худоби та птиці на забій (у живій вазі) – на 3,5 %. У сільськогосподарських підприємствах (крім малих) обсяги вирощування худоби та птиці зросли на 3,5 %, у т. ч. свиней – на 9,3 %, птиці – на 2,3 %. Основним чинником невисоких темпів зростання в галузі є повільна динаміка зростання поголів'я і навіть його скорочення в окремих видах тваринництва. Зокрема, триває тенденція скорочення поголів'я великої рогатої худоби, яке за підсумками 2011 р. порівняно з 2010 р. зменшилося на 0,5 %; свиней – на 6,1 %.

**Злам негативних тенденцій розвитку відбувся в 2011 р. у будівельній галузі.** Обсяги виконаних робіт у будівництві в 2011 р. порівняно з попереднім роком зросли на 11,0 %. Зростання відбулося за основними видами будівельної діяльності, зокрема з підготовки будівельних ділянок – на 6,6 %, зі зведення будівель і споруд – на 12,3 %. На загальну тенденцію найбільше вплинула діяльність підприємств, що займаються зведенням будівель і споруд (частка яких у загальному обсязі виконаних робіт складає 85,7 %). Серед них значно збільшили обсяги робіт підприємства, які здійснюють будівництво доріг, аеродромів та улаштування поверхні спортивних споруд (в 1,5 разу більше).

**Результати роботи підприємств транспорту в 2011 р. свідчать про наявність ознак виходу галузі з кризового стану.** Активізація виробничої ді-

яльності внутрішньоорієнтованих галузей промисловості та розвиток зовнішньоторговельної діяльності забезпечили зростання попиту на послуги вантажного транспорту. За 2011 р. зростання обсягу перевезення вантажів складало 7,4 % порівняно з відповідним періодом минулого року, пасажирів перевезено на 1,9 % більше. Лідером у зростанні вантажоперевезень став автомобільний транспорт (перевезено вантажів на 12,6 % більше, ніж у 2010 р.), вантажоперевезення залізницею зросли на 8,2 %. Відбувається активне відновлення авіаційних пасажирських перевезень: вони збільшилися за рік на 22,7 %. Водночас водний транспорт залишається у кризовому стані, зменшивши вантажоперевезення на 10,7 %.

Відмінною особливістю 2011 р. стало **динамічне зростання валового нагромадження** (на 21,9 %), динаміка якого забезпечила 3,4 в. п. приросту валової доданої вартості у 2011 р. При цьому вперше за останні три роки випереджальними темпами порівняно з динамікою валової доданої вартості зростало валове нагромадження основного капіталу, досягнувши 10,1 % порівняно з мінімальним зростанням на рівні 3,9 % минулого року та спадом на 50,5 % поза минулого року. Протягом року його вплив на економічне зростання посилювався – з 0,3 в. п. у I кварталі до 0,7 в. п. у II кварталі, 1,7 в. п. у III кварталі та 3,2 в. п. у IV кварталі. Разом з тим у 2011 р. основний приріст валового нагромадження порівняно з попереднім роком відбувся внаслідок збільшення запасів матеріальних оборотних коштів. У січні-вересні 2011 р. вони зросли на 45,8 млрд грн. Значною мірою збільшення запасів пояснюється зростанням обсягів закачування імпортованого газу у сховища, а також накопиченням сільськогосподарських запасів унаслідок значної динаміки аграрного виробництва в III кварталі року. У IV кварталі валове нагромадження основного капіталу перебрало на себе роль рушія валового нагромадження, компенсуючи вплив скорочення запасів.

Зростання інвестицій в основний капітал у 2011 р. досягло 22,4 % порівняно з попереднім роком. У розрізі видів економічної діяльності найбільш динамічно зростали інвестиції в діяльність готелів і ресторанів (на 39,3 %), що значною мірою обумовлено підготовкою до Євро-2012, сільське господарство (32,0 %), промисловість (30,9 %), будівництво (46,3 %). Серед видів економічної діяльності спад обсягів інвестування зафіксовано лише у сфері операцій із нерухомим майном – на 6,1 %, рибальстві, рибництві – 45,6 %. Таким чином, з урахуванням абсолютних показників у структурі інвестування відбулися зрушення на користь галузей виробничої діяльності.

Позитивною тенденцією післякризового періоду стало відновлення інвестування промисловості. Зростання інвестицій в основний капітал у цей вид економічної діяльності сформуvalo майже половину загального приросту інвестицій в економіці України. Водночас динаміка інвестування її складників значно відрізнялася. Найбільше зросли інвестиції в добувну промисловість (на 37,5 %) та у виробництво й розподілення електроенергії, газу та води (на 114,7 %). Натомість у багатьох галузях переробної промисловості інвестиційна активність була значно повільнішою чи негативною – зафіксовано зменшення інвестицій в основний капітал на 43,2 % порівняно з попереднім роком у хімічній та нафтохімічній промисловості, тривало падіння інвестицій у виробництві іншої неметалевої мінеральної продукції – на 3,6 %, виробництві коксу та продуктів нафтоперероблення – на 28,2 %, оброблення деревини та виробництво виробів з деревини – на 9,7 %.

Низка експортоорієнтованих галузей промисловості подолала спадні тенденції інвестування попереднього року, забезпечивши значний приріст інвес-

тицій в основний капітал у 2011 р. Так, у металургію – вкладено на 54,8 % більше інвестицій, ніж в 2010 р., харчову промисловість – на 29,4 %. Разом з тим високих показників зростання інвестицій досягнуто на підґрунті значного падіння минулого року. Продовжувалося нарощування інвестування машинобудування, в 2011 р. обсяг інвестицій в основний капітал, вкладених у цю галузь промисловості, збільшився на 20,1 %.

**Позитивно на поживлення інвестиційної діяльності в окремих видах економічної діяльності та галузей промисловості вплинули такі чинники:**

- поліпшення фінансового стану вітчизняних підприємств: за попередніми даними, в 2011 р. зростання прибутків прибуткових підприємств у цілому по економіці становило 1,3 млрд грн, а кількість підприємств, що одержали прибуток, досягла 64 % від їх загальної чисельності. При цьому найбільшого приросту прибутків досягнуто на підприємствах промисловості – 38,4 млрд грн, з них добувної промисловості – 22,4 млрд грн, виробництва та розподілення електроенергії, газу та води – 10,1 млрд грн, металургійному виробництві та виробництві готових металевих виробів – 4,2 млрд грн;

- розширення інвестиційного кредитування. За підсумками 2011 р. відбулося прискорення зростання залишків кредитних коштів у економіці, наданих на цілі інвестиційної діяльності сектору нефінансових корпорацій (крім витрат на придбання, будівництво та реконструкцію нерухомості). Якщо в 2010 р. загальний обсяг таких коштів збільшився на 0,9 млрд грн, у 2011 р. приріст становив 9,3 млрд грн. При цьому основного приросту досягнуто за середньо- і довгостроковими кредитами;

- підвищення привабливості вітчизняного акціонерного капіталу та поступове поживлення активності на фондовому ринку України: протягом 2011 р. Національною комісією із цінних паперів і фондового ринку зареєстровано на 40 % більше випусків акцій порівняно з відповідним періодом минулого року (на суму 57,8 млрд грн), обсяг зареєстрованих випусків облігацій підприємств збільшився майже в 3,8 разу, сягнувши 35,7 млрд грн, що позитивно позначилося на обсягах торгівлі на фондовому ринку;

- поступове подолання кризових тенденцій у будівельній галузі, що здійснює мультиплікативний ефект для інших галузей;

- нарощування державного інвестування, у т. ч. для реалізації інфраструктурних проектів до Євро-2012. Капітальні видатки за рахунок коштів державного бюджету за даними Міністерства фінансів України за підсумками 2011 р. зросли на 48,6 %;

- надходження інвестицій у процесі приватизації національного оператора зв'язку «Укртелеком»: у 2011 р. ФДМУ закінчив продаж 92,79 % державного пакета акцій за ціною 10,6 млрд грн.

## **1.2. Досягнення та чинники грошово-фінансової стабільності**

Характерною рисою 2011 р. та суттєвою перевагою економічної ситуації у країні стало підтримання відносної цінової стабільності. **За 2011 р. споживчі ціни підвищилися лише на 4,6 %.**

**Гальмування інфляційної динаміки було зумовлене комплексом внутрішніх і зовнішніх чинників, з-поміж яких насамперед вирізняємо:**

- помірне зростання споживчого попиту;
- повільне зростання споживчого кредитування: приріст кредитів на споживчі цілі склав порівняно з 2010 р. лише 2,7 %;
- гальмування ділової активності й досить високий рівень безробіття, що стримувало зростання реальної заробітної плати;
- висока активність населення на валютному ринку, який абсорбував частину грошової ліквідності;
- помірний темп зростання видатків державного бюджету, зокрема на соціальні цілі;
- поліпшення бюджетної дисципліни – дефіцит зведеного бюджету у відношенні до ВВП скоротився з 6,0 % у 2010 р. до 1,8 % у 2011 р.;
- активні дії НБУ щодо коригування обсягів грошової маси<sup>1</sup> та банківської ліквідності;
- стабільний офіційний курс гривні, який за 2011 р. знизився з 796,17 до 798,98 грн за 100 дол. США, або на 0,35 %;
- високий урожай, що сприяв сприятливій ціновій динаміці на сільськогосподарські товари та інші продукти харчування;
- відтермінування збільшення тарифів на газ та опалення для населення, що стримувало зростання цін на товари та послуги, що регулюються адміністративно.

#### **Зниження інфляції сприяло:**

- макроекономічній стабілізації та створенню базових передумов для інтенсифікації інвестиційного процесу;
- збереженню вартості заощаджень населення;
- підвищенню цінових переваг українських виробників на зовнішніх та внутрішньому ринках за рахунок сприятливої динаміки реального ефективного обмінного курсу.

Водночас загальний помірний інфляційний показник відзначено на тлі нерівномірності цінової динаміки та значно вищого темпу зростання цін на низку соціально чутливих товарів і послуг. Хоча за 2011 р. овочі здешевшали на 44,1 %, цукор – на 20,5 %, вартість хліба зросла на 13,5 %, м'яса та м'ясопродуктів – на 9,8 %, олії – 10,9 %, житлово-комунальних послуг – на 11,0 %, транспортних послуг – на 19,7 % тощо. Це зумовило зміщення інфляційного тягаря переважно на низькодохідні категорії населення, погіршило сприйняття інфляції пересічними українцями навіть за її низьких темпів.

Позитивний ефект гальмування інфляційних процесів послаблюється загрозливим характером основних антиінфляційних чинників, якими є уповільнення економічної активності у світі й обмеження внутрішнього попиту, що в результаті негативно позначиться на прибутках вітчизняних підприємств. За цих обставин низька інфляція є, скоріше, ознакою рецесії, ніж фінансової стабілізації.

**Збереженню фінансової стабільності в Україні сприяла валютна стабільність.** Згідно з Меморандумом про економічну та фінансову політику, укладеним із МВФ у 2010 р., Україна вжила низку заходів, спрямованих на оптимізацію норм валютного регулювання. Упроваджені регуляторні норми уможливили використання банками на валютному ринку України сучасних загальноприйнятих механізмів хеджування валютних ризиків. Усі запровад-

<sup>1</sup>За вересень-жовтень 2011 р. стиснення монетарної бази складало 2,4 %, грошової маси – 0,1 %, за 2011 р. – зростання складало 6,3 та 14,2 % відповідно.

жені норми були гармонізовані із законодавством України про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та запроваджені з урахуванням досвіду іноземних держав, які мають високий рівень доларизації економіки.

У I половині 2011 р. курсова ситуація залишалася стабільною завдяки відносній профіцитності платіжного балансу: незважаючи на від'ємне зовнішньоторговельне сальдо, профіцит за фінансовим і капітальним рахунками забезпечив зведений позитивний показник (за 2 квартали) у розмірі 1,8 млрд дол. США. Стале збільшення обсягів надходжень іноземної валюти від нерезидентів не лише сприяло врівноваженню міжбанківського валютного ринку, а й дало змогу Національному банку України поповнювати міжнародні резерви та вживати заходів з лібералізації валютного ринку. У II півріччі 2011 р. умови функціонування економіки суттєво погіршилися, що було пов'язане з проявами рецесії в масштабах світової економіки, а також загостренням боргової кризи в країнах Європи та США.

Як наслідок, зведене сальдо платіжного балансу в II півріччі 2011 р. було від'ємним («-»4,2 млрд дол. США). Погіршення стану платіжного балансу співпало з підвищенням попиту на іноземну валюту серед населення: у вересні перевищення купівлі готівкової валюти над її продажем становило 2,1 млрд дол. США, що виявилось найгіршим показником за останні 3 роки.

#### **Підґрунтя для девальваційного тиску на курс української валюти формували:**

- погіршення стану поточного рахунку платіжного балансу – його дефіцит за підсумками 2011 р. сягнув 9,3 млрд дол. США;

- нарощування зовнішніх боргів сектором державного управління – за 2011 р. борг зріс на 892 млн дол. США, або на 3,6 %, усього валовий зовнішній борг України збільшився на 8,9 млрд дол. США, або на 7,6 %;

- виведення коштів іноземними портфельними інвесторами – за 2011 р. вартість портфеля ОВДП у їхній власності зменшилася на 6,8 млрд грн, зокрема за серпень-грудень – на 4,3 млрд грн;

- активний попит на готівкову валюту, зумовлений девальваційними очікуваннями населення та бізнесу. За даними НБУ, за 2011 р. обсяг готівкової валюти поза банками збільшився майже на 12,1 млрд дол. США.

Зважаючи на позитивні темпи економічного зростання, НБУ розцінював зростаючий попит на іноземну валюту як спекулятивний і стримував його адміністративними заходами: забороною валютного кредитування, ужорсточенням правил купівлі-продажу готівкової валюти<sup>2</sup>, запровадженням нових фінансових інструментів для зв'язування відносно надлишкової ліквідності<sup>3</sup>, а також здійснював валютні інтервенції та мобілізаційні операції.

Необхідність підтримання курсу гривні в умовах непевної ситуації на валютному ринку та дефіциту зведеного платіжного балансу не дозволила НБУ наростити міжнародні резерви за підсумками року. Вони зменшилися з 34,58 млрд дол. США на 31.12.2010 р. до 31,8 млрд дол. США на 31.12.2011 р.,

<sup>2</sup>Після запровадження вимоги щодо необхідності пред'явлення паспорта при операціях купівлі-продажу готівкової валюти, за оцінками НБУ, за три тижні жовтня обсяги купівлі валюти знизилися удвічі, що дозволило НБУ заощадити 0,5 млрд дол. США.

<sup>3</sup>Запровадження в обіг валютних ОВДП і запланований випуск сертифікатів для фізичних осіб, індексованих на курс золота.

або на 8,0 %. Якщо на початку 2011 р. спостерігався чистий приплив валюти, зумовлений сприятливою динамікою світових цін на традиційні товарні групи українського експорту й активними зовнішніми запозиченнями держави та інших секторів економіки, то в умовах підвищення попиту на валюту сальдо операцій Національного банку на валютному ринку, починаючи з червня 2011 р., набуло від'ємних значень. Так, за червень-грудень *сальдо валютних інтервенцій* Національного банку в 2011 р. було від'ємним і становило 5,4 млрд дол. США. Усього за 2011 р. від'ємне сальдо валютних інтервенцій НБУ становило 4,0 млрд дол. США.

**На засадах забезпечення збалансованості товарно-грошових ринків НБУ гнучко регулював грошову пропозицію.** Незважаючи на збереження позитивної економічної динаміки, з метою нівелювання зростаючих зовнішніх ризиків НБУ вживав превентивні заходи у спосіб проведення більш жорсткої грошово-кредитної політики. Це, зокрема, проявлялося у такому:

- операції Національного банку щодо регулювання ліквідності мали переважно мобілізаційну спрямованість: загальний обсяг проведених ним мобілізаційних операцій протягом 2011 р. становив 166,8 млрд грн, натомість обсяг операцій із рефінансування банків протягом зазначеного періоду становив 28,8 млрд грн;

- НБУ постійно проводив роботу щодо прискорення повернення кредитів рефінансування, внаслідок чого обсяг повернення заборгованості за кредитами рефінансування протягом 2011 р. становив 20,6 млрд грн; у грудні 2011 р. НБУ переважно надавав кредити рефінансування;

- було запроваджено більш жорсткі вимоги до формування банками обов'язкових резервів, зокрема створювалися стимули для залучення банками коштів переважно в національній валюті та збільшення їх строковості за рахунок поглиблення диференціації нормативів обов'язкового резервування. Водночас була збережена нульова ставка обов'язкового резервування за коштами в національній валюті;

- Національний банк у II половині червня також підвищив ставки за депозитними сертифікатами на 0,8-1,8 в. п. залежно від терміну їх розміщення. Найвищих значень середньозважена ставка за інструментами НБУ досягла в листопаді – 15,2 % (у грудні знизилася до 12,0 %).

Жорсткіший характер грошово-кредитної політики та заборона на надання кредитів в іноземній валюті фізичним особам привели до підвищення процентних ставок за кредитами та депозитами у національній валюті та до їх зниження в іноземній валюті. Зокрема, в грудні 2011 р. середньозважені процентні ставки були вищі порівняно з груднем минулого року за:

- кредитами – у національній валюті на 2,2 в. п. (17,2 % порівняно з 15,0 %). Водночас у іноземній валюті зменшилися до 8,4 % з 10,6 %;

- угодами на міжбанківському кредитному ринку – на 5,4 в. п. (12,0 % порівняно з 6,6 %), а за кредитами овернайт – на 5,6 в. п. (10,7 % порівняно з 5,1%);

- депозитами – у національній валюті – на 3,0 в. п. (11,1 % проти 8,1 %). Водночас в іноземній валюті зменшилися до 5,7 % з 6,0 %.

Варто зазначити, що **збереження облікової ставки на рівні 7,75 % та активізація операцій рефінансування у вересні-грудні 2011 р. засвідчили наміри Нацбанку щодо збереження вираженого характеру монетарної політики.** У цілому за рік така спрямованість монетарної політики НБУ забезпечила:

- позитивну динаміку грошової маси, обсяги якої упродовж 2011 р. зросли на 11,4 %;



- активізацію дії механізму мультиплікації коштів: значення грошового мультиплікатора збільшилося з 2,65 станом на 01.01.2011 р. до 2,86 станом на 01.01.2012 р.;

- поліпшення структури грошової маси: питома вага готівки зменшилася з 30,6 до 28,9 % за 2011 р.;

- стабілізацію вартості кредитних ресурсів: знизившись за 2010 р. з 19,6 до 15,0 %, упродовж січня-вересня 2011 р. процентні ставки за кредитами в національній валюті майже не змінилися, залишившись на рівні 15,5 %. Утім, у жовтні-листопаді ця позитивна тенденція була порушена через проблеми з банківською ліквідністю – процентні ставки «стригнули» на 3,2 в. п. до 18,9 % і дещо знизилися в грудні до 17,2 %;

- позитивні темпи кредитування економіки: за 2011 р. обсяг гривневих кредитів, наданих юридичним особам, зріс на 19,1 %, фізичним – на 34,2 %.

*Загальний обсяг депозитів* протягом 2011 р. збільшився на 17,6 % до 486,8 млрд грн, що було забезпечено переважно за рахунок зростання депозитних вкладів у іноземній валюті. Їх загальний обсяг протягом цього періоду збільшився на 18,5 %, у національній валюті – на 17,0 %. Збільшення залишків коштів на депозитних рахунках відбувалося за рахунок приросту коштів і населення, і суб'єктів господарювання.

Достатні обсяги ресурсної бази банків давали змогу останнім продовжувати активно підтримувати кредитними ресурсами майже всі сектори економіки. Про це свідчить висхідна динаміка залишків за кредитами, наданими в економіку. Так, *загальний обсяг кредитних вкладень* (крім кредитів банкам) протягом 2011 р. збільшився на 9,6 % до 793,1 млрд грн. Загальний обсяг кредитних вкладень у національній валюті за цей період збільшився на 21,6 %, тоді як залишки кредитів, наданих в іноземній валюті, зменшилися на 4,2 %.

Між тим випереджальними темпами розвивалося кредитування посередницьких секторів економіки: у структурі кредитів нефінансовим корпораціям кредитування торгівлі та операцій з нерухомими майном, оренди, інжинірингу та надання послуг підприємцям склало 52,2 %, промисловості – 26,9 %. У 2011 р. порівняно з попереднім роком частка кредитів, наданих промисловості, зменшилася на 2,5 в. п.

**В умовах активного економічного зростання та вдосконалення бюджетної політики відбулося зменшення номінального й реального дефіциту державного бюджету.** Спостерігається тенденція до подолання дисбалансів між доходами й видатками державного бюджету України. Передусім цього вдалося досягти за рахунок відчутного збільшення доходів бюджету. У 2011 р. до державного бюджету України було мобілізовано 314,6 млрд грн, що на 74 млрд грн (на 30,7 %) більше, ніж за аналогічний період 2010 р. (без урахування погашення у 2010 р. заборгованості минулих років з відшкодування ПДВ за рахунок випуску ОВДП по спеціальному фонду держбюджету обсягом 16,4 млрд грн надходження зросли на 57,5 млрд грн, або 22,4 %). Водночас касові видатки державного бюджету України у 2011 р. становили 333,5 млрд грн, що лише на 9,8 % (29,9 млрд грн) більше, ніж попереднього року.

Завдяки цьому дефіцит держбюджету в 2011 р. становив 23,6 млрд грн, або близько 1,8 % ВВП, що в 2,7 разу менше, ніж торік. Це дозволило переламати негативну тенденцію нарощування державного боргу, при цьому його співвідношення з ВВП зменшилося з 29,9 до 27 % ВВП.

Активна динаміка бюджетних надходжень дозволила забезпечити збільшення фінансування основних видаткових статей бюджету при поліпшенні стану балансу бюджету. Видатки соціального спрямування (без урахування видатків на покриття дефіциту Пенсійного фонду) збільшилися порівняно з 2010 р. на 13,3 %, субвенції соціального характеру – на 36,8 %, видатки на сільське господарство – на 20,0 %, транспорт – на 25,0 %, капітальні видатки – в 1,5 разу. У структурі видаткової частини останні склали 9,4 %.

**Водночас, попри підвищення ефективності бюджетної політики, в 2011 р. була зафіксована низка негативних тенденцій:**

а) *невиконання видаткової частини державного бюджету.* Законом України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» були передбачені видатки у розмірі 342,7 млрд грн, проте за підсумками року касові видатки становили 333,4 млрд грн. Таким чином, недофінансованими залишилися видатки в розмірі 9,3 млрд грн. Між тим захищені статті бюджету протягом року фінансувалися безперебійно;

б) *збереження розбалансованості між доходами та видатками бюджету.* Більшість розвинених країн світу вже досягли позитивного первинного сальдо державного бюджету, а дефіцит бюджету спрямований на обслуговування боргових зобов'язань, за рахунок яких фінансувалися антикризові програми. Натомість номінальний показник первинного сальдо доходів і видатків бюджету України в 2011 р. становив –0,5 млрд грн;

в) *збереження високих обсягів боргових залучень.* Державні запозичення до державного бюджету в 2011 р. були здійснені в обсязі 80,7 млрд грн, що в 1,8 разу більше, ніж обсяг погашення основної суми боргу.

Закономірно, що в умовах значного дефіциту бюджету головним завданням була мобілізація додаткового обсягу надходжень до бюджету. В 2011 р. у межах його виконання вдалося досягти значного прогресу. До зведеного бюджету було мобілізовано на 100,3 млрд грн більше коштів (+42,8 %), ніж у 2010 р. Позитивної динаміки вдалося досягти за всіма основними податками (рис. 5).

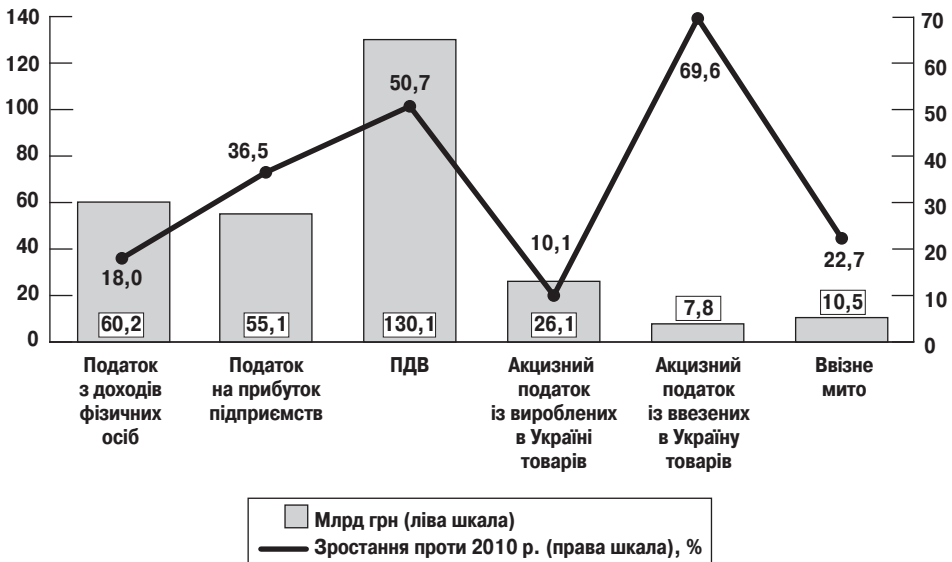


Рис. 5. Надходження основних податків до зведеного бюджету в 2011 р.

Особливістю 2011 р. стало перетікання фінансових ресурсів до державного сектору економіки. У сфері державних фінансів спостерігалися зростання переважно короткострокового державного боргу та затягування вирішення питань щодо зменшення навантаження на державний бюджет з боку пенсійної системи та НАК «Нафтогаз України».

В умовах зависоких ризиків та обмежених можливостей позичальників банки виявилися зацікавленими у зосередженні своєї активності на сегменті державних цінних паперів. За I півріччя 2011 р. банки придбали ОВДП на 15 млрд грн, а кредитів видали на 34,4 млрд грн. Лише зіткнувшись із проблемою нестачі ліквідності, банки почали продавати ОВДП (за липень-грудень – на 15,3 млрд грн). Усього банки інвестували в цінні папери 75,1 млрд грн, або 7,2 % усіх активів банківської системи України. Показово, що на кінець 2009 р. цей показник складав 2,1 %, тоді як до початку фінансової кризи у 2008 р. – менше 1 %.

Зростання державних запозичень не спричинило значного негативно-го впливу на кредитування інвестиційної діяльності. Кредити банків та інші позики у структурі інвестицій в основний капітал в 2011 р. склали 17,9 %, що на 4,2 в. п. більше від результатів попереднього року. Водночас зацікавленість банків у фінансуванні інвестиційних процесів залишається слабкою: частка кредитів, виданих на інвестиційні цілі, зменшилася з 17 % у 2010 р. до 15,9 % за 2011 р.

Отже, в 2011 р. в Україні спостерігалось відновлення основних рис моделі економічного розвитку, яка була в докризовий період. Як наслідок, стабілізація макроекономічних показників за тривалого збереження структурних дисбалансів вітчизняної економіки не дає підстав для висновку про забезпечення останньої від імовірних фінансово-економічних потрясінь у найближчому майбутньому.

Забезпечення стабільності соціального й економічного поступу в післякризовий період вимагає реалізації стратегії соціально-економічних реформ, спрямованих на зміну економічних механізмів розвитку, системну модернізацію економіки країни, радикальне підвищення технологічного рівня вітчизняного виробництва, оволодіння сучасними чинниками забезпечення конкурентоспроможності національної економіки. 2011 р. став першим роком практичної реалізації Програми економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», розробленої Комітетом з економічних реформ при Президентові України.

## **2. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОГРАМИ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ: ОСНОВНІ НАПРЯМИ ТА РЕЗУЛЬТАТИ**

### *2.1. Перебіг і результати реформування сфери державних фінансів*

Реформи системи державних фінансів, проведені в Україні в 2010-2011 рр., стали наймасштабнішими за останні десять років. Це стосується і сфери охоплення реформ (зміни відбулися у більшості складників системи державних фінансів), і їх глибини.

Проведення системної політики реформ стало можливим завдяки тому, що вперше в Україні була розроблена своєрідна «дорожня карта», яка була викладена у Програмі економічних реформ на 2010–2014 рр. Програмою було визначено конкретні заходи, що необхідно реалізувати, вказано часові межі їх реалізації та відповідальних виконавців. Завдяки наявності такого чіткого алгоритму дій за два роки вдалося реалізувати більшість завдань, передбачених Програмою в частині змін у системі державних фінансів. Особливо відчутні зміни відбулися у функціонуванні бюджетної та податкової систем.

**Під час бюджетної реформи вдалося досягти таких позитивних зрушень.**

**1. Підвищення ефективності розподілу та використання бюджетних ресурсів.** Цього досягнуто завдяки реалізації комплексу важливих заходів, зокрема:

- *удосконаленню програмно-цільового методу (ПЦМ)*, зміст якого полягає в тому, що розпорядники бюджетних коштів отримуватимуть кошти на досягнення конкретних результатів, зафіксованих у відповідній бюджетній програмі;

- *оптимізації кількості бюджетних програм.* Під час бюджетної реформи вдалося досягти значних позитивних зрушень у цьому напрямі, що було зафіксовано у Законі України «Про Державний бюджет України на 2012 рік». У ньому кількість бюджетних програм, що фінансуються та кредитуються з державного бюджету, було зменшено з 921 в 2011 р. до 581, кількість головних розпорядників бюджетних коштів – з 96 до 82;

- *запровадженню середньострокового бюджетного прогнозування*, яке є дієвим інструментом підвищення ефективності розподілу бюджетних коштів: розпорядники бюджетних коштів отримують можливість донести до Уряду свої довгострокові пріоритети, а Кабінет Міністрів України – ефективніше планувати видатки.

**2. Запровадження інноваційних інструментів бюджетної політики.** Зокрема, в цьому напрямі слід виокремити такі досягнення:

- *удосконалення політики дефіцитного фінансування державного бюджету.* Новацією є надання Уряду права самостійно змінювати співвідношення обсягів між внутрішніми та зовнішніми запозиченнями у випадку асиметричної зміни кон'юнктури на зовнішніх і внутрішніх ринках;

- *розширення інструментів фінансування інвестиційних видатків.* Новим Бюджетним кодексом передбачається, що в разі перевиконання за підсумками трьох кварталів надходжень державного бюджету на 15 % (порівняно з бюджетним розписом) Кабінет Міністрів України зобов'язаний подати Верховній Раді України відповідний проект закону про внесення змін до Закону про державний бюджет, у якому понадпланові надходження державного бюджету мають спрямовуватися на реалізацію пріоритетних інвестиційних програм (проектів) та здійснення заходів, пов'язаних з проведенням соціальних реформ;

- *розширення можливості боргового фінансування місцевих бюджетів.* Відтепер зовнішні запозичення можуть здійснювати міські ради міст із чисельністю населення понад 300 тис. жителів (раніше 800 тис.) При цьому місцеві зовнішні запозичення у спосіб отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради;

- *запровадження місцевих гарантій.* Останні можуть надаватися за рішенням Верховної Ради АРК, відповідної міської ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектору економіки,

розташовані на відповідній території, на якій здійснюють реалізацію інвестиційних програм. Метою останніх є розвиток комунальної інфраструктури або запровадження ресурсозберігаючих технологій.

**3. Розширення фінансової бази місцевих органів влади.** У цьому напрямі були здійснені окремі кроки щодо зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів і забезпечення ефективного та збалансованого розвитку територій. Передусім змін зазнав механізм розподілу податків і податкових надходжень до бюджетів різних рівнів.

Серед головних досягнень варто виділити такі:

- *розширено дохідну базу м. Києва та м. Севастополя, АР Крим та обласних бюджетів*, до яких передано 50 % збору за спеціальне використання лісових ресурсів, 50 % збору за спеціальне використання води, 50 % платежів за користування надрами загальнодержавного значення тощо;

- *податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, віднесено винятково до джерел доходів бюджетів місцевого самоврядування* – міст, селищ, сіл та їх об'єднань. Надходження мають зміцнити дохідну базу міст, селищ і сіл, більшість яких є дотаційними й не мають інших вагомих джерел оподаткування;

- *передано весь обсяг надходжень від плати за землю до бюджетів місцевого самоврядування* (плата за землю є другим за обсягом джерелом формування місцевих бюджетів, її частка складає до 15 % усіх надходжень місцевих бюджетів), що сприятиме зміцненню фінансової основи місцевого самоврядування в Україні;

- *розширено перелік надходжень другого кошика доходів.*

Реалізація запропонованих у новому Бюджетному кодексі заходів дасть змогу зміцнити дохідну базу місцевих бюджетів та активізувати роботу місцевих органів влади щодо самостійної мобілізації доходів.

**Попри очевидні позитивні зрушення під час бюджетної реформи, варто виділити й низку проблем, що виявилися протягом 2011 р.:**

- *відсутність достатніх ефективних зрушень у реформуванні сфери витратків.* Проблеми, що знижують ефективність витрачання бюджетних коштів, криються в усіх ланках бюджетної системи: від бюджетного прогнозування до розміщення державних замовлень і контролю за витрачанням коштів. Їх вирішення не менш важливе, ніж забезпечення належного наповнення дохідної частини бюджету. Ще в 2010 р. було прийнято Закон України «Про здійснення державних закупівель». Разом з тим у 2011 р. цей Закон почав коригуватися Парламентом, що загрожує викривленням його суті та погіршенням якості. Рахункова палата України висловлюється стосовно Закону досить критично. Колегія Рахункової палати констатує: «Недосконалість Закону призвела до викривлення всієї системи держзакупівель, перекосу в бік виключень із правил. Розширено перелік винятків щодо предметів та суб'єктів державних закупівель, виведених зі сфери дії Закону. Власне, окремі винятки насправді стали правилом і фактично сприяють поширенню процесів тінізації економіки в державному секторі»<sup>4</sup>;

- *невирішеність питання щодо підвищення ефективності інвестиційних витратків бюджету.* Передусім це стосується національних інфраструктурних

<sup>4</sup>Прозорість держзакупівель в Україні – утопія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16738469>

проектів, фінансування яких на сьогодні розпорошене між різними фондами. Чинна модель продемонструвала свою практичну неефективність. Видатки на поточну діяльність та інвестиційні видатки потребують різних підходів і методології щодо оцінки ефективності їх використання та контролю за їх освоєнням. У Програмі економічних реформ зафіксовано важливе завдання створення Регіонального фонду розвитку, який має акумулювати бюджетні ресурси для інвестицій у регіональні проекти розвитку, однак вона не містить заходів щодо централізації фінансових ресурсів для здійснення загальнодержавних інвестицій;

- *продовження політики бюджетної підтримки позабюджетних фондів і державних монополій.* Під час бюджетної реформи так і не було знайдено дієвих механізмів оптимізації фінансових потоків. У 2011 р. продовжено практику бюджетної підтримки Пенсійного фонду та НАК «Нафтогаз України». Така політика призводить до непродуктивного використання бюджетних коштів;

- *відсутність законодавчих обмежень щодо боргової політики Уряду.* Незважаючи на те, що новим Бюджетним кодексом встановлено номінальні обмеження щодо державного та місцевого боргів, у ньому відсутні обмеження щодо напрямів використання боргових ресурсів;

- *недостатня бюджетна децентралізація.* Передані у процесі бюджетної реформи місцевим бюджетам дохідні джерела і досі не є достатніми для фінансування навіть власних повноважень. Крім того, з переданням частини дохідних джерел на місцевий рівень було передано й перелік зобов'язань, що раніше фінансувалися Урядом. За таких умов процес бюджетної децентралізації можна вважати таким, що досі знаходиться на початковому етапі.

**Значні зрушення відбулися у сфері податкової реформи. Її проведення дозволило створити передумови для реалізації двох головних завдань – збільшення доходів бюджету і стимулювання економічної активності.**

Зростання податкових надходжень до зведеного бюджету, окрім макроекономічних чинників (зростання податкової бази завдяки економічному зростанню), було обумовлене також новаціями податкової реформи, зокрема:

- підвищенням ставок окремих податків (ренти за видобування газу, нафти і газового конденсату, акцизного податку, плати за землю);
- упорядкуванням сфери відшкодування ПДВ;
- перекриттям схем звуження бази оподаткування податку на прибуток;
- активізацією боротьби з ухилянням від сплати податків.

Разом з тим у податковій системі продовжують зберігатися такі негативні явища, як переплати податків і затримка відшкодування ПДВ з державного бюджету. Така політика викривлює досягнення Уряду в питанні підвищення фіскальної ефективності податкової системи та формує загрози для економічної активності корпоративного сектору.

Наслідком названих негативних чинників у 2011 р. стало відчутне збільшення обсягу податкових надходжень до Держбюджету відносно до ВВП, яке, за попередніми розрахунками, зросло до 19,6 % проти 15,2 % у 2010 р. Така тенденція відчутно дисонує зі встановленими Програмою економічних реформ цілями зменшення податкового навантаження.

**У межах податкової реформи досягнуто певного прогресу щодо реалізації завдання стимулювання інвестиційної активності та формування сприятливого фіскального простору для зростання.** Зокрема, позитивними досягненнями є:

- *зниження ставок основних податків.* У 2014 р. ставка ПДВ має знизитися до 17 %, ставка податку на прибуток – до 16 %. Зрештою в Україні будуть найнижчі номінальні ставки цих податків у Європі;

- *скорочення кількості податків і зборів.* Податковим кодексом України, який, з-поміж іншого, замінив Закон України «Про систему оподаткування», зменшено кількість податків і зборів – замість 29 загальнодержавних і 14 місцевих обов’язкових платежів запроваджено відповідно 18 і 5;

- *запровадження комплексу податкових пільг,* зокрема тимчасового звільнення окремих економічних операцій від сплати ПДВ, пільг при оподаткуванні прибутку підприємств, тимчасового звільнення від оподаткування прибутку для підприємств окремих галузей, надання податкових канікул на 5 років для малого бізнесу у вигляді нульової ставки податку на прибуток, звільнення від сплати земельного податку, механізму прискореної амортизації виробничого обладнання, надання можливості для підприємств окремих галузей оформлювати податкове зобов’язання у вигляді податкового векселя;

- *запровадження сприятливої для підприємців моделі спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності.* Наприкінці 2011 р. Парламентом був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності». Новації цього Закону зробили спрощену систему оподаткування більш сприятливою для підприємців, значно розширили можливості для її застосування, зберігаючи помірний фіскальний тиск на платників єдиного податку;

- *розширення сфери застосування спеціальної зниженої ставки (5 %) податку на доходи фізичних осіб, отримані по інвестиційних активах.*

Водночас на практиці фіскальні стимули мають дещо обмежену дієвість. За розрахунками Уряду, в 2012 р. завдяки фіскальним стимулам в економіку буде спрямовано інвестиційний ресурс у розмірі 47 млрд грн. Проте ця сума включає й інструменти, які не можна назвати такими, що безпосередньо здійснюватимуть позитивний вплив на стимулювання економічної діяльності (зокрема створення страхових резервів банківськими установами, що відносяться на витрати, зниження ставки податку на прибуток з 23 до 21 % тощо). Натомість застосування цільових фіскальних стимулів – механізму прискореної амортизації виробничого обладнання (вивільниться 2 млрд грн), податкових канікул для малого бізнесу (0,5 млрд грн) та низки інших – є суттєво обмеженим.

**Податковим кодексом України в питаннях поліпшення фіскального простору та стимулювання інвестиційної активності впроваджено також низку інших важливих новацій:** урахування у складі витрат сум, пов’язаних із ремонтом і поліпшенням основних засобів, запровадження механізму автоматичного відшкодування ПДВ, зближення бухгалтерської та податкової звітності (особливо в питанні нарахування податку на прибуток), зменшення тривалості податкових перевірок.

Крім прийняття Податкового кодексу, на сприятливість фіскального простору вплинули реформи та зміни в інших складниках системи державних фінансів. Зокрема, у межах пенсійної реформи відбулися позитивні зрушення щодо зменшення навантаження на роботодавців, що, безумовно, має поліпшити сприятливість вітчизняного бізнес-середовища. Законом України

«Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» передбачено, що після досягнення збалансованості Пенсійного фонду України стартує другий етап реформи, що включає запровадження Накопичувального пенсійного фонду. Внески до останнього будуть покладені на працівників і підлягатимуть спрямуванню до Накопичувального пенсійного фонду. Паралельно на відповідний відсоток зменшується розмір внеску до Пенсійного фонду з боку роботодавців, у підсумку він зменшиться з 33,2 до 26,2 %. Такий показник відповідатиме середньому навантаженню на фонд оплати праці для роботодавців у країнах ЄС.

Законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» запроваджено єдиний соціальний внесок, який замінив обов'язкові внески в чотири фонди державного соціального страхування. Загалом відповідно до нового механізму із зарплати працівника відраховується близько 3,6 % (2 % із зарплати надходить до Пенсійного, 1,6 % – до інших соціальних фондів).

**Таким чином, бюджетна і податкова реформи створили передумови для реалізації важливих завдань – збільшення доходів бюджету і стимулювання економічної активності у спосіб формування сприятливого фіскального середовища.** Наведені новації мають отримати практичне застосування під час виконання Державного бюджету на 2012 р. та розроблення пріоритетів і складників бюджету-2013. Між тим є підстави констатувати невирішеність низки суттєвих проблемних питань, а отже, незавершеність реформування фіскальної сфери.

## **2.2. Динаміка соціальних реформ: результати перших кроків**

Модернізаційний курс на європейську перспективу вимагає здійснення в Україні кардинальних реформаторських кроків у сфері соціальної політики. 2011 р. висвітлив нагальну необхідність комплексного, системного розв'язання проблем соціальної сфери, без вирішення яких модернізаційні прагнення України не зможуть реалізуватися.

Протягом року було здійснено значну роботу у сфері соціального реформування. Уряд проводить політику, спрямовану на підвищення розмірів основних соціальних стандартів і гарантій, заробітної плати, пенсій і соціальних допомог тощо. Затверджено Державну цільову програму з подолання та запобігання бідності на період до 2015 р. Програма ставить амбітні завдання комплексної модернізації у соціальній сфері, визначає основні напрями подолання бідності (підвищення соціальних стандартів, сприяння зайнятості населення, удосконалення оплати праці, соціального страхування, пенсійного забезпечення, системи соціального захисту, медичного обслуговування, соціальної підтримки молоді, сімей і захисту прав дітей).

**Водночас соціальна політика в 2011 р. загалом відзначалася певною су-перечливістю.**

**Підвищення соціальних стандартів**, у т. ч. й мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії, не дозволило подолати становище, коли прожитковий мінімум, визначений у якості базового стандарту, ані кількісно, ані якісно не відповідає потребам людини. Він є нижчим за фактичну межу бідності, а споживчий кошик не переглядався з 2000 р., *тобто постійне зростання базового соціального стандарту є простим віддзеркаленням інфляційних процесів.* Пі-



вень прожиткового мінімуму (985 грн) є нижчим за фактичну межу бідності, яка становить 1025 грн щомісячного доходу. Державним бюджетом на 2012 р. розмір прожиткового мінімуму знов передбачено зберегти нижчим від його фактичного рівня; зберігається і норма щодо мінімального рівня забезпечення цього базового соціального стандарту.

Як наслідок, заробіток значної частини зайнятого населення не задовольняє навіть потреби самої працюючої особи, не говорячи вже про потреби її сім'ї. Рівень бідності домогосподарств із дітьми перевищує загальний рівень бідності по Україні, а 80 % бідних – це домогосподарства з хоча б однією працюючою особою.

Незважаючи на те, що одним із головних стратегічних напрямів державної політики визначено збільшення доходів від трудової діяльності, зміни у цій сфері сталися несуттєві, й рівень заробітної плати у структурі доходів населення залишається на низькому рівні. Заробітна плата складає 43,2 % у структурі доходів населення, а соціальні допомоги та інші поточні трансферти – 39,0 % (у той самий період 2010 р. співвідношення було 42,3 до 40,5 % відповідно).

Значно **підвищено окремі соціальні виплати** – зокрема постійно збільшується допомога при народженні дитини (з 1 січня 2012 р. розмір допомоги при народженні першої дитини становить 26790 грн, другої – 53580 грн, третьої – 107160 грн). Водночас сім'ї з дітьми не охоплені належною інфраструктурою: не вистачає дитячих закладів освіти та охорони здоров'я, відсутні механізми сприяння зайнятості або інших форм економічного залучення працездатних членів сімей з дітьми (зокрема матерів), а за таких умов грошові виплати виявляються малоефективними.

Для поліпшення соціального становища малозабезпечених **поступово спрощується механізм отримання субсидій на оплату житлово-комунальних послуг для сімей, які цього потребують**. Протягом 2011 року за субсидіями для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг звернулося майже 2 млн 121 тис. сімей (на 10,6 % менше, ніж у 2010 р.) У грудні 2011 року субсидію отримували 1 млн 327 тис. сімей (на 4,7 % менше порівняно з аналогічним періодом 2010 р.) Однак протягом 2011 р. субсидію отримували 2 млн 17 тис. сімей (95,1 % з тих, які звернулися за ними), а це на 14,1 % перевищує аналогічний показник 2010 р. Було надано субсидій на загальну суму 318 млн грн, тобто на 80,6 млн грн (на 33,95 %) більше, ніж у 2010 році.

Таке зростання засвідчує і позитивний ефект спрощення доступу до субсидування, і негативний процес погіршення купівельної спроможності домогосподарств, дедалі більша частка яких відповідає критеріям, що дозволяють отримати державну допомогу з оплати житлово-комунальних послуг, незважаючи на постійне збільшення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати.

У сфері **реформування пенсійної системи** з 1 жовтня 2011 р. набрав чинності Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи», в якому викладені зміни у солідарній пенсійній системі України. Основні зміни у пенсійній системі спрямовано на раціоналізацію видатків бюджету Пенсійного фонду України, а саме:

- збільшення страхового стажу, необхідного для виходу на пенсію, на 10 років: з 20 до 30 років для жінок та з 25 до 35 років для чоловіків;

- зміна пенсійного віку для жінок з 55 до 60 років (поступово, по півроку на рік);
- підвищення мінімального страхового стажу, необхідного для призначення пенсії за віком, із 5 до 15 років;
- встановлення максимального розміру пенсії на рівні 10 прожиткових мінімумів для працездатних громадян;
- поступове, протягом 10 років (по півроку на рік) підвищення віку для призначення державної соціальної допомоги жінкам, які не набули права на пенсію (жінки 63 років і старші);
- встановлення обмеження у випадку продовження праці особою, яка отримує одночасно пенсію (що нараховується відповідно до спеціальної категорії осіб) і заробітну плату. Протягом цього періоду пенсія виплачується у розмірі, обчисленому на загальних підставах;
- урахування зарплати для обчислення пенсії за 60 місяців до 2000 р. у період до 1 січня 2016 р. лише за бажанням особи;
- зменшення необхідного страхового стажу для призначення пенсій особам, які стали інвалідами, та диференційоване підвищення необхідного стажу до 10 років (14 років для II та III групи) залежно від групи та віку встановлення інвалідності;
- обмеження пенсії особам, які відносяться до спеціальної категорії<sup>5</sup>: 80 % від суми їхньої місячної (чинної) заробітної плати замість 90 %;
- поступове підвищення вислуги для військових з 20 до 25 років (по півроку за рік);
- зобов'язання для державних службовців вийти на пенсію по досягненні 62 років чоловіками та 60 років жінками;
- призначення пенсії депутатам, у яких скінчився термін повноважень, не за 2 роки до досягнення пенсійного віку, як було раніше, а за 1,5;
- збільшення максимальної величини єдиного внеску з 15 до 17 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;
- у випадку продовження праці працівником після настання пенсійного віку його пенсія за кожний рік збільшується на 6 %, а після 5 років – на 9 %.

Пенсійна реформа була сприйнята населенням неоднозначно. Суспільство в цілому погодилося з необхідністю змін, але не всі громадяни готові відчувати ці зміни на собі. Особливо це стосується людей передпенсійного віку.

Поки що зарано говорити про помітні зміни у пенсійній системі. Реформаторські заходи з часом позитивно відобразяться на бюджеті Пенсійного фонду України, проте не вирішать проблему докорінно.

**Одним із головних завдань Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» є реформування вітчизняної сфери охорони здоров'я задля забезпечення рівного та справедливого доступу всіх членів суспільства до медичних послуг належної якості.**

**Для виконання цього завдання в 2011 р. Урядом було здійснено низку заходів:**

<sup>5</sup> Пенсія нараховується відповідно до Митного кодексу України, законів України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про статус народного депутата України», «Про Національний банк України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про дипломатичну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про судову експертизу», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про судоустрій і статус суддів», Постанови Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 р. «Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України».

- підготовлено нормативно-правову базу, що регламентує провадження пілотних проєктів, зокрема прийнято Закон України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві». Цим Законом закріплено можливість відпрацювання структурно-організаційної та фінансово-економічної реорганізації мережі закладів охорони здоров'я у пілотних регіонах з урахуванням особливостей адміністративних територій (щільності та характеру розселення населення, стану транспортних комунікацій, матеріально-технічного й кадрового потенціалу закладів охорони здоров'я, їх профілю та структури медичних послуг). Забезпечено можливість диференціації закладів охорони здоров'я, що надають вторинну медичну допомогу, з урахуванням інтенсивності її надання. У подальшому, за умови позитивних результатів провадження реформ, цей досвід може бути використано на території всієї України;

- внесено зміни до Бюджетного кодексу України, що передбачали об'єднання фінансових ресурсів сільської медицини на рівні районних бюджетів, унаслідок чого сільські лікувально-профілактичні заклади фінансуються з районного бюджету;

- розпочато структурування медичної допомоги на первинний, вторинний і третинний рівні;

- ведеться робота щодо передачі з балансу районних і міських рад на баланс обласних рад майнових комплексів майбутніх закладів охорони здоров'я вторинного рівня та екстреної медичної допомоги;

- розробляються механізми кадрового забезпечення первинної ланки медико-санітарної допомоги.

Міністерством охорони здоров'я розроблено і затверджено низку методичних рекомендацій щодо забезпечення та деталізації окремих кроків провадження реформування сфери охорони здоров'я, а саме щодо розрахунку потреби населення у медичній допомозі, формування регіонального Плану-графіка проведення експерименту з реформування системи охорони здоров'я, прогнозування потреби закладів охорони здоров'я України у медичних кадрах на довгострокову перспективу. Запроваджено Концепцію управління якістю медичної допомоги у сфері охорони здоров'я в Україні на період до 2020 р.

Розроблено заходи щодо економічної мотивації медичних працівників і підвищення престижності посади лікарів первинної ланки. Зокрема, з 1 липня 2011 р. було збільшено розмір посадового окладу лікаря (в т. ч. педіатра, дільничного терапевта).

Реформування медичної сфери не обмежується лише апробацією пілотних проєктів. Паралельно ведеться робота щодо загальної оптимізації діяльності сфери охорони здоров'я. Так, з метою вдосконалення правової бази у сфері охорони здоров'я, створення ефективної системи організації надання медичної допомоги населенню з урахуванням набутого досвіду роботи закладів охорони здоров'я в ринкових умовах прийнято Закон України «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги».

Вирішуються також питання, які прямо не пов'язані із власне сферою охорони здоров'я, але мають велике значення для забезпечення населення України гарантованим пакетом медичної допомоги (у т. ч. і лікарськими за-

собами). Зокрема, Міністерством охорони здоров'я затверджено План заходів щодо виконання Концепції розвитку фармацевтичного сектору сфери охорони здоров'я України на 2011–2020 рр., визначено номенклатури закупівель ліків з урахуванням реальних потреб регіонів у медикаментах. При цьому одним із суттєвих здобутків цього річних тендерних закупівель стало те, що в 2011 р. у торгах взяло участь 11 українських фармацевтичних компаній, що відображає політику Уряду країни в напрямі імпортозаміщення лікарських засобів.

Розпочато впровадження Національного проекту «Нове життя – нова якість в охороні материнства та дитинства», метою якого є забезпечення населення доступною висококваліфікованою медичною допомогою, комфортних умов народження та виходжування дітей завдяки створенню мережі регіональних перинатальних центрів.

Міністерство охорони здоров'я розробляє проект Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір», в основу якої покладено міжсекторальний підхід для вирішення питань впливу системи охорони здоров'я на основні ризики й детермінанти щодо здоров'я. Проект базується на положеннях нової Європейської стратегії – «Здоров'я 2020», яка декларує рух за здоров'я і благополуччя завдяки демократичним процесам, передбачає широку участь і співпрацю керівників і практиків усіх рівнів та залучення громадянського суспільства. Реформування сфери відбувається в координації зі Всесвітньою організацією охорони здоров'я, Європейським Союзом та Світовим банком. Відпрацьовується проект Дорожньої карти реформи системи охорони здоров'я, до створення якого залучаються вітчизняні та міжнародні експерти. Готується спільний проект Міністерства та Світового банку для підтримки пілотного впровадження проектів реформування системи охорони здоров'я.

Між тим в окреслених напрямках Програми реформ охорони здоров'я основну увагу приділено змінам у наданні медичної допомоги, тобто об'єктом уваги є хвора людина – пацієнт, водночас цілями профілактики та попередження захворювань, що економічно набагато вигідніше, більшою мірою знехтувано.

Значною вадою реалізації медичної реформи є відсутність залучення широкого кола громадськості, представників практичної медицини та неурядових медичних організацій (особливо в регіонах) до розроблення програми реформ, що може стати на заваді впровадженню нових ідей і планів у практику. Із цим пов'язаний також низький ступінь поінформованості населення, керівників медичних установ, медичної громадськості, державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування про суть реформ у цій сфері.

У 2011 р. Урядом було продовжено роботу, спрямовану на виконання затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України у листопаді 2009 р. **Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 рр.**<sup>6</sup> У 2010 р. із цією метою було виділено 71 млн грн, що дало можливість побудувати 11 житлових будинків (590 квартир). Усього з початку виконання Програми будівництва доступного житла до 2011 р. у різних регіонах було введено в експлуатацію 23 житлових будинки (загальна кількість квартир – 2816, а їх площа – близь-

<sup>6</sup>Програма передбачає будівництво 266 тис. од. доступного житла за схемою 70/30 для сімей, які перебувають на квартирному обліку.

ко 210 тис. м<sup>2</sup>). У 2011 р. на будівництво доступного житла було виділено 100 млн грн, а Державний бюджет 2012 р. передбачає збільшення цієї суми до 200 млн грн.

Пріоритетним напрямом житлової політики держави є сприяння вирішенню житлових проблем молоді. У 2011 р. Фонд сприяння молодіжному будівництву надав 291 пільговий житловий кредит за рахунок усіх джерел фінансування на суму 95 млн грн. За 9 місяців 2011 р. введено в експлуатацію 11 будинків. Загальна кількість квартир – 658, площа введеного в експлуатацію житла для молоді становить близько 56 тис. м<sup>2</sup>.

**Протягом 2011 р. поступово зростає зайнятість населення, зменшуються обсяги вивільнення працівників**, скорочуються обсяги вимушеної неповної зайнятості, знижується рівень безробіття. Рівень зайнятості населення у середньому по Україні зріс до 59 %. Безробіття скоротилося до 8,6 % економічно активного населення, порівняно з 8,8 % у 2010 р. та 9,6 % у 2009 р.

Розроблені та здійснюються **програми перенавчання і сприяння зайнятості, в т. ч. менш конкурентоспроможних категорій громадян** (випускників навчальних закладів, осіб із обмеженими можливостями, вихованців інтернатів, звільнених з місць позбавлення волі та ін.) Станом на початок 2012 р. на обліку Державної служби зайнятості знаходилося 501,4 тис. осіб з 1 млн 855 тис. тих, хто перебував на обліку протягом 2011 р. З них працевлаштовано 762,7 тис., проходили профнавчання 215,6, брали участь в оплачуваних громадських роботах 363 тис. осіб. На кінець 2011 р. кількість зареєстрованих безробітних становила 482,8 тис. осіб, або 1,8 % населення працездатного віку.

Головні зусилля держави щодо ринку праці концентруються переважно на одному (причому незначному за вагою) складнику – регулюванні масштабів офіційного безробіття. Цілісна стратегія розвитку ринку праці, яка була б інтегрована в загальний контекст соціально-економічної політики держави, відсутня. Хоча модель ринку праці залишається ефективним «буфером» зростання соціальної напруги (при тому, що висока адаптивність досягається за рахунок ігнорування вимог законодавства та контрактів), скорочення виробництва не супроводжується адекватним скороченням зайнятості, внаслідок чого підприємства зберігають надлишкову зайнятість. Це гальмує процеси структурної перебудови економіки, консервується неефективна структура зайнятості.

Таким чином, існуюча модель українського ринку праці фактично перетворилася на перешкоду для ефективної реструктуризації зайнятості. Деінституціалізований ринок праці супроводжується значними соціальними втратами передусім у вигляді високих міграційних інтенцій, знецінення і декваліфікації робочої сили тощо. Проблеми, породжені неструктурованим ринком праці, поглиблюють кризові явища в економіці, стримують структурні перетворення, перешкоджають створенню передумов для довгострокової макроекономічної стабілізації.

Отже, соціальна політика в 2011 році характеризується значною суперечливістю. Їй було притаманне насамперед екстенсивне збільшення вартісних показників соціального забезпечення. Реформування ж системи соціального забезпечення, яке може забезпечити підвищення ефективності та посилення цільового характеру витрачання коштів, мало здебільшого фрагментарний характер і досі не дало відчутного поліпшення якості життя

громадян України. Зроблені у нормативно-правовій сфері заділи ще потребують розроблення та впровадження конкретних інституційних механізмів і практик їх реалізації.

### *2.3. Тенденції аграрного реформування у післякризовий період*

У межах реалізації національної Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» у 2011 р. **в аграрному секторі здійснено низку реформаційних кроків, орієнтованих на створення системних умов для впровадження ринку земель сільськогосподарського призначення.**

Розвивається інфраструктура аграрного сектору, мережа оптових ринків і сучасних сховищ для зберігання сільськогосподарської продукції, удосконалюється система державного регулювання галузі. У 2011 р. з державного бюджету виділено на підтримку агропромислового комплексу 13 млрд грн, що в 1,5 разу більше, ніж попереднього року. Обсяги інвестицій в основний капітал підприємств сільського господарства, мисливства, лісового господарства зросли в 1,3 разу і сягнули 18,2 млрд грн. Залишок кредитів, виданих підприємствам галузі, збільшився порівняно з 2010 р. в 1,3 разу. Третину кредитів видано на пільгових умовах – з бюджетною компенсацією відсоткової ставки. Бюджетні надходження від аграрних підприємств зросли на 20 %, а середньомісячна заробітна плата на них підвищилася на чверть.

Упровадження в аграрному секторі системних реформ дало змогу стабілізувати ситуацію в галузі, створило необхідні передумови для економічного зростання на основі сприятливих погодних умов і міжнародної економічної кон'юнктури 2011 р., сприяло збалансуванню попиту і пропозицій на продовольчому ринку України.

Україна вийшла на завершальний етап земельної реформи, суть якого полягає у введенні земель сільськогосподарського призначення в економічний оборот і законодавчому врегулюванні ринку землі. Це має забезпечити розв'язання низки правових, економічних, соціальних та екологічних проблем, головними з яких є недопущення обезземелення селян, усунення зі сфери земельних відносин недобросовісних схем і махінацій, обмеження концентрації землі у приватній власності та в господарському обороті на основі оренди, зупинення монополізації агрохолдингів, захист здорової конкуренції і створення сприятливих умов для господарювання на селі середніх підприємств і малих господарств.

Прийнятий Закон України «Про державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 р. поклав початок створенню сучасної автоматизованої системи кадастру, що стане інструментом гарантування прав власників і землекористувачів, здійснення землеустрою, контролю за використанням та охороною земель, встановлення обґрунтованих розмірів плати за землю.

У Верховній Раді України на розгляді знаходиться Законопроект «Про ринок земель», спрямований на забезпечення реалізації громадянами України конституційного права на землю в частині вільного розпорядження земельною власністю та на розвиток фермерства, малого й середнього бізнесу на селі. Прийняття Законопроекту дозволить врегулювати питання, пов'язані з організацією і функціонуванням ринку земель в Україні у спосіб:

- визначення економіко-правових засад ринкового обігу земельних ділянок;
- встановлення порядку продажу земельних ділянок і прав на їх оренду на земельних торгах;
- встановлення економіко-екологічних і правових обмежень щодо обігу земель сільськогосподарського призначення з метою запобігання спекулятивним операціям і монополізації ринку земель сільськогосподарського призначення;
- оптимізації сільськогосподарського землекористування.

Практична реалізація Закону «Про ринок земель» дасть можливість організувати прозорий ринок земельних ділянок, врегулювати питання щодо порядку проведення земельних торгів, а також поліпшити інвестиційний клімат у країні.

Законодавче врегулювання ринку землі покликане забезпечити його прозорість у спосіб декларування покупцями доходів і сплачених із них податків, введення заборони на продаж земель державної та комунальної власності без затверджених схем землеустрою, здійснення продажу й оренди цих земель виключно через аукціони та конкурси. З метою обмеження спекулювання землею запропоновано прогресивну шкалу державного мита на перепродаж земельних ділянок залежно від часу їх знаходження у власності продавця.

Нове земельне законодавство покликане не лише регламентувати ринкові земельні відносини, але й спрямувати їх на економічний і соціальний розвиток села. Із цією метою передбачається реєстрація суб'єктів господарювання в органах місцевого самоврядування на територіях знаходження орендованих ними земельних масивів, що дасть змогу розвивати сільське підприємництво та наповнювати сільські бюджети. Термін розстрочки платежів по кредитах для купівлі сільськогосподарських земель громадянами збільшено до 20 років зі сплатою відсотків у межах облікової ставки НБУ.

Законопроектом передбачено засоби обмеження надмірної концентрації земельних ділянок, запобігання спекулятивним мотивам, створення в районах і областях здорового конкурентного середовища, а також сприятливих умов для появи нових робочих місць і зростання добробуту селян.

**Завершено видачу державних актів на заміну сертифікатів громадянам, які виявили бажання їх замінити**, що передбачено Планом дій на 2011 р. щодо реалізації Програми реформ. Так, за даними Державного агентства земельних ресурсів України, внаслідок реформування 6,9 млн громадян набули право на земельну частку. З них 6,8 млн осіб одержали сертифікати. Державні акти на право власності на земельну ділянку оформлено 6,6 млн громадянам. З початку 2011 р. за поданими заявами громадян було оформлено та видано 29,5 тис. державних актів на право власності на земельну ділянку, на заміну сертифікатів на право власності на земельну частку.

**Проводяться заходи щодо інвентаризації земель і формування електронної системи державного земельного кадастру**, що також передбачено Планом дій на 2011 р. щодо реалізації Програми реформ. Уже проведено інвентаризацію земель населених пунктів на площі 4776,7 тис. га, або 64,2 % від загальної площі, а за межами населених пунктів проінвентаризовано земель несільськогосподарського призначення на площі 8121,9 тис. га, або 77,8 % від їх загальної площі. У трьох районах Вінницької області успішно

пройшло тестування автоматизованої системи кадастру, яка сприятиме подоланню корупційних явищ у земельній сфері, адже автоматизована система максимально виключає людський чинник, а отже, відсутні шляхи прямого впливу на клієнта і на якість роботи.

Завершено суцільну аерофотозйомку території України, картографічні матеріали якої є основою для ведення Державного земельного кадастру. Загалом відзнято близько 600 тис. км<sup>2</sup> території України. У результаті створено найточніші карти українських земель, що стануть базовим матеріалом для їх інвентаризації, проведення зонування, встановлення меж населених пунктів.

Разом з тим фактично відсутня інформація про якісний стан ґрунтового покриву, адже бонітування ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення востаннє було проведене у 1993 р. Тоді як ст. 16 Закону України «Про оцінку земель» від 11 листопада 2003 р. № 1378-IV передбачено, що бонітування ґрунтів на землях сільгосппризначення має проводитися не рідше, ніж раз на 7 років.

Аналогічний стан і з економічною оцінкою земель, яка відповідно до ст. 17 Закону України «Про оцінку земель» має проводитися на землях сільськогосподарського призначення незалежно від форм власності не рідше, ніж один раз на 5–7 років. Фактично ж останній (третій) тур економічної оцінки земель колгоспів і радгоспів Української РСР за результатами їх господарювання у 1981–1987 рр. був проведений у 1988 р.<sup>7</sup>

**Повільно здійснюється розмежування земель державної та комунальної власності.** До Верховної Ради України подано Проект закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності», що передбачено Планом дій на 2011 р. щодо реалізації Програми реформ. Цим Законопроектом визначено спрощення процедури розмежування земель державної та комунальної власності за рахунок відмови від розроблення проектів землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності, проектів землеустрою щодо формування земель комунальної власності та проведення розмежування земель державної та комунальної власності за принципом «автоматичного» розмежування земель, що відповідає потребам міст.

Загалом в Україні розмежуванню підлягає 29,1 млн га земель державної власності. З часу прийняття Земельного кодексу в Україні органами виконавчої влади та місцевого самоврядування прийнято 4760 рішень щодо розмежування земель державної та комунальної власності на площу майже 9,5 млн га. Згідно з прийнятими рішеннями замовлено 1415 проектів землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності. Із загальної кількості замовлених проектів землеустрою затверджено 622 на загальну площу 372,7 тис. га.

**Потребує вдосконалення система управління земельними відносинами** як чинник реформування відносин в аграрній сфері. Упровадження повноцінного ринку землі вимагає формування системи важелів державного впливу на ринковий обіг земель, фокусами якої мають бути:

- удосконалення інформаційного забезпечення щодо кількісного та якісного стану земельних ділянок, їх власників і землекористувачів;
- забезпечення збалансованого раціонального землекористування;

<sup>7</sup>Економическая оценка земель Украинской ССР. – К. : Госагропром УССР «Укрземпроект», 1988. – 33 с.



- механізми захисту прав власників під час оренди та продажу земель;
- реалізація підприємницької ініціативи на селі.

**Зволікання з реформуванням аграрного сектору призводить до погіршення соціально-економічних показників розвитку сільськогосподарської галузі, що виявляється у таких чинниках, як:**

• *низька ефективність сільськогосподарського виробництва.* Україна поступається іншим аграрним країнам світу за економічними показниками ефективності виробництва в рослинництві і тваринництві. Крім того, через зарегульованість експортної політики 2010-2011 та початку 2011-2012 маркетингових років, а також проблеми з відшкодуванням ПДВ аграрії втратили значні суми доходів;

• *загострення продовольчої проблеми,* зокрема за основними видами продовольства фактичне споживання знаходиться нижче за раціональні норми. Залишається на низькому рівні споживання продуктів тваринного походження в раціоні населення. Україна є імпортозалежною за окремими групами продовольства;

• *загострення соціальних проблем на селі.* За даними Державної служби статистики України, рівень безробіття сільського населення (за методологією Міжнародної організації праці) у 2004–2010 рр. знаходився в межах 9,3–6,2 % (у 2010 р. – 8,1 %). Хоча середньомісячна заробітна плата у сільському господарстві поступово зростає, її рівень поступається заробітній платі у середньому по країні, і населення сільської місцевості надає перевагу працевлаштуванню в інших галузях економіки, що призводить до виїзду працездатного населення в міста. В Україні вже налічується 8 тис. сіл, що втратили можливість самовідтворення населення<sup>8</sup>. У 2001–2010 рр. з обліку знімалося по 20 населених пунктів щорічно, а на сьогодні 14 % сіл налічують до 50 жителів<sup>9</sup>. Жителі багатьох сіл не забезпечені елементарними формами соціальної інфраструктури: за 2000–2009 рр. кількість дошкільних дитячих закладів зменшилася на 46 %, дільничних лікарень – на 41,5 %, магазинів – на 53,4 %, об'єктів ресторанного господарства – на 25,2 %;

• *виснаження ґрунтів, погіршення екології агротериторій.* В Україні близько 1,7 млн га сільгоспугідь піддані вітровій ерозії, 13,3 млн га – водній, щорічно змивається понад 500 млн т ґрунту, з яким втрачається 24 млн т гумусу, 1 млн т азоту, 700 тис. т фосфору, 10 млн т калію. Сумарні втрати гумусу через мінералізацію та ерозію ґрунтів щорічно становлять 32-33 млн т, що еквівалентно 320-330 млн т органічних добрив. При цьому з урожаєм сільськогосподарських культур з ґрунту виноситься значно більше поживних культур, ніж вноситься з добривами (від'ємний баланс досягає 100 кг/га);

• *структурні диспропорції виробництва сільськогосподарської продукції.* Нині трудомістке виробництво сільськогосподарської продукції зосереджене в особистих селянських господарствах (ними вирощується 90 % овочів і картоплі від загального обсягу їх виробництва, утримується 66 % поголів'я великої рогатої худоби та 55 % поголів'я свиней), не спроможних забезпечу-

<sup>8</sup>Кириленко, І. Г. Проблеми українського села та їх вирішення у контексті аграрних трансформацій / І. Г. Кириленко, О. І. Павлов // Економіка АПК. – 2010. – № 7. – С. 24–31.

<sup>9</sup>Литвин, В. М. Стенограма виступу на парламентських слуханнях «Земля в українській долі»: ситуація у земельній сфері, законодавче забезпечення земельних відносин та практика його реалізації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par\\_sl/sl2303111.htm](http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl2303111.htm)

вати потреби ринку високоякісною стандартизованою продукцією. Спостерігається надвисока концентрація земельних угідь у користуванні великих аграрних формувань (агрохолдингів), що займаються виробництвом менш трудомістких, високорентабельних і швидкоокупних сільгоспкультур. На тлі переваг агрохолдингів у вигляді інтенсифікації сільськогосподарського виробництва та нарощування експортного потенціалу сільського господарства їх подальший розвиток є загрозливим, насамперед через вирощування окремих експортоорієнтованих сільськогосподарських культур, що значно виснажують землю; експорт переважно сільгоспкультур зернової та олійної груп; ігнорування розвитку соціальної інфраструктури на селі. Залишається високою динаміка зростання імпорту сільськогосподарської продукції і продуктів харчування, які в достатній мірі можуть вироблятися в Україні. Продовжується практика порушення сівозмін, міжгалузевих і міжвиробничих пропорцій в агропромисловому комплексі, погіршується природна родючість ґрунтів, скорочується зайнятість сільського населення;

- *диспаритет доходів*: зростання цін на пально-мастильні матеріали та електроенергію вдвічі перевищувало зростання цін на сільськогосподарську продукцію. Середньомісячна заробітна плата у сільському господарстві на третину менша, ніж у середньому в інших галузях економіки;

- *продовження процесів стихійної концентрації землі та сільськогосподарського виробництва*, що призводить до погіршення соціально-економічного становища сільських територій і сільського населення. Майже не розвиваються фермерські господарства – за останні 12 років їх чисельність збільшилася лише на 10 %. Ще складніше становище особистих селянських господарств, хоча вони без державної фінансової підтримки дають понад половину валової продукції та робочих місць на селі. На ринку оренди землі посилюється монополія агрохолдингів, що зумовило гальмування зростання орендної плати за земельні й майнові паї, скорочення її питомої ваги у доходах селян. За останні 10 років співвідношення орендної плати до середньомісячної заробітної плати знизилося вдвічі. При цьому оренда стає джерелом доходу не стільки для селян-власників земельних паїв, скільки для перекупників прав оренди;

- *недосконалість системи державної підтримки та регулювання аграрного сектору*. Лізингова програма підтримки аграріїв у придбанні вітчизняної техніки (з компенсацією 30 % її вартості) виконана лише наполовину. Програма підтримки тваринництва виявилася недостатньо ефективною, а новий механізм підтримки виробників молока через переробників не запрацював. Скоротилося довгострокове та іпотечне кредитування, особливо на цілі придбання техніки. До кризи банківські кредити і програми здешевлення техніки й кредитних ставок за рахунок держбюджету були основним способом фінансування придбання техніки.

Політика підтримки аграрного сектору орієнтована переважно на великотоварне виробництво, в той час як заходи щодо **соціального та екологічного розвитку села** мають вибірковий, епізодичний характер. При зміцненні позиції агрохолдингів триває обезземелення селян, спостерігається перетік сільського ринку праці у неформальний сектор економіки. Надто повільно вирішується проблема зайнятості й бідності на селі.

Пріоритетність соціального розвитку українського села задекларовано в низці нормативних документів, зокрема в Законі України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року», в якому комплексний розвиток сільських територій і розв'язання соціальних проблем

села визначено як одну зі стратегічних цілей державної аграрної політики в Україні. Основними складниками такого розвитку визначаються: забезпечення надійного функціонування соціальної інфраструктури села; формування системи державного регулювання демографічних процесів сільського розвитку; вирівнювання умов життя міського та сільського населення; збільшення рівня зайнятості сільського населення; збереження та розвиток малих, віддалених і таких, що занепадають, сільських поселень; сприяння підвищенню рівня доходів сільського населення, удосконалення загальнообов'язкового пенсійного страхування працівників сільського господарства; стимулювання закріплення на селі спеціалістів сільського господарства, освіти, культури, охорони здоров'я та побутового обслуговування.

## 2.4. Модифікація відносин держави та бізнесу

Необхідність поєднання економічної та соціальної результативності розвитку й реформування економіки, максимально ефективного використання національного ресурсного потенціалу обумовлює пріоритетність державної політики розвитку підприємництва всіх розмірів та організаційно-правових форм. Сприяння розвитку національного підприємництва, в т. ч. малого та середнього, є стрижнем економічних реформ. Поліпшення бізнес-клімату стимулюватиме економічне зростання у малому та середньому підприємстві, активуватиме створення робочих місць, буде позитивним чинником залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій. Головними пріоритетами реформ є забезпечення захисту й реалізації прав власності, посилення конкуренції, дерегуляція і поступове приведення регуляторних норм у відповідність до кращої європейської практики.

В умовах обмеженості суспільного ресурсу в 2011 р. і пов'язаної з цим концентрації цільових програм на інфраструктурних проектах і промислових галузях економіки основний наголос у реформуванні регуляторного середовища було зроблено на поліпшенні бізнес-клімату та дерегуляції підприємницької діяльності.

**Закладено якісні передумови дерегуляції підприємницької діяльності.** Реалізація положень Програми економічних реформ на 2010–2014 рр., початок пенсійної та кульмінація податкової реформ (попри свою неоднозначну оцінку щодо ефекту в суспільстві від їх здійснення) заклали основні передумови дерегуляції середовища підприємницької діяльності. Зокрема напрацьовано низку практичних заходів: зменшено кількість видів діяльності, що підлягають ліцензуванню; здійснено поділ функцій стандартизації, контролю відповідності та ринкового нагляду; посилено загальну безпеку продукції та відповідальність за збиток, завданий дефектною продукцією; створено єдиний орган сприяння залученню інвестицій; упорядковано регулювання комерційних суперечок і підвищено ефективність забезпечення виконання контрактів; спрощено систему оподаткування та знижено ставки податку на прибуток; уніфіковано обов'язкові відрахування на соціальне забезпечення. Крім того, введено додаткові гарантії кредиторам, істотно спрощено процедури створення підприємств. Також проведено гармонізацію регламентів національного технічного регулювання товарів і системи контролю за якістю продовольчих продуктів зі стандартами й сертифікаційними вимогами

Європейського Союзу. Це, зокрема, знайшло відображення у поліпшенні в 2011 р. показників таких складників Індексу економічної свободи, як свобода від корупції, фіскальна свобода, свобода ринку праці, грошово-кредитна свобода<sup>10</sup>. Суттєво, що незначне поліпшення індексу на 0,3 пункту відбулося на тлі загальносвітової тенденції до зниження цього показника на 1-2 пункти.

Відбулося законодавче закріплення для суб'єктів малого підприємництва спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності у Податковому кодексі України. Відсутність з боку Уряду системного діалогу з підприємницьким середовищем у 2010 р. викликала під час затвердження Парламентом України Податкового кодексу масштабні акції громадської непокори підприємців малого бізнесу – так званий підприємницький Майдан. Налагодження діалогу та пошук компромісних рішень у 2011 р. продемонстрував можливість і позитивний приклад конструктивного вирішення складних проблем за столом переговорів між Урядом і зацікавленими групами підприємницького середовища. Це рішення тим більш важливе, бо воно завершило 13-річний період розгляду Парламентом проекту закону про спрощену систему оподаткування для малого підприємництва.

**Кроками на підтримку розвитку підприємництва стали також:**

- прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності», який суттєво скоротив перелік економічних злочинів і переглянув у бік пом'якшення каральні санкції. У перспективі бізнес очікує подальшої декриміналізації економічних злочинів і встановлення адекватної симетричної відповідальності для усіх учасників господарського процесу, у т. ч. й посадових осіб органів державної влади, рішення або бездіяльність яких в умовах системної корупції часто визначають законність чи незаконність окремої економічної операції;

- прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності». Було скорочено 31 % ліцензій на види господарської діяльності, у підсумку було скорочено ліцензування 93,9 % видів робіт;

- спрощення процедури припинення підприємницької діяльності юридичних та фізичних осіб за їхнім рішенням. Це спрощення реалізується завдяки принципу мовчазної згоди та визначенню суб'єктом бізнесу терміну ліквідації для прийняття вимог кредиторів (для юридичних осіб від 2 до 6 місяців, а фізичних осіб-підприємців – від 2 до 3 місяців);

- скасування свідоцтва про державну реєстрацію суб'єктів господарювання та скасування дозволу Міністерства внутрішніх справ України на виготовлення печатки для суб'єктів господарювання;

- прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування», що регламентує відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері державної регуляторної політики;

- прийняття Закону України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», який визначив вичерпний перелік документів дозвільного характеру та забезпечив його максимально можливе на сьогодні скорочення;

---

<sup>10</sup>Ukraine Economy: Facts, Data & Analysis on Economic Freedom / The Heritage Foundation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.heritage.org/index/country/ukraine>

• прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних перевезень», який спростив порядок проходження технічного огляду транспортного засобу.

Триває робота щодо розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проектів актів щодо оптимізації переліків платних послуг, їх розподілу на адміністративні й господарські, відмови від надання органами виконавчої влади господарських послуг, що можуть бути надані суб'єктами господарювання, та деякі інші.

Водночас **законодавче регулювання не поліпшує бізнес-клімат, якщо на практиці органи державної влади та місцевого самоврядування належним чином не виконують вимоги законодавства.** В умовах системної корупції в Україні, про яку свідчать міжнародні рейтинги та опитування, позитивні зміни законодавства може бути нівельовано неефективністю державного управління.

Так, у травні 2011 р. на виконання положень Програми економічних реформ Верховна Рада України схвалила Закон України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», а лише через 2 місяці, в липні, зазначений перелік було збільшено на 8 документів дозвільного характеру відповідно до нового Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів».

Посилюється негативна тенденція до імітації виконання законодавчих вимог. Так, з моменту набрання чинності Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» значна кількість документів дозвільного характеру, отримання яких не передбачено Законом, а передбачено лише нормативно-правовими актами Уряду України та органів виконавчої влади, мала б автоматично втратити чинність (як такі, що не увійшли до зазначеного Переліку). Проте на практиці цього не відбулося. Для збереження надмірного контролю за суб'єктами господарювання органи державної влади розпочали практику визнання низки документів, які не увійшли до зазначеного Переліку, проте на підзаконному рівні супроводжують отримання документа дозвільного характеру такими, що не є дозвільними. Такі листи-погодження, накази тощо за своїм характером до дозвільної системи у сфері господарської діяльності не належать, а тому й не передбачені Переліком. Ця практика суперечить проголошеному курсу на модернізацію економіки та створення сприятливого бізнес-клімату.

Подібна ситуація спостерігається також щодо реформування системи ліцензування. Значною мірою скорочення кількості видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, було здійснено за рахунок штучного об'єднання кількох видів господарської діяльності в один. Частка скасованих видів діяльності, що підлягали ліцензуванню, в загальному обсязі ліцензій, виданих у 2010 р., була незначною та складала за такими видами: 0,003 %, або всього 9 ліцензій – виконання авіаційно-хімічних робіт; 0,006 %, або 16 ліцензій – пересилання поштових переказів, простих і реєстрованих листів, поштових карток, бандеролей і посилок; 0,02 %, або 44 ліцензії – виробництво дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння; 0,05 %, або 134 ліцензії – пошук (розвідка) корисних копалин. Таким чином, стверджувати

про кардинальне спрощення вимог до підприємницької діяльності у сфері ліцензування передчасно. Аналогічна ситуація склалася й у сфері державного нагляду та контролю. Хоча у 2011 р. й відбулося скорочення планових перевірок суб'єктів господарювання, проте натомість збільшилася кількість позапланових перевірок. У результаті адміністративний тиск на суб'єктів господарювання не зазнав суттєвого скорочення, хоча це було метою реформування.

З метою забезпечення податкових надходжень органами державної податкової служби нерідко ігноруються визначені законодавством вимоги щодо повного врахування збитків, отриманих суб'єктами підприємницької діяльності у попередні роки, зменшення прибутків звітного року.

Неналежне та неефективне впровадження реформ стосується не лише суб'єктів малого та середнього підприємництва, суб'єкти великого бізнесу також стають заручниками неререформованої системи. Зокрема, суперечлива ситуація склалася зі скасуванням свідоцтва про державну реєстрацію суб'єктів господарювання. Скасування свідоцтва призвело не до скорочення витрат суб'єктів господарювання, а навпаки, до збільшення витрат через необхідність, замість надання копії свідоцтва, отримувати платні витяги з відповідного Єдиного державного реєстру. Лише наприкінці грудня 2011 р. було схвалено Проект закону «Про внесення змін до деяких законів України (щодо питань з видачі ліцензій)», за яким необхідність отримання виписки скасовано у спосіб надання органам ліцензування можливості отримувати інформацію безпосередньо з Єдиного державного реєстру.

У 2010 р. в Україні вперше було зафіксовано суттєве скорочення кількості зайнятих у секторі малого підприємництва (табл. 1). Основне скорочення відбулося за рахунок зайнятих у фізичних осіб-підприємців. При цьому обсяги реалізації продукції усіма видами суб'єктів малого підприємництва продовжували зростати. Це дозволяє зробити висновок про поступову раціоналізацію в післякризовий період сектору малого підприємництва у тих структурних межах, у яких він сформований на даний час, часткове подолання практики використання малого підприємництва для оптимізації оподаткування внаслідок модернізації податкового законодавства. Проте певною мірою таке скорочення є також наслідком несприятливості бізнес-клімату, непослідовності державної політики і тривожним сигналом щодо неефективності державної регуляторної діяльності в Україні.

Державне регулювання втрачає свою ефективність за відсутності системного та фахового діалогу між органами державної влади й цільовими групами – бізнес-асоціаціями малого та середнього бізнесу, промисловістю, роботодавцями й інвесторами. У 2011 р. цей процес відбувався, проте приклади неефективності державного регулювання доводять, що такий діалог треба значно посилювати. У цьому руслі також знаходиться дотримання органами влади вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Належне виконання вимог Закону безпосередньо спрямоване на забезпечення плідних консультацій із зацікавленими групами бізнес-середовища, а діалог і консультації значно підвищують якість запропонованих рішень та їх суспільну підтримку.

Головне місце в новій моделі вітчизняної економіки в умовах післякризового відновлення має належати активізації підприємництва як інтегрального соціально-економічного процесу, розбудові ефективних підприємницьких стратегій. Вимір підприємництва має включатися в усі напрями економічної політики держави з метою формування дієвої системи умов, стимулів і мо-

Таблиця 1

**Показники розвитку малого підприємництва  
в Україні у 2008–2010 рр.**

| Рік  | Суб'єкти малого підприємництва. Усього  |   |                            |   |
|------|---|---|----------------------------|---|
|      | Кількість суб'єктів малого підприємництва на 10 тис. осіб наявного населення, одиниць | Кількість зайнятих працівників, тис. осіб |                            | Обсяг реалізованої продукції (робіт, послуг), млн грн |
|      |   | Усього                                    | З неї найманих працівників |   |
| 2008 | 609   | 6308,0                                    | 3745,1                     | 701634,6  |
| 2009 | 661   | 6450,9                                    | 3665,8                     | 657643,6  |
| 2010 | 464   | 4960,2                                    | 3034,3                     | 714811,7  |

| Рік  | У тому числі                              |                            |  |   |                            |  |
|------|---|----------------------------|--|---|----------------------------|--|
|      | Малі підприємства                         |                            |  | Фізичні особи-підприємці                  |                            |  |
|      | Кількість зайнятих працівників, тис. осіб |                            | Обсяг реалізованої продукції, (робіт, послуг), млн грн | Кількість зайнятих працівників, тис. осіб |                            | Обсяг реалізованої продукції, (робіт, послуг), млн грн |
|      | Усього                                    | З неї найманих працівників |  | Усього                                    | З неї найманих працівників |  |
| 2008 | 2319,0                                    | 2206,2                     | 496683,0   | 3989,0                                    | н/д                        | 204951,6   |
| 2009 | 2227,4                                    | 2106,5                     | 461691,1   | 4223,5                                    | н/д                        | 195952,5   |
| 2010 | 2145,7                                    | 2024,9                     | 484393,5   | 2814,5                                    | 1009,4                     | 230418,2   |

тивацій реалізації економічного потенціалу країни. Розвиток національного підприємництва є особливо актуальним у період пошуку нових економічних моделей і стратегій, що сприятимуть посиленню стійкості та формуванню джерел розвитку національної економічної системи.

**Однією з передумов розвитку економічного діалогу між бізнесом і владою та реалізації бізнесом його соціальної відповідальності є детінізація економіки.** Існуючий стан тінізації національної економіки стає ризиком для реалізації реформ. Залишається загрозливо високим рівень корупції. За оцінками *Transparency International*, у 2011 р. Україна понизилася зі 134 на 152 місце в рейтингу корумпованості зі 183 країн. Серед найнебезпечніших проявів цього явища в Україні експерти відзначають політичну корупцію, корумпованість судової системи, хабарництво в органах прокуратури та МВС, корупційні прояви у сфері охорони здоров'я; корупційний тиск на суб'єктів господарювання з боку контролюючих органів; непотизм (кумівство) в органах державної влади, корупційні схеми при перерозподілі національного багатства та природних ресурсів. Унаслідок цього руйнується держава як інституція, відбувається відчуження влади від суспільства, знижується імідж країни, ефективність політичних і судових інститутів, неефективно розподіляються та використовуються державні кошти й ресурси, зростає рівень тіньової економіки.

Детінізація економіки є складником процесу формування середовища для партнерства влади та бізнесу. За даними міжнародних експертів, Україна

входить до двадцятки країн-«лідерів» з найбільшим обсягом відпливу тіньового капіталу з країни (майже 9 млрд дол. США за рік). Отже, **тіньовий капітал є потужним незадіяним інвестиційним ресурсом для розвитку бізнесу в Україні та ресурсом для стабілізації її фінансової системи.**

Завдання влади щодо детінізації економічних відносин полягає, з одного боку, у розвитку стимулів для перебування бізнесу в легальній економіці та залученні тіньових капіталів некримінального походження в легальний сектор, а з іншого – у створенні умов, за яких тіньова економічна діяльність стає надто ризикованою та коштовною.

#### **Певні кроки у напрямі детінізації економіки вже зроблено:**

- Податковим кодексом забезпечено зменшення податкового навантаження на бізнес-середовище, спрощення адміністративних процедур і вдосконалення процедур адміністрування податків;

- спрощено дозвільну систему та процедури ліцензування, зокрема законодавчо затверджено вичерпний перелік документів дозвільного характеру, забезпечено перехід від принципу «єдиного офісу» до принципу «єдиного вікна» під час видачі документів дозвільного характеру, спрощено дозвільні процедури у будівництві, скорочено перелік видів діяльності, що підлягають ліцензуванню тощо;

- законодавство у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним способом, приведено у відповідність із рекомендаціями ФАТФ; Україну виключено зі списку країн, що мають стратегічні недоліки системи протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму («сірого» списку ФАТФ);

- удосконалено правові й організаційні засади протидії корупції, зокрема створено Національний антикорупційний комітет, схвалено Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр., прийнято закони України «Про засади запобігання та протидії корупції» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні порушення», Указ Президента України «Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Проте ці заходи є недостатніми для радикального скорочення рівня тінізації та корупції в національній економіці. Зважаючи на зазначені ризики для реалізації Програми економічних реформ, стратегічними пріоритетами детінізації економіки слід вважати детінізацію фінансових потоків земельних відносин та легалізацію ринку праці.

### **3. ГЛОБАЛЬНІ РИЗИКИ І ВИКЛИКИ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ ТА ЦІЛІ СТРАТЕГІЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ**

#### **3.1. Тенденції світової економіки та основні ризики для України**

**Досить швидко за світовими мірками економічне зростання в Україні 2011 р. відбувалося на тлі непевних показників динаміки світової економіки. Її відновлення після кризи 2007–2009 р. відбувається вельми низькими темпами. За прогнозом МВФ, світова економіка зростатиме у 2012 р. на 3,3 %,**



а ВВП розвинених країн – на 1,2 %. Загалом, з-поміж основних чинників на світову економіку найбільше впливають:

- надмірне сповільнення економічного зростання в розвинених економіках, передусім США та ЄС, за обмеженості можливостей державної політики щодо стимулювання економічного зростання;
- загрози фінансовій стабільності країн зони євро внаслідок кризи суверенного боргу Греції та ризиків кризи низки інших європейських країн (Португалії, Іспанії, Італії, Ірландії), можливий провал антикризових заходів ЄС через неузгодженість позицій країн-членів ЄС та неефективність новостворених антикризових інституцій;
- сповільнення попиту в країнах – нових центрах зростання, зокрема в країнах *BRICS* (Бразилія, Росія, Індія, Китай, Південна Африка);
- можливе зростання цін на сільськогосподарську продукцію та інші сировинні товари.

Як наслідок, світова економіка на сучасному етапі характеризується підвищенням уваги до пошуку нової ефективної економічної моделі, яка б уможливила координацію зусиль урядів щодо вирішення нагальних економічних проблем, передусім – проблем фінансової стабільності.

Сьогодні уряди країн світу мають знаходити відповіді на численні виклики: ризики повторення рецесії, нестабільність державних фінансів, проблеми кредитоспроможності та фінансування бюджетних дефіцитів, ризики погіршення фінансового стану підприємств реального сектору, загрози зростання безробіття та подолання негативних наслідків скорочення соціальних програм тощо. **Глобальна економічна політика шукає нові антикризові механізми й інституції.** Реформування світової системи фінансів, ініційоване Великою двадцяткою, спрямоване на впровадження ефективної системи фінансової стабілізації. Така система має спиратися на реалізацію стабілізаційних програм і конкретних заходів щодо стимулювання та підтримки економічного зростання, визначення базових принципів реформування глобальних інститутів з метою запобігання майбутнім кризам, формування механізмів протидії міжнародним фінансовим потрясінням.

Загрозливою тенденцією сучасної світової економіки є **уповільнення економічного зростання і в розвинених країнах, і в країнах, що розвиваються.** Повільне зростання створює значні труднощі для реалізації урядами економічної політики, спрямованої на подолання глобальних диспропорцій. Антикризові програми державного фінансування економік розвинених країн не привели до стійкого піднесення внутрішнього приватного попиту, і саме економічна політика зі стимулювання приватного попиту стає сьогодні пріоритетом політики післякризового відновлення.

Виклики успішному післякризовому відновленню у короткостроковій перспективі значною мірою знаходяться у фінансовій сфері. Економічна криза 2007–2009 рр. була спричинена переважно проблемами, що походили з фінансового сектору й укорінені у диспропорції, коли роль цього сектору в економіці розвинених країн була гіпертрофованою. Тому **реформування фінансового сектору, зокрема регулювання та ризик-менеджменту, є однією з тенденцій трансформування сучасної глобальної економічної моделі.**

Між тим у стратегічному вимірі, на думку авторитетних експертів Давоського форуму, ризики для післякризового розвитку світу є у сферах диспаратів у накопиченому багатстві та доходах (економічної нерівності), слабкості й

неадекватності глобальних інститутів, угод і мереж<sup>11</sup>. Це засвідчує комплектність стратегії післякризової перебудови, якої потребуватиме й Україна.

**Післякризове зростання виробництва в українській економіці відбувається значною мірою завдяки експортоорієнтованим галузям, для яких чинник зовнішнього попиту є одним із провідних.**

Основною післякризовою тенденцією у сфері зовнішньої торгівлі України стало відтворення за період 2009–2011 рр. докризової динаміки зростання експорту 2006–2008 рр., і в 2011 р. у номінальному вимірі експорт товарів повернувся до максимального рівня, досягнутого у 2008 р.

Збільшення вартісних обсягів товарного експорту за 2011 р. складало, за даними Державної служби статистики, 33,1 %. Найбільше зростання експорту відбулося до країн Європи (на 33,4 %) і країн СНД (на 39,7 %) (рис. 6).

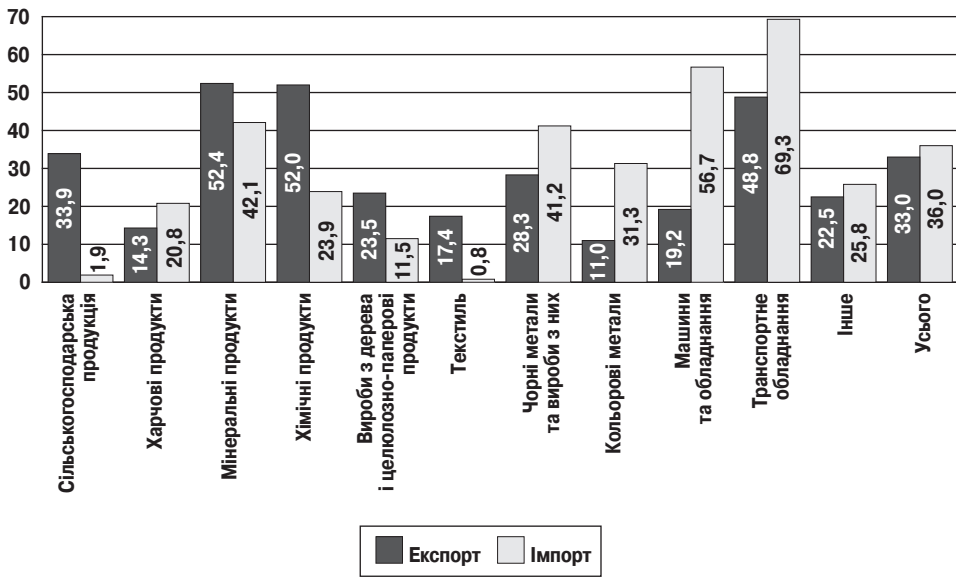


Рис. 6. Динаміка експорту й імпорту товарів у 2011 р., % до попереднього року

При цьому триває тенденція переважання у структурі експорту України сировинних товарів і товарів із низьким рівнем технологічної обробки. У 2011 р. порівняно з 2010 р. зросла частка сировинних товарів, насамперед мінеральних продуктів (з 13,1 % до 15,0 %). Обсяги експорту чорних металів і виробів із них зросли на 28,3 %, сформувавши 9,1 в. п. приросту експорту, проте відбулося зменшення у структурі експорту частки металургійної продукції (з 33,7 % до 32,3 %) (рис. 7). Зросла частка продукції хімічної промисловості (з 8,1 % до 9,3 %) значною мірою через збільшення майже вдвічі обсягів експорту добрив. У частині експорту товарів з високим рівнем обробки зменшення частки машин та обладнання на 1,1 в. п. було частково компенсоване зростанням частки експорту транспортних засобів (на 0,8 в. п.), значною мірою через збільшення обсягів експорту вантажних вагонів. За вказаний

<sup>11</sup> World Economic Forum. Global Risks Report 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reports.weforum.org/global-risks-2011>

період Україна експортувала до Російської Федерації вантажних вагонів на суму 2,7 млрд дол. США, що на 63,4 % більше, ніж у 2010 р. Загалом зростання обсягів експорту транспортного обладнання склало 48,8 % (забезпечивши 3,1 в. п. приросту товарного експорту), машин та обладнання – 19,2 % (2,1 в. п.).

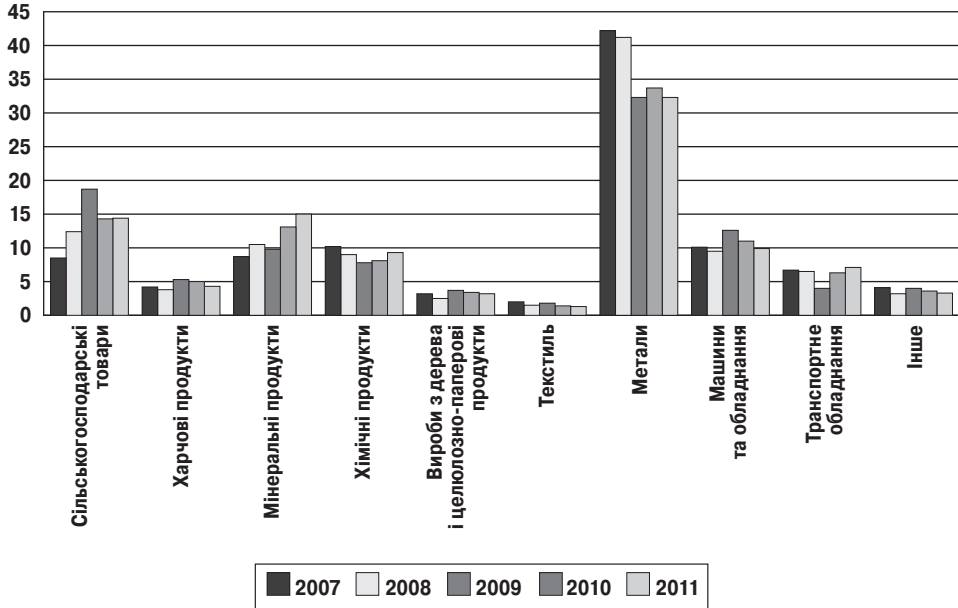


Рис. 7. Структура експорту товарів з України у 2007–2011 рр., %

Спостерігалось швидке зростання обсягів експорту сільськогосподарської продукції з III кварталу року, що значною мірою пов'язано з рекордними за останні двадцять років показниками врожайності, а також відмовою від запроваджених у 2010 р. зовнішньоторговельних обмежень (квотування експорту зернових культур). Експорт сільськогосподарської продукції зріс на 33,9 %, це сформувало 4,9 в. п. приросту експорту в цей період.

Післякризовий характер економічного зростання в Україні засвідчує зміцнення позицій українських виробників на зовнішніх ринках на основі насамперед цінової конкуренції, а не конкурентної боротьби технологій і нововведень. У цілому ціновий чинник сформував майже 80 % загального обсягу приросту експорту товарів за підсумками 2011 р. (рис. 8). Це робить здобуті Україною конкурентні переваги нестійкими і тимчасовими, що є значним ризиком стабільного функціонування української економіки, а також робить останню вразливою до цінових коливань світових ринків.

**Таким чином, основними чинниками, що сприяли активізації експортної діяльності, стали:**

- сприятлива динаміка цін на міжнародних ринках на основні експортні товари України. Найвідчутніше поліпшувалося становище на ринках сільськогосподарської продукції (значне зростання цін зафіксоване в торгів-

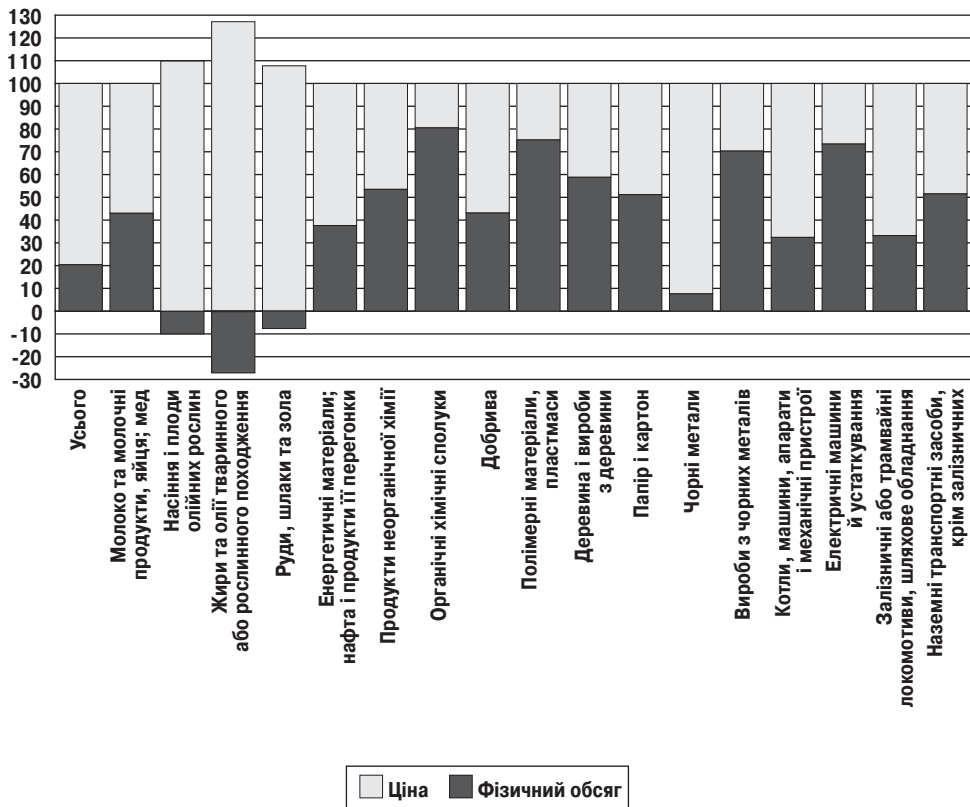


Рис. 8. Структура приросту обсягів експорту з України основних товарних груп відповідно до чинника зростання у 2011 р., %

лі зерновими культурами, насінням і плодами олійних рослин, жирами та олією тваринного або рослинного походження), продукції видобувної промисловості (руди, шлаки та зола, енергетичні матеріали, нафта і продукти її перегонки), хімічної промисловості (продукти неорганічної хімії, добрива), чорної металургії, машинобудування (залізничні або трамвайні локомотиви, шляхове обладнання). Загалом із більшості зазначених основних груп товарів ціновий чинник став основним рушієм зростання обсягів експорту. Впливовість чинника фізичного розширення попиту проявлялася лише в окремих групах товарів при значній зміні його вагомості в окремі періоди року;

- відновлення зростання у країнах – основних торговельних партнерах (головним чином країнах СНД і азійських країнах), що дозволило наростити обсяги виробництва продукції і споживчого, й інвестиційного призначення. Збільшення попиту на вітчизняну інвестиційну промислову продукцію стимулювалося і зростанням інвестиційної активності в країнах СНД та Азії.

**Водночас проявила свій вплив і низка чинників, що обумовлювали сповільнення динаміки експорту:**

- низхідний тиск на ціни зернових в умовах високих обсягів виробництва і зростання пропозиції;

- спадна динаміка зовнішніх цін на метали, що розпочалася в липні 2011 р.;
- повільна динаміка економічного зростання та залучення інвестицій в окремих країнах – торговельних партнерах, насамперед країнах Європейського Союзу;
- реальна ревальвація національної валюти.

**Післякризове відновлення економіки України сприяло зростанню попиту на іноземну продукцію і споживчого, й інвестиційного характеру.** В 2011 р. імпорт зріс на 36 %.

Найбільш суттєво зростає попит на іноземну продукцію машинобудування: й товарів тривалого циклу споживання, й інвестиційних товарів. Зокрема, імпорт машин та обладнання збільшився на 56,7 %, транспортного обладнання – на 69,3 %. При цьому майже половину приросту імпорту транспортного обладнання (1236,0 млн дол. США з 2539,9 млн дол. США) забезпечено зростанням поставок легкових автомобілів та інших моторних транспортних засобів, призначених головним чином для перевезення людей.

Вагомим є вплив на економіку України коливань світових цін на енергоносії внаслідок енергозалежності вітчизняної економіки. Імпорт природного газу зріс на 49,5 %, або на 4,7 млрд дол. США. Це зростання обумовлене і збільшенням фізичних обсягів придбаного природного газу (майже на 8,2 млрд м<sup>3</sup>), і зростанням його середньої ціни – з 256,7 до 313,5 дол. США за 1000 м<sup>3</sup>.

За підсумками 2011 р. склалося негативне сальдо зовнішньої торгівлі товарами й послугами у розмірі 6,7 млрд дол. США, що у 2,2 разу більше показника 2010 р. (3,0 млрд дол. США). **Як і протягом попередніх періодів, зовнішньоторговельний баланс України частково вирівнюється за рахунок експорту послуг.** У 2011 р. відносно 2010 р. він зріс на 16,5 %, або на 1,9 млрд дол. США.

Своєю чергою імпорт послуг зріс на 14,7 %. Загалом протягом указанного періоду сформувався позитивне сальдо у сфері торгівлі послугами у розмірі 7,4 млрд дол. США, що на 18,0 % (або 1,1 млрд дол. США) більше, ніж у 2010 р. Таким чином, позначився суттєвий розрив у покритті негативного сальдо у сфері торгівлі товарами позитивним сальдо у сфері послуг, що створює суттєві загрози для платіжного балансу України в майбутніх періодах.

**Нове зростання з травня 2011 р. фінансової нестабільності світової економіки віддзеркалює недостатність заходів із підвищення ефективності та безпечності функціонування фінансових ринків, зокрема і глобальної банківської системи.** Зростаючі ризики у сфері глобальних фінансів пов'язані з поступовим вичерпанням потенціалу ефективності стимулюючого ресурсу фінансових вливань у світову економіку, які здійснювалися відповідно до узгодженої антикризової програми «Групи двадцяти».

Реалізація антикризових програм у провідних країнах світу спричинила істотне зростання бюджетних дефіцитів і державних боргів. За таких умов урядам цих країн доведеться шукати компроміс між цілями підтримання позитивних темпів зростання ВВП і цілями фінансової консолідації, а отже, задовольнятися зменшенням темпів економічного зростання і розвитку.

Вплив зовнішньоекономічного довкілля на економіку України відбувається передусім завдяки механізмам гальмування динаміки провідних для України світових ринків, а також погіршення цінових умов торгівлі країн, що не є експортерами енергоносіїв. У 2012 р. можуть відбутися істотні негативні зміни в загальній динаміці цін на світових ринках, найбільш важливих для України.

Прогнозувалося, що у 2012 р. світовий попит на сталь зросте лише на 5,4 % порівняно з 15,1 % у 2010 р. і 6,5 % у 2011 р.<sup>12</sup> Проте динаміка світової економіки на початку 2012 р. обумовила корегування прогнозів у бік зниження – до 4,5 %<sup>13</sup>. Це може в цілому негативно позначитися на сальдо зовнішньої торгівлі України і на тлі підвищеного рівня виплат за зовнішніми боргами стати важливим чинником, що ускладнює економічне становище в країні.

Очікується припинення зростання цін на нафту, які в умовах інтенсифікації енергоощадження та заходів з підвищення енергоефективності (у поєднанні з певним гальмуванням загальносвітових темпів зростання), не мають значного потенціалу до подальшого зростання. З деяким лагом це має загальмувати й зростання цін на природний газ, хоча такий вплив буде, скоріше, обмеженим через відмову низки європейських країн від розвитку атомної енергетики і часткове заміщення потужностей АЕС на теплові станції на основі природного газу. Водночас низхідний тиск на ціни на нафту негативно позначиться на економіці Росії – одного з основних торговельних партнерів України, а це своєю чергою – на динаміці товарного експорту з України.

**Отже, загалом у 2012 р. загальносвітове середовище для розвитку економіки України після деякого періоду досить інтенсивного поліпшення в 2010 р. та менш помітного в 2011 р. увійде у відносно менш сприятливу ситуацію.** Водночас спеціальні антикризові програми та заходи державної економічної політики здатні послабити негативний вплив можливої рецесії і протидіяти йому, створити умови для швидшого повернення до післякризового відновлення економіки.

**Зважаючи на вищенаведене, провідним зовнішньоекономічним пріоритетом для України є подолання тенденції до зростання негативного сальдо зовнішньоторговельного балансу у спосіб збереження динамічного зростання експорту, здійснення доцільного обмеження імпорту та розвитку імпортозаміщення.**

**Погіршення кон'юнктури на традиційних для України експортних ринках може бути частково компенсоване зниженням видатків експортерів усередині країни.** Цьому сприятимуть:

- створення системи державної фінансової підтримки експортної діяльності;
- посилення співпраці із структурами СОТ щодо реалізації позитивного потенціалу членства України, реалізація в разі потреби права перегляду зв'язаних тарифних ставок;
- активізація діяльності економічної дипломатії України за кордоном разом із торговельно-промисловими палатами щодо надання всебічної підтримки у просуванні товарів українського виробництва на зовнішніх рин-

<sup>12</sup>Worldsteel Short Range Outlook [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.worldsteel.org/media-centre/press-releases/2011/october-sro.html>

<sup>13</sup>Steel demand worldwide growing slower than forecast [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://emetalprices.com/steel-demand-worldwide-growing-slower-than-forecast/>

ках (у даному контексті варто розглянути можливість відновлення мережі торговельно-економічних місій з використанням інструментарію державно-приватного партнерства);

- проведення переговорного процесу та укладення двосторонніх міждержавних угод щодо спрощення митних процедур та активізації боротьби з контрабандою у відносинах із країнами – основними торговельними партнерами України;

- розширення співробітництва податкових і митних органів з метою забезпечення оперативного відшкодування ПДВ добросовісним експортерам;

- створення Державного фонду підтримки експорту для сприяння виходу на ринки країн Євросоюзу й інших країн світу малих і середніх компаній за принципом «єдиного вікна»;

- поглиблення транскордонного співробітництва і на західному, і на північному та східному кордонах, розширення прав місцевих органів влади у цьому процесі, широке залучення до зовнішньоекономічної діяльності середнього та малого бізнесу.

**З метою запобігання надмірному зростанню негативного зовнішньоторговельного сальдо в умовах погіршення динаміки експортних надходжень необхідна суттєва активізація заходів щодо регулювання та обмеження надмірного імпорту:**

- запровадження сучасних технічних (автоматизованих) і правових інструментів митного контролю й оцінки митної вартості імпортованих товарів з метою контролю над обґрунтованістю останньої;

- здійснення оперативного контролю цінової ситуації для запобігання ціновому й іншим видам демпінгу з боку імпортерів і застосування відповідно до норм СОТ антидемпінгових і компенсаційних мит задля захисту вітчизняних виробників;

- забезпечення належного контролю за безпекою використання імпортованої продукції;

- запобігання контрабанді та ввезенню контрафактної продукції;

- запровадження, у разі значного погіршення стану торговельного балансу, передбачених угодами СОТ тимчасових обмежень на імпорт предметів розкоші (одяг та автомобілі вищих цінових категорій, коштовності тощо).

**Погіршення кон'юнктури на зовнішніх ринках вимагає посилення уваги до освоєння нових для України ринків у географічному й товарному вимірах, чому сприяє політика щодо активізації зовнішньоекономічних відносин держави та участь у процесах міжнародної економічної інтеграції на засадах реалізації національних інтересів.**

Очікуване укладення угоди про розширену зону вільної торгівлі з ЄС закладатиме підґрунтя для посилення присутності українських виробників товарів і послуг на загальноєвропейському ринку.

**Пропоновані інструменти розвитку експортного потенціалу України у цьому контексті:**

- розроблення державної програми сприяння впровадженню українськими виробниками європейських стандартів (технічних регламентів) продукції та послуг;

- посилення спроможності економічних підрозділів посольств України у країнах ЄС з інформування європейських бізнес-партнерів про експортні можливості вітчизняних підприємств;

- організація постійного бізнес-форуму «Україна–ЄС», промислових виставок та інших заходів щодо просування українських товарів і послуг;
- створення інституційної системи постійного моніторингу директив та інших основоположних економічних документів ЄС з метою оцінки ефектів їх впливу на українську промисловість, сільське господарство та сектор послуг.

Активізація економічного зростання та інтеграційні процеси на пострадянському просторі є і стратегічними можливостями, і специфічними викликами для України. Важливим кроком для утвердження України як сильного гравця на теренах СНД стало укладення в жовтні 2011 р. Угоди про зону вільної торгівлі з СНД. Хоча Угода має певну кількість обмежень і вилучень з режиму вільної торгівлі, передбачається поступове їх скасування. **Для розвитку стратегічної співпраці з інтеграційними об'єднаннями на теренах СНД доцільно розробити такі інструменти зовнішньоекономічної політики:**

- систему заходів щодо співпраці з відповідними органами Митного союзу у сфері оцінки й атестації українських підприємств для експорту продукції та послуг на ринки Митного союзу;
- комплексний план превентивних заходів для запобігання витісненню української товарної продукції з ринків Російської Федерації;
- стратегію спрощення процедур торгівлі та розвитку ефективних і прозорих правил зовнішньоекономічної взаємодії, що сприятимуть зниженню витрат і забезпеченню передбачуваності торговельних відносин на теренах СНД;
- запровадження у відносинах із країнами Митного союзу та ЄврАзЕС принципів застосування торговельних обмежень відповідно до норм і правил СОТ, які є винятковим (надзвичайним) заходом, що обмежений у часі та стосується дуже вузької товарної групи;
- стратегію взаємодії України з країнами Митного союзу та ЄврАзЕС, яка базуватиметься на загальноєвропейських принципах торговельно-економічного співробітництва, що визначені в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС;
- концепцію науково-технологічного розвитку України та євразійських країн і план заходів, спрямованих на реалізацію коопераційних проектів розвитку на основі новітніх технологій, передусім нано- і біотехнологій;
- організацію прямої взаємодії наукових і технологічних організацій України та країн Митного союзу та ЄврАзЕС.

Для забезпечення потенціалу й ресурсів розвитку України необхідна співпраця з новими центрами зростання та регіонами, що демонструють високу динаміку економічного розвитку. Співпраці на цьому напрямку сприятимуть:

- просування до набуття Україною статусу спостерігача у Шанхайській організації співробітництва;
- створення за державної підтримки бізнес-рад «Україна–Китай», «Україна–Бразилія», «Україна–Індія»;
- розроблення програми державної підтримки інвестицій з Китаю в Україну в межах стратегічного двостороннього економічного партнерства;
- розвиток партнерства держави та бізнесу щодо інтенсифікації торговельно-економічної співпраці з країнами Близького Сходу та Північної Африки, а також країнами Африки на південь від Сахари.



### 3.2. Виклики й завдання забезпечення валютно-фінансової стабільності

За відносно стабільної ситуації на вітчизняному фінансовому ринку та збереження головних фінансових показників у безпечних межах упродовж 2011 р. наростання зовнішніх загроз фінансовій стабільності змушує посили-ти увагу до завдань забезпечення валютно-фінансової стабільності України.

**Загрози курсовій стабільності** пов'язані із впливом невизначеності на світових валютних ринках, девальваційними процесами у світі, значним дефіцитом торговельного балансу України, зростаючими витратами на обслуговування зовнішнього боргу, високими девальваційними очікуваннями населення та глобальною тенденцією до виведення капіталів із ринків, що розвиваються, в умовах переорієнтації інвесторів на ринки розвинених країн.

Інфляційні ризики, крім імовірного курсового чинника, обумовлені передусім впливом витрат, пов'язаних із подорожчанням імпортованих енергоресурсів. У II половині 2012 р. можливе привнесення інфляційного впливу з продовольчого ринку у зв'язку з очікуваним неврожаєм основних сільськогосподарських культур. Після періоду гальмування інфляційних процесів у 2011 р. імовірним є підвищення темпів зростання цін як компенсації за втрату доходів, навіть в умовах сповільнення динаміки. У разі утримання відносно високих темпів економічного зростання (приросту ВВП на рівні принаймні не нижче 2011 р.) підвищення інфляції на 2-3 в. п. відіграватиме роль стимулятора економічної активності та видаватиметься прийнятним.

**Ризики вітчизняної банківської системи обумовлені її високою залежністю від іноземних материнських компаній банків з іноземним капіталом.** Агентством кредитних рейтингів *Standard & Poor's* на підставі оцінки ризиків банківської системи (*Banking Industry Country Risk Assessment*) Україну віднесено до десятої групи разом із Венесуелою, Ямаїкою та Болівією<sup>14</sup>. Чинниками ризиковості банківської діяльності є:

- висока концентрація виданих кредитів і зростання простроченої заборгованості за кредитами (за офіційними даними НБУ, до 11,2 % кредитного портфеля). При цьому за оцінками *Standard & Poor's*, які враховують також реструктуризовані кредити, рівень проблемних кредитів є набагато вищим, ніж вказаний НБУ – до 50 %<sup>15</sup>;

- різке зростання портфеля цінних паперів, насамперед через збільшення частки державних цінних паперів, що посилює залежність банківської системи від стану державного бюджету і спроможності держави своєчасно розраховуватися за своїми зобов'язаннями;

- нестабільність і обмеженість ресурсної бази через ризики швидкого відпливу вкладів;

- необхідність сплати зовнішнім кредиторам значних обсягів заборгованості у короткостроковому періоді;

- збереження чутливості до курсових коливань в умовах відновлення тенденції до доларизації банківських депозитів;

<sup>14</sup>Оцінка BICRA характеризує сильні та слабкі сторони банківської системи країни порівняно з іншими країнами, причому найсильніші входять до групи 1, найслабші – до групи 10.

<sup>15</sup>*Проблеми с качеством активов замедляют темпы восстановления украинской банковской системы / Standard&Poor's [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.standardandpoors.ru/article.php?pubid=6741&sec=an>*

- низька якість активів, що обумовлює недостатню прибутковість банків;
- нерозвиненість фінансових інструментів хеджування та страхування ризиків і похідних фінансових інструментів.

Труднощі забезпечення фінансової стабільності у післякризовий період в Україні зумовлені суттєвою сегментацією економічної і фінансової систем. Без усунення структурних диспропорцій реальним є ризик уповільнення економічної динаміки та поглиблення дисбалансів фінансової системи. Тому **першочерговим завданням у післякризовий період є структурна модернізація економічної і фінансової систем України на основі вирішення традиційної для України суперечності між завданнями фінансової стабілізації та стимулювання темпів економічного зростання.**

Стратегічною метою модернізації має стати суттєва зміна фінансових пропорцій і перерозподілу фінансових потоків на користь підприємств реального сектору економіки.

**Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань:**

- впровадження механізмів регулювання спрямованості банківських кредитів з метою заохочення інноваційного кредитування реального сектору економіки;
- усунення диспропорцій у рівнях розвитку окремих секторів фінансової системи, накопичених у період докризового розвитку зростання, за рахунок більш активного розвитку небанківського сектору економіки;
- цілеспрямоване формування майбутніх структурних характеристик фінансової системи на основі максимального врахування майбутніх ризиків і потреб модернізації реального сектору економіки;
- формування стабілізаційних механізмів фінансової системи, що дозволить зберігати її роль як інструменту підтримки та стимулювання економічного зростання, стійкість і збалансованість;
- посилення контролю за потоками капіталу через кордони України на основі підвищення рівня координованості заходів макропруденційного нагляду України з відповідними заходами зарубіжних країн;
- формування механізму аналізу, контролю і моніторингу фінансової стабільності, що дозволить завчасно виявляти чинники та сектори вразливості фінансової системи; канали зв'язку між ними, приймати і реалізовувати превентивні рішення й заходи; відновлювати стабільність системи щодо розгортання кризових тенденцій;
- ужорсточення контролю за діяльністю великих фінансових установ і системними ризиками;
- підвищення прозорості функціонування фінансової системи на основі подальшого вдосконалення сукупності індикаторів фінансової стабільності.

**Забезпечення довгострокової фінансової стабільності, що базується на раціональному розміщенні й ефективному використанні фінансових ресурсів, позитивних темпах економічного зростання, врівноваженому платіжному балансі, потребує застосування інструментів за такими напрямками.**

**1. Стимулювання інвестиційних процесів за концентрації інвестиційних ресурсів на стратегічно важливих напрямках модернізації реального сектору у способи:**

- формування системи інвестиційного кредитування завдяки вдосконаленню інституційного забезпечення – створенню й розвитку спеціалізованих інвестиційних кредитно-фінансових установ; розвитку системи гарантування банківських кредитів, наданих на інвестиційні цілі;

- перетворення державних банків на інструмент ефективної економічної та фінансової політики у способи:

- прийняття єдиної стратегії розвитку й діяльності державних банків з розмежуванням стратегічних напрямків для кожного з них;
- розроблення та затвердження на наглядовій раді кожного з банків програмних п'ятирічних документів, що відповідають загальній стратегії власника;
- введення чітких критеріїв оцінки дій правління банків залежно від виконання ними своїх стратегій;
- забезпечення ефективного контролю з боку НБУ за виконанням цих стратегій;
- формування системи економічних стимулів до активізації кредитування в межах реалізації державних програм фінансово-кредитної підтримки пріоритетних галузей і підприємств, пов'язаних з імпортозаміщенням і високотехнологічним експортом;
- налагодження консультацій Національного банку України з комерційними банками щодо вдосконалення механізмів спрямування їх ресурсів на кредитування економіки на основі запровадження фідуціарної відповідальності – банки мають отримувати кредити рефінансування на пільгових умовах за умови спрямування певної частини коштів на пріоритетні цілі економічного розвитку, визначені Урядом;

- розвиток інструментів зниження процентних ставок по інвестиційних кредитах у спосіб зниження резервних вимог і надання державних гарантій, що дозволяє суттєво знизити ризики кредитних установ;

- формування пакету інвестиційних проектів, з якого комерційні банки зможуть обирати найбільш привабливі для кредитування проекти.

## **2. Стабілізація грошово-кредитної сфери потребує:**

- підвищення рівня монетизації та насичення економіки кредитами, адекватно до грошового попиту з боку реального сектору економіки;

- посилення антициклічного характеру процентної політики та дієвості її важелів на основі дії «процентного коридору»;

- удосконалення структури емісійного механізму в напрямі посилення стимулюючої ролі каналу рефінансування та недопущення монетизації дефіциту бюджету;

- удосконалення пруденційного нагляду за станом фінансового ринку та його учасниками, за діяльністю великих «системних установ» у спосіб синхронізації регулювання банків та інших секторів фінансового ринку на основі обміну інформацією між їх регуляторами;

- підвищення рівня комунікаційної політики держави щодо змісту, напрямів та очікуваних наслідків заходів реформування фінансової системи;

- поєднання реальної незалежності НБУ із посиленням його відповідальності та прозорості процесу прийняття рішень, забезпечення координованості дій органів монетарної та фіскальної влади.

## **3. Забезпечення стабільно низьких темпів інфляції** способом комплексного та системного застосування інструментів грошово-кредитної, податкової, конкурентної, структурної політик, а саме:

- подальшого зниження відсотка кредитної ставки як складника витрат на виробництво продукції;

- використання практики державного замовлення за низькими лімітними цінами;
- підвищення ефективності дій Антимонопольного комітету щодо регулювання діяльності природних монополій;
- реалізації прозорої та контрольованої тарифної політики.

#### **4. Посилення стійкості банківської системи на основі підвищення рівня її капіталізації, ліквідності та якості активів банків, що передбачає:**

- продовження процесу ліквідації слабких банків і консолідації банківської системи; ужорсточення вимог до великих «системних» банків; упродовження автоматичних регуляторів капіталізації фінансових установ, зокрема коригування нормативу адекватності капіталу залежно від фази бізнес-циклу;
- «подовження», диверсифікацію та підвищення стабільності внутрішньої ресурсної бази банків, у т. ч. за рахунок використання потенціалу накопичених коштів домогосподарств;
- формування комплексної системи рефінансування та підтримки ліквідності банків, що має включати ринок міжбанківського регулювання, механізм рефінансування Національного банку України, систему рефінансування кредитних організацій державними інститутами розвитку, систему розміщення тимчасово вільних державних ресурсів у кредитних організаціях;
- моніторинг змін регуляторних правил, які будуть прийняті Базельським і Європейським комітетами з питань банківського нагляду щодо оцінки ризиків і підвищення вимог до достатності капіталу, оцінка їх відповідності потребам розвитку банківського сектору в Україні та внесення відповідних змін у регуляторні акти НБУ;
- перехід до пруденційного нагляду за банківською системою, вдосконалення інструментів управління ризиками та проведення складних фінансових операцій;
- підвищення прозорості банківської діяльності (розвиток кредитних бюро, вітчизняних рейтингових агенцій, ринку цивілізованих колекторських послуг).

#### **5. Валютна стабільність потребує:**

- відмови від використання штучної «прив'язки» гривні до долара США як антиінфляційного заходу та перехід до формування гнучкої динаміки валютного курсу в межах валютного коридору;
- посилення передбачуваності курсової динаміки у спосіб: 1) згладжування суттєвих курсових стрибків у межах визначеного курсового коридору за уточнення параметрів «суттєвих змін» валютного курсу; 2) поступового розширення коридору гнучкості гривні на основі формалізації правил такого розширення;
- підвищення прозорості процесу курсоутворення завдяки запровадженню порядку звітування НБУ про обсяги щоденних валютних інтервенцій, ефективності застосованих заходів і причин виникнення кризових ситуацій;
- поліпшення сальдо поточного рахунку, у тому числі у спосіб створення умов для зростання експорту товарів і послуг та імпортозаміщення, контролю за нарощуванням валового зовнішнього боргу;
- стимулювання дедоларизації економіки у спосіб створення пільгових норм резервування під кошти, залучені в національній валюті, законодавчої заборони надання кредитування в іноземній валюті суб'єктам господарювання, які не здійснюють зовнішньоекономічну діяльність, і на валютне спо-

живче кредитування; розвиток інструментів страхування валютних ризиків, підвищення довіри до національної валюти;

- посилення економічних важелів залучення капіталів у країну та розвиток захисних механізмів, здатних забезпечити незалежність фінансового сектору і контроль за валютними та фінансовими потоками через кордони України;

- розгляду можливості запровадження податку на міжнародні спекулятивні трансакції («податку Тобіна»).

### **6. Послаблення фінансової залежності від кон'юнктури світових ринків капіталу України та оптимізації її участі у світовій торгівлі, що вимагає:**

- проведення активної фінансової політики, спрямованої на зростання фінансової глибини економіки та посилення ролі внутрішнього грошового попиту, послаблення зовнішнього боргового навантаження і залежності від спекулятивних грошей нерезидентів, нормалізації ціни грошей завдяки стабілізації темпів інфляції та контролю за рівнем волатильності фінансових активів;

- розроблення нової моделі взаємин з іноземними інвесторами на основі підтримання балансу інтересів з метою максимального розширення джерел надходження фінансових ресурсів з урахуванням прийнятності механізмів обслуговування відповідних зобов'язань, максимального спрямування фінансових ресурсів у виробничу сферу;

- створення системи регулювання потоків капіталу, спроможної запобігти загрозі переходу стратегічно важливих активів у власність нерезидентів і спрямувати ресурси іноземних інвесторів до стратегічно важливих секторів вітчизняної економіки;

- збалансування стану платіжного балансу з урахуванням накопичених зовнішніх боргів, структурних змін у світовому поділі праці, ймовірності посилення протекціонізму в зовнішній торгівлі та невизначеності у змінах курсових співвідношень провідних валют;

- підтримки діяльності експортерів у спосіб розвитку експортного кредитування і страхування, спрощення механізмів відшкодування ПДВ, надання методичної, інформаційної та правової підтримки;

- дієвого регулювання імпорту до України завдяки удосконаленню чинних і запровадженню нових механізмів захисту внутрішнього ринку з урахуванням вимог СОТ;

- формування системи розкриття інформації за міжнародними стандартами звітності на основі реалізації програм інформаційного обміну та координації дій із зарубіжними фінансовим регуляторами.

### **3.3. Тенденції та виклики для структурної трансформації економіки**

Трансформація світової економіки, що відбувається у процесі післякризового відновлення, зміна напрямів та інтенсивності міжнародних фінансових потоків, модифікація розподілу світових ринків між традиційними та новими центрами економічного зростання обумовлюють суттєві зміни конкурентних викликів, з якими стикається відкрита економіка України і на зовнішніх, і на внутрішньому ринках. Зважаючи на це, українська економіка швидко втрачає традиційні конкурентні переваги. Джерела зростання, що базуються на інтен-

сивному нарощуванні низькотехнологічного і сировинного експорту в умовах заниженого обмінного курсу гривні, за рахунок дешевої робочої сили та економії на розвитку соціальної сфери на сьогодні фактично вичерпані.

Подальший розвиток економіки України визначатиметься спроможністю знайти відповіді на низку викликів структурного, технологічного й управлінського характеру, які сформувалися під впливом глобальних тенденцій розвитку й перетворень у вітчизняній економіці в кризовий і післякризовий періоди.

Суттєвим ризиком є погіршення конкурентних переваг вітчизняних виробників через підвищення вартості імпортованих енергоресурсів, зокрема зростання цін на природний газ, зростання цінової конкуренції на сировинних ринках, високу собівартість вітчизняної продукції, спричинену низькою продуктивністю праці, недосконалою транспортною інфраструктурою, низькі темпи модернізаційних процесів тощо.

Зважаючи на означені глобальні виклики, нагальним питанням є пошук і розбудова економічних регуляторів, спроможних, з одного боку, сформуванати механізми протидії негативним зовнішнім чинникам і забезпечити посилення стійкості української економіки, а з іншого – підтримати високі темпи економічного зростання в умовах спаду ділової активності у світовому господарстві.

**Основними завданнями структурної трансформації післякризової економіки України є такі.**

**1. Підвищення енергоефективності, зниження енергоємності економіки.**

Превалювання у структурі промисловості енерговитратних галузей підтверджує структурну недосконалість вітчизняної промисловості, що споживає близько 41 % усіх енергоресурсів країни. Найбільшими споживачами енергоресурсів серед галузей промисловості є металургія, виробництво неметалевих мінеральних виробів і хімічне виробництво, показник енергоємності яких удвічі вищий, ніж у країнах ЄС<sup>16</sup>.

Надмірною є енергоємність процесів у інших секторах економіки та побуті. Загалом це обумовлює неконкурентоспроможний високий рівень енергоємності ВВП України.

Висока енергоємність економіки, нераціональне енергоспоживання під час виробничих процесів знижують конкурентоспроможність продукції, створюють навантаження на зовнішньоторговельний баланс і посилюють енергетичну, економічну та політичну залежність України. Вона посилює ризики, пов'язані з підвищенням світових цін на нафту й подальшу трансформацію у зростання ціни на інші енергоносії, у т. ч. природний газ. Це створює загрозу стійкості економічного зростання, оскільки матиме пролонгований вплив на формування цін виробників, передусім основних галузей промисловості – металургійної та хімічної.

Без розв'язання проблеми зменшення енерговитрат не можна побудувати нову модель економіки, здатну забезпечити високі соціальні стандарти.

**Основними чинниками, що обумовлюють високу енергоємність виробництва та побуту, є:**

- неефективне і марнотратне споживання паливно-енергетичних ресурсів, зокрема внаслідок недотримання вимог до діючих технологій та обладнання;

<sup>16</sup>Рейтинг енергоефективності областей України. – К., 2011. – С. 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.energy-index.com.ua/media/report/pdf/Ukrainian\\_Energyefficiency\\_Index\\_Report\\_1.pdf](http://www.energy-index.com.ua/media/report/pdf/Ukrainian_Energyefficiency_Index_Report_1.pdf)

- низький рівень впровадження енергоефективних технологій та обладнання (впровадження нових технологічних процесів, зокрема маловідходних, ресурсозберігаючих і безвідходних, здійснюють не більше 3 % загальної кількості промислових підприємств);

- суттєве технологічне відставання української промисловості від рівня розвинених країн;

- високий рівень зношеності основних фондів в економіці (74,9 %) і відповідне підвищення питомих витрат паливно-енергетичних ресурсів на виробництво низки важливих видів продукції в найбільш енергоємних галузях економіки;

- недостатнє використання промислового перероблення відходів, повільне впровадження альтернативної та відновлювальної енергетики.

**Підвищення енергоефективності є одним із головних завдань структурної перебудови української економіки, водночас важливою передумовою підвищення її конкурентоспроможності та потужним чинником зниження імпортозалежності. Пріоритетними напрямками політики енергоефективності та енергоощадження мають стати:**

- оптимізація кількості та змісту державних цільових і бюджетних програм фінансування науково-технічних робіт, спрямованих на розроблення та впровадження у промисловості матеріало-, енерго- та ресурсоощадних технологій та устаткування, збільшення кількості національних проектів енергоощадного спрямування;

- проведення аналізу ефективності енергоспоживання та резервів енергоощадження у промисловості, житлово-комунальному господарстві, побуті громадян;

- оптимізація паливного балансу за рахунок внутрішньої диверсифікації вітчизняних енергоресурсів на всіх рівнях територіально-галузевого устрою;

- розроблення та реалізація пілотних інвестиційно-інноваційних проектів, спрямованих на зменшення витрат паливно-енергетичних ресурсів і впровадження новітніх технологій;

- поширення практики проведення виставок-ярмарків енергоощадного обладнання і технологій, з пріоритетною орієнтацією на застосування у малому бізнесі й побуті;

- стимулювання впровадження маловідходних і безвідходних технологій, використання вторинних ресурсів (у т. ч. за рахунок перероблення відходів промислового і побутового походження);

- впровадження єдиної державної системи моніторингу споживання та оплати енергоресурсів, запровадження сучасних систем обліку електроенергії та природного газу.

**2. Розвиток внутрішнього ринку.** Потенційно потужний внутрішній ринок залишається однією з головних конкурентних переваг вітчизняної економіки. Проте ефективність його функціонування є дуже низькою. За даними Звіту про глобальну конкурентоспроможність Всесвітнього економічного форуму за 2011-2012 рр.<sup>17</sup> за розміром внутрішнього ринку Україна посідає 37 місце серед 142 країн світу, водночас за ефективністю товарних ринків – лише 129 позицію.

<sup>17</sup>The Global Competitiveness Report 2011-2012. – Geneva: World Economic Forum, 2011. – P. 356-357.

Унаслідок обтяженої базовими галузями структури вітчизняне промислове виробництво забезпечує лише половину товарних ресурсів, що надходять на внутрішній ринок. У структурі внутрішнього споживання частка продукції вітчизняного промислового виробництва у післякризовий період постійно скорочується. Якщо в 2010 р. цей показник склав 61,2 %, то в 2011 р. він знизився до 51,0 % (рис. 9). У структурі оптового товарообороту питома вага продажу товарів вітчизняного виробництва зменшилася з 70 % у 2005 р. до 63,9 % у 2011 р., у структурі роздрібного товарообороту споживчих товарів – відповідно з 70,5 % до 61,9 %. Особливо стрімко зменшується частка вітчизняної непродовольчої продукції: у 2010 р. вона складала 61,4 % в обсязі оптової торгівлі та 47,2 % в обсязі роздрібного товарообороту.

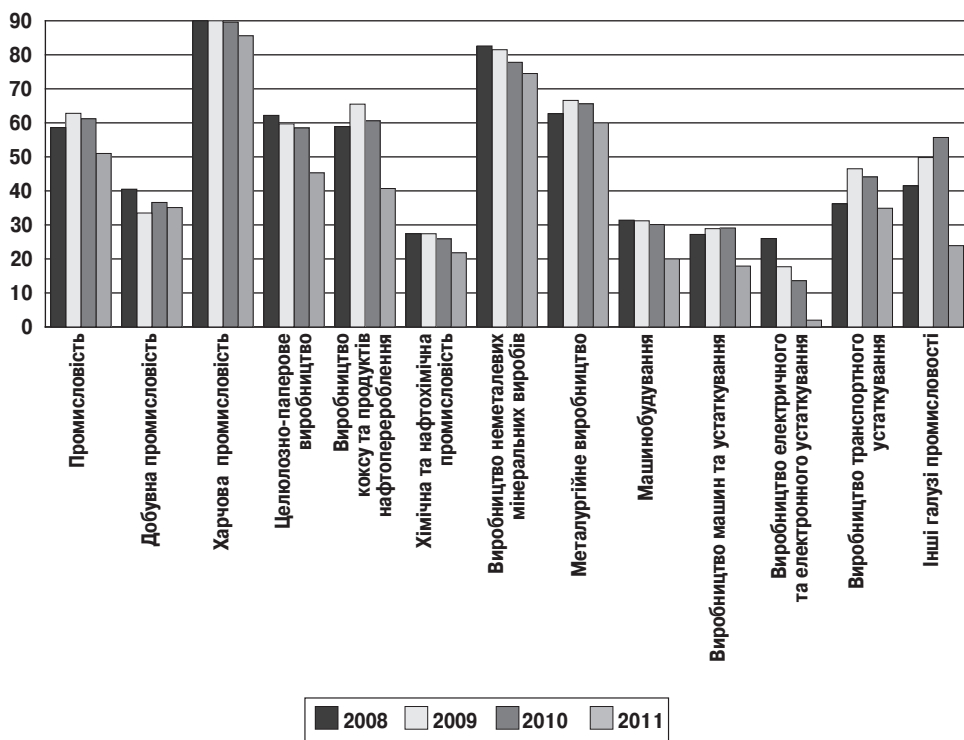


Рис. 9. Частка продукції вітчизняного виробництва окремих галузей промисловості у структурі внутрішнього споживання у 2008–2011 рр., %

Відсутність стратегічного підходу до розв’язання проблеми насичення внутрішнього ринку товарами вітчизняного виробництва на основі якісної імпортозамінної продукції призвела до значного дисбалансу між попитом і пропозицією на окремих товарних ринках. Між тим в умовах стагнації попиту на світових ринках зміцнення та розбудова внутрішніх ринків є одним із найбільш дієвих та ефективних інструментів забезпечення антикризової стійкості, стимулювання економічного розвитку й економічної модернізації.

**Зміцнення та підвищення ефективності функціонування внутрішнього ринку потребує концентрації зусиль на таких основних напрямках:**



- удосконалення організаційно-економічних засад функціонування внутрішнього ринку;
- розширення місткості внутрішніх ринків через стимулювання інвестиційного і споживчого попиту;
- зниження рівня монополізації ринків у коротко- та середньостроковій перспективі у спосіб формування адекватного інституційно-правового середовища для розвитку конкуренції та свободи підприємницької діяльності;
- врегулювання проблемних питань у сфері державних закупівель.

**Для вирішення цих завдань необхідно:**

- створити умови для спрощення доступу виробників на вітчизняний ринок, зокрема у спосіб розбудови сучасної ринкової інфраструктури, у т. ч. мережі оптових ринків;
- сформувати мережу інформаційно-маркетингових центрів із вільним доступом учасників ринку до інформації про рівень цін на товарних ринках, показники якості продукції та відповідність вимогам технічних регламентів і стандартів;
- розширити державні закупівлі продуктів і матеріалів за державними інвестиційно-інфраструктурними програмами (соціальне житло, транспортне будівництво, мережі природних монополій, магістральні комунікації тощо) на основі конкурентних процедур;
- використовувати можливості державного матеріального резерву для регулювання рівня цін на внутрішньому ринку продуктів і матеріалів як самостійного регулятора по стратегічній групі товарів;
- створити умови для формування національних приватних рейтингових галузевих і міжгалузевих агентств із відстеження рівня конкуренції на товарних ринках країни задля отримання повної інформації про бізнес-середовище;
- посилити контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, захист прав та інтересів підприємців і споживачів на соціально важливих ринках (паливних і продовольчих ресурсів, лікарських засобів, фінансових, транспортних і телекомунікаційних послуг), посилити відповідальність суб'єктів господарювання за порушення вимог антимонопольного законодавства;
- забезпечити належний контроль товарів, що реалізуються в торговельних мережах, з метою виявлення товарів неналежної якості або небезпечних для здоров'я та запобігання їх надходженню на внутрішній ринок;
- розробити галузеві програми імпортозаміщення, насамперед у транспортному, сільськогосподарському машинобудуванні, авіаційній промисловості;
- посилити боротьбу з контрабандою та тіншовими схемами імпорту;
- удосконалити механізми виявлення та припинення антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання (насамперед під час проведення державних закупівель).

**3. Удосконалення інвестиційного клімату в умовах посилення міжнародної конкурентної боротьби за інвестиційні ресурси.** Реалізація модернізаційних проектів потребує значних обсягів інвестиційних ресурсів, важливим складником яких є надходження іноземних інвестицій. Проте в практиці економічної політики України майже відсутнє використання дієвих регуляторів і стимулів для прискорення інвестиційної активності та спрямування її до реального сектору економіки.

У січні-вересні 2011 р. темпи нарощування іноземного інвестування зросли – в економіку України надійшло 3680,3 млн дол. США прямих іноземних інвестицій, що на 44,5 % більше, ніж за відповідний період попереднього року. Між тим в останньому кварталі депресивні тенденції світової економіки далися взнаки різким сповільненням інвестування, і загалом за 2011 р. приплив прямих іноземних інвестицій на 4,1 % менший, ніж у 2010 р. При цьому структура іноземного інвестування дещо змінилася в напрямі зростання частки промисловості та будівництва. Найбільші потоки прямих інвестицій були спрямовані у фінансову діяльність (26,3 % загального обсягу надходжень), у промисловість (26,2 %), насамперед добувну, харчову та металургійну галузі, виробництво та розподілення електроенергії, газу та води, сферу операцій з нерухомим майном (20,3 %) та у будівництво (14,2 %). Іноземні інвестиції на сьогодні не виконують роль рушія технологічного розвитку промисловості, у реальному секторі економіки їх основними реципієнтами залишаються низькотехнологічні, енергоємні сфери виробництва, водночас відсутня зацікавленість інвесторів у підприємствах інноваційного спрямування.

Негативним чинником, що суттєво обмежує динаміку інвестиційних процесів у країні, залишається несприятливий інвестиційний клімат. Зокрема, за оцінками Європейської Бізнес Асоціації, у IV кварталі 2011 р. інвестиційний клімат в Україні за п'ятибальною шкалою знизився до 2,19 бала порівняно з 3,28 бала у IV кварталі 2010 р. При цьому погіршення оцінок інвестиційного клімату відбулося в III-IV кварталах року. Про відсутність суттєвих позитивних змін в умовах для ведення підприємницької діяльності свідчить зниження позицій України в рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу – 2012»<sup>18</sup>. Попри поліпшення оцінок у сферах започаткування бізнесу, дозвольної системи у будівництві та процедурах банкрутства, у загальному рейтингу Україна посіла 152 місце серед 183 країн, втративши 3 позиції порівняно з рейтингом попереднього року (149 місце серед 183 країн).

Основними чинниками негативних оцінок інвестиційного клімату в Україні є такі:

- високий рівень корупції в усіх сферах господарської діяльності<sup>19</sup> та неспроможність судової системи належним чином виконувати свої функції, критична ситуація у сфері незалежності судової системи;
- недосконалість механізмів захисту прав власності;
- слабка інституційна структура та низька ефективність ринків товарів і послуг, які пригнічують конкуренцію та перешкоджають розвитку підприємництва в країні<sup>20</sup>;
- несприятливий фіскальний простір, що характеризується високим податковим навантаженням та обтяжливою системою адміністрування податкових платежів;
- слабкість механізмів реалізації регуляторної політики держави<sup>21</sup>;

<sup>18</sup> *Doing Business 2012: Doing business in a more transparent world.* – Washington, DC: World Bank, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB12-FullReport.pdf>

<sup>19</sup> *The 2011 Index of Economic Freedom* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.heritage.org/index/>

<sup>20</sup> *The Global Competitiveness Report 2010-2011* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf)

<sup>21</sup> *Doing Business 2012: Doing business in a more transparent world.* – Washington, DC: World Bank, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB12-FullReport.pdf>

- недотримання прав міноритарних акціонерів щодо участі в управлінні товариством, отримання достовірної інформації про діяльність акціонерного товариства, розподілення дивідендів за підсумками діяльності товариства і неможливість перевірити правдивість даної інформації<sup>22</sup>, а отже, впливати на формування інвестиційної стратегії підприємства.

Таким чином, у подальшому залучення інвестицій в економіку України, що матимуть потенціал до трансформації її структури, підвищення технологічного рівня виробництва, формування інноваційних виробництв вимагатиме здійснення системної комплексної політики держави щодо удосконалення інвестиційного клімату в країні, запровадження цільових стимулів і сприятливих умов для інвестування.

**Пріоритетними напрямками державної інвестиційної політики мають бути:**

- поліпшення інвестиційного клімату у спосіб удосконалення загального (податкового, земельного, корпоративного, митного) та спеціального законодавства, що регулює відносини інвестування, відповідно до європейських норм;

- посилення ефективності державного інвестування як дієвого інструменту спрямування інвестиційних ресурсів на реалізацію стратегічних інвестиційних проектів;

- розвиток механізму державно-приватного партнерства, розширення сфери його застосування для реалізації інфраструктурних проектів, модернізації базових галузей вітчизняної економіки (енергетики, вугільної промисловості, газотранспортної системи, житлово-комунального та дорожнього господарства тощо);

- застосування окремих видів особливих режимів економічної діяльності, зокрема створення індустріальних і технологічних парків;

- створення сучасної системи державних гарантій захисту приватних, у т. ч. іноземних, інвестицій і врегулювання комерційних спорів між суб'єктами інвестиційного процесу, зокрема:

- опрацювання правових засад створення державних гарантійно-заставних агентств для надання додаткового гарантійного забезпечення інвестиційних проектів інноваційного спрямування, тобто перерозподілення інвестиційних ризиків у системі відносин «інвестор – одержувач інвестицій – гарантійно-заставне агентство»;

- удосконалення системи вирішення комерційних спорів учасників інвестиційного процесу у спосіб удосконалення діяльності внутрішнього арбітражу, забезпечення виконання рішень внутрішнього та міжнародного арбітражу на практиці, запровадження електронного альтернативного вирішення суперечок (система арбітражу в режимі он-лайн).

**4. Досягнення інвестиційної забезпеченості процесів трансформації структури економіки, стимулювання процесів внутрішнього та іноземного інвестування.** Реалізація завдань модернізації економіки неможлива без забезпечення умов для акумулювання інвестиційних ресурсів і посилення інвестиційного потенціалу економіки України. Неухильне нарощування об-

<sup>22</sup>Захист прав інвесторів / Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ssmc.gov.ua/fund/investorsrights>

сягів інвестування економіки, забезпечення сприятливого інвестиційного клімату в Україні залишаються завданнями стратегічної важливості.

У післякризовий період в економіці України формувалася нераціональна структура інвестицій в основний капітал за сферами економіки із надто високою часткою фінансово-посередницьких секторів. Основними джерелами приросту інвестиційної активності в економіці у 2011 р. стали сільське господарство, добувна промисловість, виробництво та розподілення електроенергії, газу та води, діяльність транспорту та зв'язку, сфера надання комунальних та індивідуальних послуг. У структурі інвестицій за видами економічної діяльності збільшувалася частка сировинних та інфраструктурних секторів економіки. Частка інвестицій в основний капітал, вкладених у промисловість, у загальному обсязі інвестицій за 2011 р. зросла до 36,2 % порівняно з 34,2 % у 2010 р. Водночас погіршувалася їх галузева структура, оскільки випереджальними темпами зростала питома вага добувної та інших базових галузей (рис. 10).

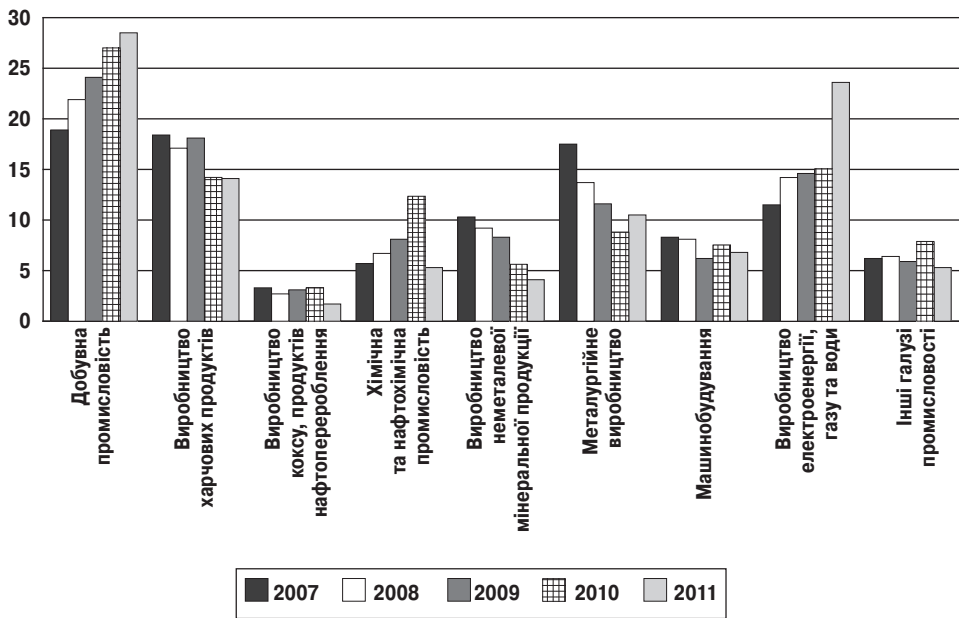


Рис. 10. Структура інвестицій в основний капітал за видами промислової діяльності в 2007–2011 рр., %

Крім проблем, пов'язаних із вадами інвестиційного клімату, існує низка ризиків для стабільної позитивної динаміки інвестиційних процесів, зокрема:

- недостатність інвестиційної активності підприємств для здійснення модернізації виробництва. Прискорений приріст основного капіталу не може відбуватися без якісних перетворень у системі виробництва. Значна роль у цьому належить вибору відповідної галузевої та технологічної структури інвестицій в основний капітал, яка має враховувати і поточні, і довгострокові завдання розвитку;

- нестійкість процесу відновлення світових потоків прямого іноземного інвестування. У 2010 р. зафіксовано незначне зниження припливу прямих іноземних інвестицій до країн Південно-Східної Європи та СНД – приблизно на 5 % до 68,2 млрд дол. США (у 2009 р. зменшення складало 41 %). У 2011 р. надходження прямих іноземних інвестицій до країн регіону зросло на 30,6 % порівняно з попереднім роком, проте вони переважно мотивуються чинниками зростання внутрішніх споживчих ринків і новими приватизаційними заходами<sup>23</sup>;

- погіршення технологічної структури інвестування економіки, в якій знизилася питома вага інвестування в машини та обладнання (до 28,1 %), натомість збільшилася частка інвестування у нежитлові будівлі та споруди (до 45,8 %);

- зростання собівартості продукції в металургії, хімічній промисловості, виробництві іншої неметалевої мінеральної продукції (унаслідок зростання вартості імпортованих сировинних ресурсів, а також – цін на продукцію видобувної промисловості);

- триваюча стагнація кредитування домогосподарств. За підсумками 2011 р. залишок коштів, наданих за кредитами домогосподарств для придбання, будівництва та реконструкції нерухомості, продовжував зменшуватися (на 11,5 млрд грн);

- відволікання фінансових ресурсів на обслуговування боргових зобов'язань і повернення боргів.

**Для удосконалення інфраструктурного забезпечення інвестиційної діяльності, створення дієвих стимулів для інвесторів на початковому етапі реалізації інвестиційних проектів, зменшення трансакційних витрат інвесторів необхідно:**

- сформувати правове поле для створення індустріальних парків у спосіб розроблення та прийняття нормативних актів щодо практичного запровадження положень Закону України «Про індустріальні парки»;

- Держінвестпроекту забезпечити розбудову мережі та координацію діяльності зовнішніх офісів із регулювання інвестиційної діяльності в найбільших країнах-партнерах і країнах розташування потенційних інвесторів;

- розробити концепцію створення на засадах державно-приватного партнерства спеціалізованих лізингових центрів з метою стимулювання інвестицій у реальний сектор економіки на засадах лізингу, передбачивши спрощення процедури ввезення на пільгових умовах високотехнологічного обладнання та удосконалення законодавства, що регулює здійснення лізингових операцій;

- опрацювати концепцію запровадження нового механізму здійснення інвестиційної діяльності – інвестиційних агентів (у т. ч. приватних): створення правового поля їх діяльності, чітке визначення статусу, прав та обов'язків, критеріїв надання повноважень представляти інтереси України в інвестиційній сфері тощо;

- сприяти нарощуванню власних інвестиційних ресурсів підприємств, що виготовляють інноваційну продукцію, у спосіб застосування для них пільгових режимів оподаткування;

<sup>23</sup> *Global flows of foreign direct investment exceeding pre-crisis levels in 2011, despite turmoil in the global economy // Global Investment Trends Monitor. – 2011. – No 8. – P. 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.unctad.org/en/docs/webdiaeia2012d1\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/webdiaeia2012d1_en.pdf)*

- розробити державну програму з розвитку банківського кредитування інноваційної діяльності промислового сектору, у якій слід передбачити преференції та гарантійні механізми (на зразок державного страхування кредитів) для банків, що кредитують інноваційну діяльність промислових підприємств;

- розробити механізм державної підтримки кластерів для реалізації інвестиційних та інноваційних програм і проектів за пріоритетними напрямками, законодавчо визначити поняття «кластера», класифікацію, механізм його формування та функціонування;

- створити Державний банк реконструкції та розвитку як відокремлену установу на засадах державно-приватного партнерства з метою оптимізації використання бюджетних коштів на інвестиційні цілі, ефективного адміністрування бюджетних видатків розвитку, підтримки проектів державно-приватного партнерства;

- створити Державний фонд регіонального розвитку як відокремлену установу для забезпечення державної підтримки інвестиційних міжрегіональних і регіональних проектів та ефективного адміністрування видатків бюджету на їх реалізацію.

**5. Забезпечення високої динаміки промислового зростання при одночасній модифікації джерел його конкурентоспроможності, технологічному оновленні виробничої бази.** Значною мірою відсутність вагомих зрушень у конкурентоспроможності вітчизняної економіки пов'язана зі станом інноваційної діяльності в Україні, що характеризується:

- низьким рівнем інноваційної активності промислових підприємств. У 2010 р. інноваційною діяльністю у промисловості займалися 13,8 % загальної кількості промислових підприємств (у 2009 р. – 12,8 %), що свідчить про деяке поживавлення інноваційної діяльності у післякризовий період, хоча досягнути принаймні докризових показників не вдалося (у 2007 р. – 14,2 %);

- недостатніми обсягами реалізованої інноваційної продукції. Її частка в загальному обсязі реалізованої промислової продукції у 2010 р. складала лише 3,8 %;

- низькими обсягами фінансування інноваційної діяльності промислових підприємств, які у 2010 р. зросли проти 2009 р. у номінальному вимірі лише на 1,2 %, досягнувши 8045,5 млн грн. Найбільша частка інноваційних витрат спрямовувалася на придбання машин та обладнання (62,8 %), тоді як на власні дослідження і придбання нових технологій витрачалася значно менше коштів (12,4 та 1,8 % відповідно);

- низьким рівнем підприємницької активності в інноваційній сфері малого та середнього бізнесу, який є найбільш масовою, динамічною та гнучкою формою організації підприємств (лише 6 % малих і 16 % середніх промислових підприємств в Україні є інноваційно активними, тоді як, наприклад, у Польщі – понад 30 %).

**Головними пріоритетами створення умов для розвитку вітчизняної промисловості на інноваційній основі мають бути:**

- активізація державної підтримки реалізації інвестиційно-інноваційних програм і проектів у реальному секторі економіки, національних проектів у спосіб передбачення у державному бюджеті коштів на надання державної підтримки у вигляді здешевлення кредитів, співфінансування, надання державних гарантій, прямого бюджетного фінансування, на започаткування та реалізацію інвестиційно-інноваційних проектів;

- активізація системи державної підтримки, зокрема фіскальних стимулів, засобів довгострокового кредитування, інвестування щодо впровадження сучасних технологічних процесів, виведення з експлуатації морально застарілого та фізично спрацьованого обладнання, що забезпечить підвищення якості продукції, зростання її конкурентоспроможності на світових ринках в умовах загострення конкуренції між виробниками за ринки збуту;

- спрямування інструментів державно-приватного партнерства, зокрема державної фінансової підтримки на умовах кредитування, на розвиток виробництва високотехнологічної продукції з високою доданою вартістю, упровадження механізму фінансової підтримки експортної діяльності підприємств машинобудування.

**Підвищенню сприйнятливості підприємницького сектору до інновацій слугуватиме удосконалення інституційного середовища щодо здійснення інноваційної діяльності в Україні, для чого необхідно:**

- розробити та затвердити Інноваційну стратегію України, механізм реалізації якої необхідно чітко визначити у середньостроковому плані дій;

- відновити фінансування заходів, спрямованих на розвиток інноваційної інфраструктури, у спосіб передбачення у Державному бюджеті України на наступний рік фінансування заходів Державної цільової економічної програми «Створення в Україні інноваційної інфраструктури на 2009–2013 роки»;

- внести зміни до Податкового кодексу України, передбачивши зарахування на спеціальний рахунок інноваційних підприємств, що реалізують інноваційні проекти в межах технопарків, 50 % від податку на прибуток, що був одержаний від виконання інноваційних проектів, за умови використання його виключно на фінансування інноваційної та науково-технічної діяльності, розширення власних науково-технологічних і дослідно-експериментальних баз;

- відновити повноцінне фінансове забезпечення бюджетних програм підтримки діяльності технологічних парків, встановлених Законом України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків»;

- розробити комплекс інструментів державної підтримки інноваційної діяльності малих і середніх підприємств, зокрема створити окрему інституцію підтримки інноваційних підприємств. Джерелом фінансового наповнення фонду може бути частина коштів, що надійшли від приватизації;

- створити при Президентові України дорадчий орган для сприяння формуванню та реалізації єдиної державної інноваційної політики в Україні, до складу якого мають входити Прем'єр-міністр України, представники Міністерства освіти і науки, молоді та спорту, Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Міністерства фінансів, державних органів, громадських організацій, провідних підприємств, установ та організацій, інші особи, діяльність яких пов'язана з інноваціями, що сприятиме підвищенню рівня координації між органами влади у сфері інноваційної діяльності.

**6. Розкриття та реалізація підприємницького потенціалу нації як основного інституційного ресурсу розвитку ринкової економіки.** Пріоритет на 2012 р. при цьому має надаватися тим напрямкам, які, з одного боку, сприяють швидкому позитивному ефекту, зберігаючи при цьому збалансованість розвитку окремих складників попиту, а з іншого – не потребують значних витрат із державного бюджету. Поліпшення бізнес-клімату є одним із ключів до розкриття підприємницького потенціалу України, досяг-

нення більш високої конкурентоспроможності та підвищення соціальних стандартів.

Основними пріоритетами реформ на 2012-2013 рр. є забезпечення захисту та реалізації прав власності, дотримання правил конкуренції, дерегуляція, скасування недієвих і витратних дозвільних процедур і процедур нагляду й контролю. Крім адміністративних чинників, що забезпечують зменшення регуляторного тягаря, важливим є також забезпечення сприятливості, стабільності та прогнозованості економіко-правового та макроекономічного середовища в країні.

Значний ресурс поліпшення якості бізнес-клімату полягає у створенні сучасної та сприятливої для підприємництва системи державних регуляцій і належному дотриманні органами державної влади та місцевого самоврядування вимог національного законодавства у сфері регуляторної політики.

**Позитивний вплив на розвиток підприємницького середовища може здійснюватися таким чином:**

- удосконалення дозвільної діяльності:
  - скасування недоцільних та економічно невиправданих документів дозвільного характеру;
  - усунення дублюючих функцій на кожному етапі дозвільної процедури;
  - забезпечення відкритого доступу до інформації щодо надання адміністративних послуг дозвільними органами;
  - подальший перегляд і зменшення кількості регуляторних актів, скасування застарілих і неактуальних;
  - приведення законодавства, що регламентує основні питання діяльності суб'єктів малого та середнього підприємництва, відповідно до норм ЄС;
  - реальне започаткування діяльності дозвільних центрів і розроблення індикаторів, за якими публічно можна оцінити ефективність їх діяльності;
- удосконалення системи державного нагляду (контролю), забезпечення прозорості та відкритості процедур реалізації державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання, перехід на здійснення превентивних заходів;
- актуалізація практики проведення публічних консультацій з бізнес-середовищем і зацікавленими групами (у т. ч. з асоціаціями та спілками малого підприємництва) щодо змісту та норм нових регуляторних актів, оцінки ефективності й результативності діючих:
  - безумовного та ефективного дотримання вимог національного законодавства щодо регуляторної політики;
  - забезпечення визначального значення висновків відповідності проекту регуляторного акта при його затвердженні уповноваженим органом;
  - урахування в дорученнях Уряду та інших розпорядчих документах вимог регуляторної політики щодо мінімального терміну оприлюднення проекту регуляторного акта до його затвердження;
- поширення практики ринкового саморегулювання з одночасним скороченням державного регулювання у відповідних сферах і забезпечення дієвих державних запобіжних механізмів протидії проявам корупції у саморегулювальних організаціях; застосування саморегулювання доцільне лише на окремих ринках, місткість і параметри яких дозволяють обмеження входу на ринок



нових суб'єктів і скорочення рівня конкуренції, а також при виробленні та дієвому опрацюванні механізмів забезпечення належного рівня відповідальності саморегулювальної організації перед суспільством і державою;

- створення національних недержавних галузевих рейтингових агентств з метою формування повноцінного ринкового інформаційного середовища для учасників ринків та органів державної влади;

- подальше приведення законодавства України у сфері технічного регулювання відповідно до директив ЄС, що забезпечить безпеку споживання та мінімізацію ризиків для техногенної безпеки;

- удосконалення системи управління державними закупівлями в напрямі забезпечення прозорості, гарантування конкурентних засад і скорочення практики закупівлі в одного учасника, розширення можливостей для суб'єктів малого підприємництва брати участь у процедурах державних закупівель.

**7. Здійснення дієвих кроків щодо детінізації економіки та зниження рівня корупції.** Тінізація економічних відносин має специфічний вплив на економіку України. Зовнішні кризові явища швидко призводять до масштабного вилучення капіталів з офіційної економіки, що поглиблює її кризовий стан. У контексті ризиків розбалансованості світової економіки та загроз чергової економічної кризи руйнування механізмів та інструментів тінізації економічної діяльності є передумовою забезпечення стійкості економіки до кризових явищ.

За таких умов важелі регулювання економіки втрачають дієвість, що загрожує результативності реалізації реформ. Тому зниження рівня тінізації економіки є передумовою досягнення цілей та ефективності заходів, передбачених Програмою економічних реформ України на 2010–2014 рр.

Високий рівень тінізації економіки України зумовлений несприятливим інституційним середовищем ведення бізнесу. До найістотніших чинників тінізації національної економіки належать суперечливість і дублювання законодавчої та нормативно-розпорядчої бази, недієвість організаційно-інституціональних механізмів антикорупційного законодавства, неефективність функціонування судової та правоохоронної систем, неефективне адміністрування податків, ускладненість доступу до земельних ресурсів, високий рівень злочинності, відсутність історичної практики дотримання норм і моральних стандартів законослухняної поведінки у суб'єктів господарювання та громадян.

**Подолання високих рівнів тінізації національної економіки та зменшення поширення корупції слугуватимуть:**

- удосконалення системи державного регулювання ринків фінансових послуг з метою протидії використанню установ, які надають професійні послуги на ринках банківських, страхових та інвестиційних послуг, операцій із цінними паперами, у схемах непродуктивного відпливу капіталів, ухилення від оподаткування та легалізації доходів, отриманих злочинним способом;

- гармонізація законодавства зі стандартами ЄС у частинах визначення замовника державних закупівель, забезпечення права подавати спільні пропозиції на торги з боку об'єднань учасників без створення юридичної особи, конкретизації кваліфікаційних вимог та умови встановлення відповідності цим вимогам, формування відповідних нормативної бази та інструментарію для впровадження електронних закупівель;

- забезпечення прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо прийняття рішень про передачу у власність або користування нерухомого майна державної та комунальної власності;
- посилення відповідальності роботодавців за неоформлення трудових відносин із працівником та ухилення від сплати внесків до Пенсійного фонду та фондів соціального страхування, проведення активної роз'яснювальної роботи серед населення щодо втрат від участі у нелегальному ринку праці, а також спрощення порядку оформлення трудових відносин суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб із найманими працівниками;
- розроблення дієвих процедур виправлення помилок у державному земельному кадастрі з метою недопущення легалізації правопорушень, пов'язаних із самовільним захопленням земельних ділянок або їх нецільовим використанням, запровадження та поширення технологій космічного зондування для інвентаризації та контролю використання земель, моніторингу врожайності сільськогосподарських культур;
- продовження впровадження міжнародних стандартів у сфері відповідальності за корупційні правопорушення, зокрема групи країн GRECO Ради Європи та Стамбульського плану дій щодо боротьби з корупцією у частині посилення кримінальних санкцій за хабарництво в публічному та приватному секторах;
- удосконалення законодавства у сфері регулювання адміністративних послуг, розроблення та запровадження Адміністративно-процедурного кодексу, вилучення послуг, що належать до прямих функціональних обов'язків органів влади, з переліку платних послуг;
- формування Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, системи ведення міжвідомчої статистики щодо діяльності судових і правоохоронних органів у сфері протидії корупції;
- запровадження на законодавчому рівні стимулювання та захисту громадян, які сприяють правоохоронним органам у виявленні випадків неоформлення трудових відносин між працівником і роботодавцем, нелегальної оплати праці та проявів корупції.

## **4. НАПРЯМИ ТА ОРІЄНТИРИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ**

### *4.1. Корекція бюджетної політики в 2012 р.: завдання та пріоритети*

У 2010-2011 рр. Уряд здійснював жорстку бюджетно-податкову політику, спрямовану на консолідацію видатків і подолання дисбалансів у системі державних фінансів. В умовах значного дефіциту державного бюджету, хронічних дефіцитів Пенсійного фонду та НАК «Нафтогаз України» така політика була раціональною та економічно обгрунтованою, дозволила стабілізувати стан системи державних фінансів, нівелювати ризики затримки фінансування зовнішніх і внутрішніх зобов'язань, зменшити дефіцит державного бюджету та уповільнити темпи зростання державного боргу. Жорстка бюджетно-податкова політика українського Уряду корелювала зі стратегіями урядів західних країн.

**Завдяки жорсткій бюджетно-податковій політиці Україна ввійшла в 2012 р. без суттєвих загроз стабільності державних фінансів.** Це дозволило розпочати політику фіскальної та бюджетної підтримки економіки при збереженні курсу на подолання дисбалансів державного бюджету та зниження рівня державного боргу.

**У 2012 р. основними завданнями бюджетно-податкової політики залишаються:** 1) оздоровлення системи державних фінансів; 2) стимулювання економічної активності.

Якщо у 2010-2011 рр. Уряд вимушений був надавати чіткий пріоритет реалізації першого завдання, оскільки дисбаланси системи державних фінансів продукували значні ризики для економічної безпеки держави, в 2012 р. він отримав можливість і ресурси для здійснення стимулюючої політики, спрямованої на поживлення ділової активності та інвестицій. Така політика включатиме і фіскальну підтримку корпоративного сектору через надання широкого переліку податкових стимулів, і бюджетні заходи, а саме видатки державного бюджету на інвестиційні цілі.

Завдяки застосуванню фіскальних стимулів у 2012 р. в економіку України буде спрямовано інвестиційний ресурс у розмірі 47 млрд грн:

| Преференція  | Обсяг ресурсу, млрд грн |
|--|-------------------------|
| Звільнення від сплати ПДВ окремих операцій   | 21,9                    |
| Створення страхових резервів банківськими установами, що відносяться на витрати  | 11,0                    |
| Зниження ставки податку на прибуток з 23 до 21 %   | 4,3                     |
| Звільнення від сплати ввізного мита згідно з міжурядовими угодами про вільну торгівлю  | 3,2                     |
| Урахування у складі витрат сум ремонтів і поліпшення основних засобів  | 2,0                     |
| Механізм прискореної амортизації виробничого обладнання  | 2,0                     |
| Запровадження нульової ставки оподаткування рентною платою додаткових обсягів видобування вуглеводнів із родовищ, що мають важковидобувні умови, або виснажені | 1,0                     |
| «Податкові канікули» для малого бізнесу у вигляді нульової ставки податку на прибуток  | 0,5                     |
| Звільнення від сплати податку на прибуток підприємств окремих галузей  | 0,4                     |
| Звільнення від сплати ввізного мита товарів, що використовуються для виробництва устаткування альтернативних джерел енергії                                    | 0,3                     |

*Джерело:* Закон України «Про Державний бюджет України на 2012 рік»

Завдяки розгортанню в 2012 р. повною мірою фіскальних заходів щодо поживлення економічної активності очікується, що починаючи з цього року, в Україні утвердиться стала тенденція щодо зниження податкового навантаження на економіку (рис. 11). Разом з тим існує низка чинників, що послаблюють інвестиційний потенціал названих стимулів:

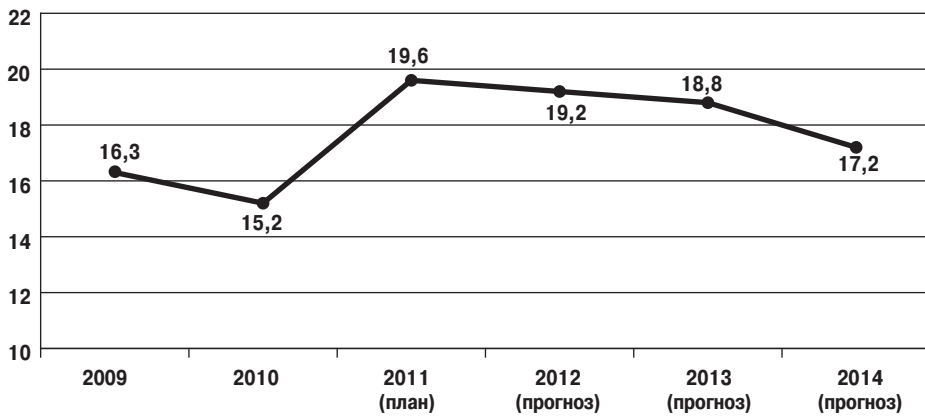


Рис. 11. Відношення обсягу податкових надходжень до держбюджету до ВВП, %

- зниження ставки податку на прибуток з 23 до 21 % не гарантує, що вивільнений фінансовий ресурс автоматично спрямовуватиметься на інвестиції чи поповнення обігових коштів – при несприятливій макроекономічній чи політичній ситуації він буде виведений з економіки;

- окремі фіскальні пільги взагалі такими вважатися не можуть, оскільки не продукують інвестиційних імпульсів для економіки, зокрема до таких належить право створення страхових резервів банківськими установами, що відносяться на витрати;

- застосування потенційно ефективних фіскальних стимулів – механізму прискореної амортизації виробничого обладнання, «податкових канікул» і низки інших – є суттєво обмеженим, як наслідок, вивільняється незначний обсяг фінансових ресурсів.

**Отже, аби спрямований в економіку додатковий ресурс трансформувався в інвестиції, необхідно продовжувати роботу над радикальним поліпшенням інвестиційного клімату в державі.**

Крім фіскальних заходів, у 2012 р. у зв'язку з послабленням тиску на бюджет, пов'язаним з підготовкою України до чемпіонату Європи з футболу, та оптимізацією сфери видатків у напрямі збільшення капітальних видатків в Уряді з'являється більше можливостей для застосування бюджетних інструментів поживлення економічної активності. В 2012 р. заплановано відчутне збільшення інвестиційних видатків, що мають зрости на третину (рис. 12).

Загалом, через фіскальні та бюджетні інструменти в 2012 р. державою буде спрямовано 8 % ВВП на реалізацію завдань стимулювання економічної активності. Разом з тим ефективність упровадження бюджетно-податкових стимулів значною мірою залежатиме від здатності Уряду сформувавши стимули для раціонального та продуктивного витрачання обсягу наданих коштів.

Не менш важливим у 2012 р. є завдання щодо продовження оздоровлення системи державних фінансів. **Необхідно враховувати, що в 2012 р. актуалізуються додаткові загрози для стабільності державних фінансів, що пов'язані зі:**

- зростанням податкових витрат бюджету, обумовленим зниженням ставки податку на прибуток, продовженням дії податкових канікул для новостворе-

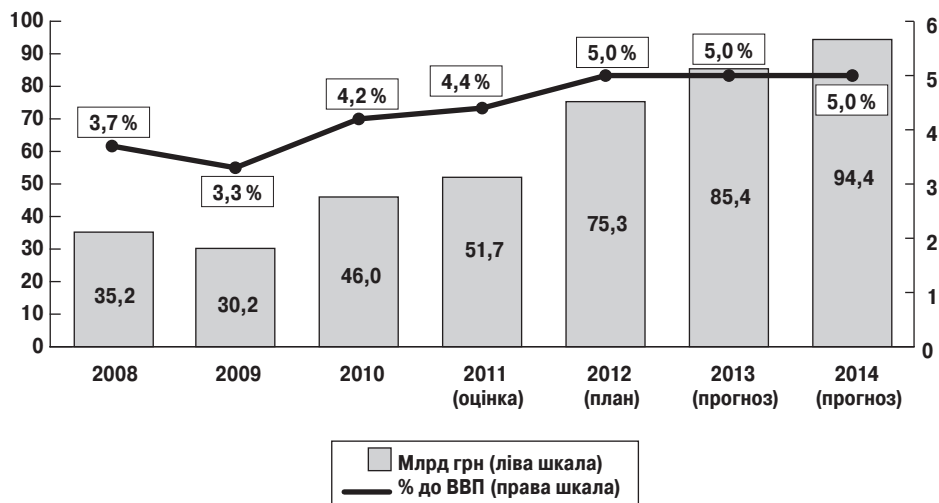


Рис. 12. Інвестиційні видатки зведеного бюджету України

них і малих підприємств, галузевих пільг для підприємств легкої, суднобудівної та літакобудівної промисловості, підприємств із надання готельних послуг, підприємств машинобудування для агропромислового комплексу тощо;

- гальмуванням динаміки зростання економіки, обумовленим наростанням зовнішніх негативних чинників. Це негативно вплине на виконання плану доходів бюджету;

- зростанням видатків на погашення та обслуговування державного боргу: загальні виплати за державним боргом, що мають здійснюватися у 2012 р. за рахунок коштів державного бюджету, оцінюються на рівні 89,3 млрд грн, з яких 30 млрд грн – платежі з обслуговування державного боргу, 59,3 млрд грн – погашення;

- формуванням «пиків» погашення зовнішніх зобов'язань, що здійснить тиск на бюджет і внутрішній валютний ринок: зокрема в червні-серпні Україні доведеться виплачувати за облігаціями зовнішньої державної позики (500 млн дол. США), кредитом МВФ (190 млн дол. США), кредитом *VTB Capital* (2 млрд дол. США);

- загрозою зростання видатків соціального спрямування через наближення парламентських виборів чи продовження неконтрольованої практики встановлення через суд права на додаткові соціальні виплати окремими категоріями громадян України.

Враховуючи наявність значних ризиків для динаміки економічного зростання України, Урядом на 2012 р. закладено досить стриману динаміку видатків бюджетних показників. Зростання доходів державного бюджету в 2012 р. заплановано на рівні 5,8 % (на 18,2 млрд грн – до 332,8 млрд грн) проти аналогічного показника 2011 р., видатків – на 7,4 % (на 24,6 млрд грн – до 358,0 млрд грн). Дефіцит державного бюджету має скоротитися до 1,68 % ВВП.

Зниження дефіциту бюджету дозволить продовжити політику зменшення рівня загального державного боргу (прямий і гарантований державний борг). У випадку успішного виконання дохідної частини бюджету та відсутності над-

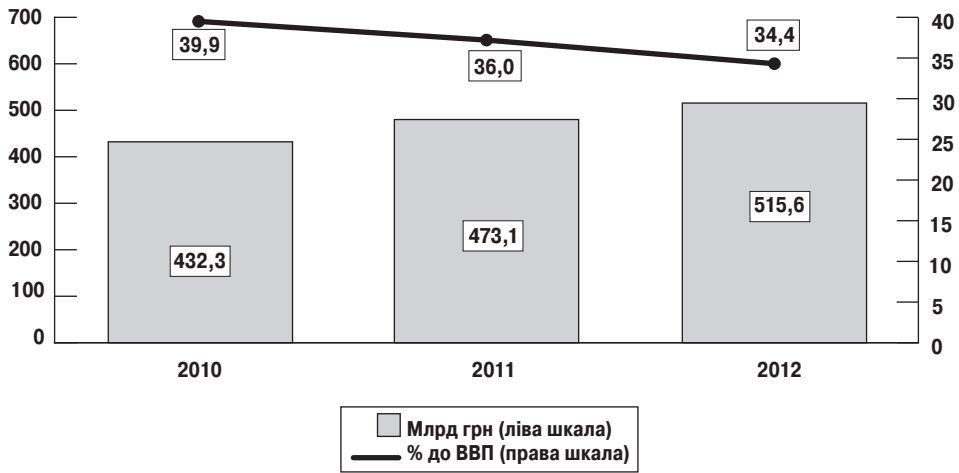


Рис. 13. Обсяг загального державного боргу та його відношення до ВВП

планових видатків, спричинених актуалізацією наведених ризиків, державний борг у 2012 р. знизиться відносно ВВП на 1,5 в. п. (рис. 13). Таким чином, у 2012 р. у завданні оздоровлення системи державних фінансів буде досягнуто певного прогресу.

#### 4.2. Напрями бюджетної політики в 2013 р.: пріоритети та завдання

Для успішної імплементації передбачених Програмою економічних реформ України на 2010–2014 рр. кроків і підвищення ефективності бюджетної політики Україна потребує зрозумілих, чітко визначених напрямів і завдань, які планується реалізувати в 2013 р.

Зважаючи на актуальні виклики, що стоять перед Україною, пріоритетними напрямами у середньостроковій перспективі у цій сфері для Кабінету Міністрів України мають стати:

- продовження реформ у системі державних фінансів;
- підвищення ефективності бюджетної політики та перегляд її окремих пріоритетів;
- розроблення пакета антикризових заходів на випадок актуалізації ризиків погіршення динаміки економічного розвитку в Україні.

Реалізація таких напрямів бюджетної політики створить передумови для забезпечення сталого економічного зростання України, підвищення рівня соціального захисту громадян і поліпшення якості надання державних послуг.

У межах окреслених напрямів перед Урядом стоїть низка конкретних важливих заходів, реалізація яких дозволить забезпечити позитивні результати та досягнення у системі державних фінансів.

**І. Продовження реформ у системі державних фінансів.** Реформування бюджетної системи має продовжуватися відповідно до Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. Головними заходами, впровадження яких має

стати пріоритетом для Кабінету Міністрів України в 2012-2013 рр., мають бути такі.

**1. Підвищення ефективності державних видатків.** Упорядкування сфери державних видатків є основним завданням бюджетної політики на 2012–2014 рр. В іншому випадку значні досягнення в межах завдання збільшення доходів бюджету будуть нівельовані через нездатність ефективно та продуктивно розпорядитися цими коштами.

Удосконалення потребують усі щаблі видаткової політики: від планування та розподілу видатків до здійснення державних закупівель. Основними заходами, реалізація яких дозволить підвищити ефективність державних видатків, є:

- **удосконалення механізму середньострокового бюджетного прогнозування.** Прогнозовані показники майбутніх періодів мають бути обґрунтованими та відображати конкретні пріоритети й завдання головних розпорядників бюджетних коштів, які вони планують реалізувати у середньостроковій перспективі. Крім того, необхідно розробити та довести до розпорядників бюджетних коштів нормативно-правовий документ, що міститиме методологію розроблення середньострокових прогнозів;

- **удосконалення програмно-цільового методу (ПЦМ) бюджетування.** Досі стратегічні цілі та завдання, зафіксовані в бюджетних програмах, є занадто загальними, а показники результату – неконкретними. Очікувані результати бюджетних програм повинні мати кількісне вираження, щоб Міністерство фінансів у процесі їх погодження могло оцінювати економічну ефективність різних програм та обирати ті, які матимуть максимально можливий економічний ефект при мінімальних затратах;

- **поширення ПЦМ на місцеві бюджети.** Відповідно до Наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів»<sup>24</sup> з 2014 р. ПЦМ має поширюватися на усі місцеві бюджети, тому робота над запровадженням цього механізму має бути завершена в 2013 р.;

- **забезпечення прозорості та законності бюджетного процесу.** Необхідно максимально детально розкривати дохідні та видаткові частини бюджету, а також регулярно звітувати не лише про досягнення, а й про актуальні проблеми у сфері системи державних фінансів, передусім щодо таких важливих проблем, як бюджетна заборгованість, обсяг переплати податків, реальний дефіцит бюджету, невиконані статті бюджету. Слід забезпечити максимальну публічність освоєння бюджетних коштів, зокрема зобов'язати головних розпорядників бюджетних коштів розкривати інформацію про стан і результати виконання бюджетних програм, а також розподіл коштів, отриманих у межах виконання цих програм.

**2. Підвищення ефективності та продуктивності державних інвестицій.** В умовах низької динаміки приватних інвестицій забезпечити зростання економіки можливо лише через розширення та підвищення ефективності державних інвестицій. Починаючи з 2010 р., держава стрімко нарощує обсяг інвестиційних видатків, довівши їх у 2012 р. до 5 % ВВП. Разом з тим вони не продукують інвестиційних імпульсів належної потужності для економіки.

<sup>24</sup>Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів: наказ МФУ від 02.08.2010 р. № 805 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=289413](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=289413)

З метою поліпшення ситуації та максимізації економічного ефекту від державних інвестицій Уряду необхідно:

- упорядкувати сферу державних закупівель. Інвестиційні видатки бюджету можуть відчутно розширити внутрішній попит, сприяючи зростанню виробництва, лише якщо процедури державних закупівель будуть прозорими та конкурентними, а участь у них доступною;

- затвердити чітку методику визначення пріоритетних проектів розвитку, фінансування яких здійснюватиметься за бюджетні кошти. Бюджетні кошти мають витратитися на проекти та програми, які нададуть найбільший економічний чи соціальний ефект для держави;

- упровадити принцип співфінансування інвестиційних проектів, оптимально розподіливши фінансові зобов'язання між центральною, місцевою владами та приватними інвесторами, які отримають певну вигоду від їх реалізації;

- законодавчо закріпити надання державних гарантій виключно під кредитування проектів інвестиційного характеру, що мають загальнодержавне значення;

- запровадити регулярний моніторинг стану реалізації найбільш потужних інвестиційних проектів, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів, з публічною презентацією його результатів.

**3. Запровадження механізмів стримування необґрунтованого підвищення видатків соціального спрямування.** Перспективним механізмом подолання ризику відновлення політики соціального популізму є автоматизація процесу розрахунку базових соціальних стандартів і мінімізація суб'єктивного впливу на цей процес. У цьому контексті необхідними є розроблення та включення до Бюджетного кодексу України чіткої формули визначення розміру базових соціальних стандартів (передусім прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати) згідно з засадами, встановленими Конституцією та Законом України. Розмір соціальних стандартів має індексуватися на рівень інфляції плюс зростання ВВП чи продуктивності праці. Ця формула змусить Уряд концентруватися на зростанні ВВП, оскільки саме від його динаміки залежатиме динаміка соціальних видатків.

**4. Розширення фінансової бази місцевих органів влади.** Попри численні нововведення і зміни, процес бюджетної децентралізації просувається надто повільно, і під час бюджетної реформи в цьому напрямі зроблений незначний прогрес. Окремі законодавчі зміни дозволяють дещо збільшити обсяги надходжень місцевих бюджетів. Кроками бюджетної реформи у напрямі надання місцевим бюджетам додаткових джерел доходів мають стати:

- закріплення за місцевими бюджетами частини податку на прибуток підприємств, що сприятиме їх зацікавленості в активізації роботи щодо зростання надходжень цього податку та поліпшення умов для ведення бізнесу, з урахуванням потреби підтримання збалансованості Державного бюджету має бути передбачено питання збільшення цієї частини;

- розширення джерел II кошика доходів, що не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів і залишаються у розпорядженні органів місцевого самоврядування.

Наведені вище додаткові статті доходів місцевих бюджетів мають стати основою бюджету розвитку. Це не лише створить належну фінансову базу для соціально-економічного розвитку регіонів, а й сформує пряму залежність між фіскальною активністю місцевих органів влади та їх інвестиційними можливостями, що змусить місцеву владу зайняти активнішу позицію в питанні реалізації фіскального потенціалу регіону.



**5. Запровадження системи збалансованих автономних фондів сектору державних фінансів.** Має бути законодавчо закріплено принцип збалансованості позабюджетних фондів і природних монополій. Проблеми таких структур, як Пенсійний фонд України, НАК «Нафтогаз України», Укрзалізниця мають вирішуватися завдяки оптимізації та реформуванню відповідно пенсійної системи, газового ринку та ринку залізничних перевезень, а не за рахунок коштів платників податків. Система горизонтальних трансфертів має зводитися до покриття державою витрат, які зазначені вище структури здійснюють через державну політику пільг і субсидій окремим категоріям населення.

Подальше проведення реформ у бюджетній системі має супроводжуватися ефективною бюджетною політикою, спрямованою на забезпечення сталого економічного розвитку на інноваційно-інвестиційній основі та підвищення добробуту громадян.

**II. Підвищення ефективності бюджетної політики та перегляд її окремих пріоритетів.** У випадку сприятливої економічної ситуації, відсутності форс-мажорних обставин і виконання (перевиконання) дохідної частини бюджету в 2013 р. Уряд отримає суттєві фінансові ресурси, які можуть стати вагомим чинником стимулювання економічної активності та поліпшення рівня соціального захисту населення. Разом з тим 2013 р. є останнім перед радикальним зниженням податків, тому додатковий фінансовий ресурс необхідно використати таким чином, щоб отримати максимальний економічний ефект і вирішити найбільш нагальні та важливі завдання. Починаючи з 2014 р., фінансові можливості Уряду в цьому напрямі будуть обмежені.

**Отримані додаткові фінансові ресурси в 2013 р. в обґрунтованій пропорції мають бути спрямовані на:**

1) *зменшення дефіциту бюджету.* В умовах реалізації модернізаційної стратегії можливим і доцільним для України може вважатися помірне дефіцитне фінансування інвестиційних видатків у проекти та програми, доходи бюджету від яких у перспективі дозволять щонайменше покрити боргові ресурси, залучені для їх фінансування. Запозичення для фінансування інвестиційних проектів мають бути обмежені 2 % ВВП із метою зниження тиску на цінову стабільність і курс національної валюти;

2) *зменшення боргового навантаження на економіку.* В умовах нестабільності та невизначеності глобальних економічних тенденцій та економічної динаміки у середньостроковій перспективі Уряд у випадку наявності надпланових надходжень до бюджету має спрямувати кошти на дострокове погашення частини державного боргу. Це дозволить підвищити стійкість системи державних фінансів до зовнішніх негативних чинників. Ураховуючи наявність ризиків девальвації національної валюти (що автоматично призведе до зростання державного боргу у гривневому вираженні), доцільним є надання пріоритету достроковому погашенню зовнішніх боргових зобов'язань;

3) *збереження високого рівня інвестиційних видатків зведеного бюджету.* Враховуючи очікуване зниження динаміки зростання доходів бюджету та збільшення податкових витрат на стимулювання економічної активності, доцільним є збереження в 2013 р. інвестиційних видатків зведеного бюджету на рівні 5 % ВВП. При цьому зростання ВВП понад планові показники дозволить автоматично збільшити обсяги інвестиційних видатків. Такий по-

казник інвестиційних видатків має стати усталеним орієнтиром при підготовці бюджету на 2013 р. та в подальшій перспективі;

4) *підвищення соціальних стандартів і збільшення видатків на соціальні проекти.* Враховуючи, що Урядом задекларовано курс на побудову соціально орієнтованої економіки, значна частина приросту бюджетних надходжень має спрямовуватися на поліпшення добробуту громадян. Водночас необхідно відмовитися від механістичного підвищення базових соціальних стандартів і зосередити увагу на перегляді методики визначення та розрахунку, розміру соціальних стандартів і селективній підтримці найменш соціально захищених категорій населення. Необхідно також упорядкувати систему соціальних пільг, що дозволить збільшити пільги тим категоріям населення, які дійсно їх потребують, без додаткового зростання видатків бюджету;

5) *інвестиції у проведення реформ.* Із часу відновлення незалежності в Україні залишаються актуальними низка реформ, які досі не були реалізовані (не останньою чергою) через брак коштів. До числа таких варто віднести реформу ЖКГ, адміністративно-територіальну реформу, земельну реформу тощо. Доцільним видається розширення видатків бюджету на їх проведення в 2013 р.

**III. Розроблення пакета антикризових заходів на випадок актуалізації ризиків погіршення динаміки економічного розвитку в Україні.** Враховуючи наявність ризиків охолодження економіки, які можуть перейти в активну фазу, формуючи стратегію бюджетно-податкової політики на 2013 р., Уряду слід розробити превентивний пакет антикризових заходів, упровадження яких дозволить стримати розростання дисбалансів у системі державних фінансів України. Крім раціоналізації видатків бюджету, він має містити низку фіскальних заходів, що забезпечать у випадку необхідності додаткове зростання бюджетних доходів без посилення фіскального навантаження на доходи незаможних верств населення та діяльність високотехнологічних галузей економіки.

**Зростання доходів бюджету без створення значних перешкод для економічного розвитку та без продукування негативних соціальних імпульсів можна отримати завдяки таким чинникам, як:**

1) *посилення фіскального навантаження на господарську діяльність, пов'язану з експлуатацією природних ресурсів.* Нині фіскальна функція групи ресурсних податків реалізована не повною мірою. В 2010 р. загальний обсяг ресурсних та екологічних податкових платежів (збори за спеціальне використання природних ресурсів, збір за забруднення навколишнього середовища та рента за корисні копалини, що видобуваються на території України) становив близько 12,7 млрд грн, що складає лише 3,5 % доходів зведеного бюджету України, або 1,2 % ВВП. Ці показники є вкрай низькими і свідчать про нереалізований фіскальний потенціал податків цього виду. Наприклад, у країнах ЄС-25, де експлуатація природних ресурсів є менш інтенсивною, ніж в Україні, надходження від цієї групи податків складають 3,6 % ВВП, а у структурі доходів бюджетів окремих країн їх частка сягає 15 %;

2) *розширення переліку корисних копалин, за видобування та реалізацію яких справляється рента.* Крім нафти, газу та газового конденсату, в Україні видобувається значний обсяг інших корисних копалин, що є власністю українського народу, проте який не отримує доходу від їх промислового освоєння. Необхідним є включення до числа об'єктів справляння ренти ви-

добування залізорудної сировини, марганцевої руди, уранової руди, жирних сортів коксівного вугілля, руди кольорових металів тощо. Це значно збільшить обсяг доходів бюджету, що забезпечить Україні еквівалентну плату за масштабну експлуатацію її надр;

3) *поглиблення прогресії податку на доходи фізичних осіб*. У Податковому кодексі зроблений перший крок у цьому напрямку – запроваджено ставку оподаткування в розмірі 17 % для осіб, заробітна плата яких перевищує 10-кратний розмір мінімальної заробітної плати. Разом з тим доцільним є запровадження більш високої ставки на:

- заробітну плату, яка в кілька десятків разів перевищує розмір мінімальної заробітної плати;
- інші джерела доходів, розмір яких значно перевищує показник мінімальної заробітної плати (доходи від отриманих дивідендів, збільшення ринкової вартості нерухомості тощо);

4) *запровадження податку на багатство*;

5) *розширення групи підакцизних товарів*. Зокрема, до об'єктів оподаткування акцизним податком можна віднести операції з придбання продуктів, які є: товарами преміум-класу; шкідливими для здоров'я.

Це дозволило б не лише збільшити доходи бюджетів, а й здійснити певний позитивний стимулюючий вплив, зокрема обмеження вживання шкідливих продуктів харчування;

6) *підвищення ставок податку на нерухомість*. Для збільшення надходжень цього податку необхідно посилити фіскальне навантаження на власників, які володіють значними об'єктами житлової нерухомості, базою оподаткування має бути визнано загальну площу об'єкта житлової нерухомості. Крім того, при розрахунку податку неодмінно має враховуватися ринкова вартість нерухомості;

7) *посилення боротьби з мінімізацією оподаткування та ухилянням від сплати податків*. Україна має значний резерв для збільшення податкових надходжень, сконцентрований у секторі тіньової економіки, обсяг якого за різними оцінками складає від 20 до 50 % ВВП. Одним із головних чинників високої частки тіньової економіки є мінімізація та ухиляння від сплати податків. Разом з тим видається, що потенціал каральних заходів уже вичерпаний, а тому необхідно застосувати системний підхід до вирішення цієї проблеми.

Таким чином, у процесі розроблення та підготовки бюджету на 2013 р. Уряд має забезпечити ефективну реалізацію поточних завдань бюджетної політики при збереженні високої динаміки реформ та змін у системі державних фінансів. При цьому Кабінет Міністрів України має бути готовим до актуалізації ризиків охолодження економіки України та мати у розпорядженні відпрацьований пакет антикризових заходів, який дозволить в оперативні строки задіяти додаткові важелі стабілізації ситуації, що забезпечить локалізацію потенційних проблем у системі державних фінансів і недопущення продукування ними деструктивних макроекономічних тенденцій.

## **5. ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА ТА РОЗВИТОК АГРАРНОГО ВИРОБНИЦТВА**

### *5.1. Ризики реформування земельних відносин і розвитку аграрного виробництва*

Сприятливі природно-кліматичні умови для вирощування більшості сільськогосподарських культур і потужний людський потенціал дозволяють Україні не лише забезпечити власну продовольчу безпеку, а й стати активним гравцем на світовому ринку продовольства. Реформування земельних відносин і заснована на ньому перебудова всієї системи організації аграрного виробництва дають можливість послабити імпортозалежність національної економіки, досягти товарної та географічної диверсифікації присутності України на світових ринках, значно розширити можливості для реалізації людського потенціалу нації, отримання позитивного соціального ефекту від економічного розвитку, розкриття потенціалу розвитку сільських територій.

У 2011 р. на виконання Національного плану дій щодо впровадження Програми економічних реформ активізувалася політика підтримки розвитку підприємств АПК. На ці потреби з державного бюджету фактично спрямовано 5,8 млрд грн, що на 24 % більше, ніж рік тому. Для здешевлення кредитів виділено коштів у сумі 626,1 млн грн. Продовжено започатковану 2010 р. практику надання державної підтримки реконструкції та будівництву тваринницьких ферм. На це з держбюджету було спрямовано 607,5 млн грн, завдяки чому введено в експлуатацію 117 новозбудованих і реконструйованих молочнотоварних комплексів, 43 комплекси з утримання свиней.

Досягнуто позитивних зрушень у розбудові продовольчої логістики та ринкової інфраструктури збуту сільськогосподарської продукції. Так, уже зведено оптові ринки сільськогосподарської продукції «Шувар» (Львівська область), «Столичний» (Київська область), «Ясинуватський Агросервіс» (Донецька область), «1 км» (Харківська область), нині завершується будівництво ринку «Січковий» (Запоріжжя). У м. Жашкові Черкаської області функціонує ринок «Чародій», на якому здійснюється оптова торгівля худобою, вирощеною переважно в особистих селянських господарствах. У м. Каховці відбувся запуск першої черги найбільшого в Європі логістичного центру та овочесховища з холодильним обладнанням. Вжиті заходи сприяли поліпшенню постачання та стабілізації цін на ринку продукції рослинництва.

Крім того, Міністерством аграрної політики та продовольства України затверджено Стратегію просування продукції агропромислового виробництва на зовнішні ринки, спрямовану на відмову від адміністративного регулювання та обмежень щодо експорту сільськогосподарської продукції.

**Чинники гальмування розвитку аграрного виробництва України на сучасному етапі полягають у такому:**

- низький рівень показників оплати та капіталозабезпеченості праці у сільському господарстві, випереджальне (порівняно з аграрними цінами) зростання цін на пально-мастильні матеріали, мінеральні та органічні добрива, сільгоспмашини, засоби захисту рослин тощо;

- незадовільний технічний стан галузі – у більшості господарств дві третини машинно-тракторного парку фізично й морально зношені та економічно неефективні;
- низький рівень матеріально-технічного забезпечення аграрних підприємств, їх низькі капіталоозброєність і капіталооснащеність, що не сприяє нарощуванню виробництва конкурентоспроможної сільськогосподарської продукції, зростанню ефективності аграрної галузі;
- обмеженість довгострокового та іпотечного кредитування, а також фінансового лізингу для придбання нової техніки;
- низький рівень інвестування сільськогосподарської галузі;
- недостатній рівень організаційного та фінансового забезпечення державних закупівель життєво важливих продуктів харчування та їх неефективне використання Аграрним фондом, що не сприяють згладжуванню цінових коливань протягом року;
- неефективність чинної моделі захисту внутрішнього ринку України від цінових коливань через цінове адміністрування та імпортні інтервенції, яка демотивує аграрне виробництво;
- неефективна аграрна політика (зокрема проблеми з відшкодуванням ПДВ експортерам, запровадження експортних обмежень тощо<sup>25</sup>), яка погіршила інвестиційний імідж України та спровокувала витіснення національних операторів аграрного ринку із зарубіжних ринків;
- кризові явища у тваринництві, про що свідчить скорочення поголів'я великої рогатої худоби та зменшення виробництва молока. Основна частина продукції тваринництва виробляється дрібними селянськими господарствами, які не мають можливостей застосовувати сучасні технології виробництва продукції, що зумовлює її низьку якість і невідповідність міжнародним санітарним нормам і стандартам якості;
- концентрація агрохолдингами великих земельних наділів у одній місцевості, що створює загрози регіонального монополізму для економіки галузі та соціального розвитку сільських територій;
- парцеляція земель сільськогосподарського призначення в результаті реформування земельних відносин (майже 85 % фермерів господарюють на земельних ділянках розміром до 100 га), тоді як ефективно ведення сільськогосподарської діяльності в ринкових умовах у більшості випадків може забезпечити саме крупнотоварне виробництво;
- неузгодженість у політиці підтримки аграрного виробництва та продовольчого ринку, послаблення механізмів захисту внутрішнього ринку від імпорту низькоякісної сільськогосподарської продукції та продовольства;
- невідповідність вітчизняної продукції сільського господарства міжнародним стандартам якості та санітарним нормам в умовах зовнішньоторговельної лібералізації, пов'язаної зі вступом України до СОТ та очікуваним утворенням зони вільної торгівлі з Європейським Союзом;
- нерозвиненість інфраструктури заготівлі та збуту сільгосппродукції, що зумовлює значні втрати сільськогосподарської продукції під час зберігання і транспортування;

<sup>25</sup>Із жовтня 2010 р. Кабінетом Міністрів України були встановлені обсяги квот на окремі види сільськогосподарської продукції. З 1 липня 2011 р. в Україні діяло експортне мито на пшеницю 9 %, але не менше 17 євро/т, на кукурудзу – 12 %, але не менше 20 євро/т, на ячмінь – 14 %, але не менше 23 євро/т. Нині до 1 січня 2012 р. продовжує діяти експортне мито на ячмінь.

- нерозвиненість і відсутність реальної державної підтримки кооперативних та інших форм об'єднання малих і середніх виробників сільгосппродукції;

- відсутність цілісного прозорого ринку сільгосппродукції (насамперед зерна), що призводить до циклічних цінових сплесків і непаритетного розподілу прибутків між сільськогосподарськими товаровиробниками і торговельними компаніями. Непрозорі «правила гри» створюють можливість монопольних змов і спекулятивних дій з боку торговельних посередників, наслідком чого є зростання цін на продовольство та «вимивання» доходу у виробників.

**В умовах відкритості національної економіки світові тенденції щодо наростання дефіциту продовольства та зростання цін можуть розглядатися як потужний виклик для українського аграрного виробництва.** Ці тенденції стимулюватимуть зростання цін на продукцію аграрної галузі, приплив інвестиційних ресурсів до галузі, а також можуть діяти як активний стимул поживлення сільгоспвиробництва та експорту сільгосппродукції, джерело додаткових фінансових ресурсів для розвитку та капіталізації сектору, підґрунтя для розкриття вітчизняного аграрного потенціалу як важливої та поки що недостатньо розкритої національної конкурентної переваги. Усталення світової тенденції зростання аграрних цін неминуче стане підґрунтям поживлення технологічної революції в агросекторі, що без належного інвестування модернізації сектору призводитиме до «розмивання» природних ресурсних переваг України на цьому ринку.

При цьому слід враховувати, що висока інвестиційна привабливість аграрного виробництва сприятиме збільшенню конкуренції між країнами, які мають аналогічний Україні значний аграрний потенціал.

Отже, створення сприятливих умов для ведення агробізнесу на теренах України є критично важливим для залучення відповідних інвестиційних потоків.

Мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення унеможливує створення господарств на основі концентрації земельної власності в оптимальних розмірах у ефективних власників. Унаслідок цього в сільськогосподарському виробництві переважають дрібні особисті селянські господарства, які не мають можливостей застосування сучасної сільськогосподарської техніки та нових технологій.

**Скасування мораторію на продаж і запровадження повноцінного ринку земель сільськогосподарського призначення мають сприяти:**

- залученню у товарне сільськогосподарське виробництво земельних ділянок, що нині не обробляються;

- оптимізації структури сільськогосподарського землекористування. Концентрація земельних наділів дозволить упроваджувати прогресивні агротехнології та сучасні технічні засоби, підвищить ошадливість і раціональність використання земель, продуктивність угідь;

- залученню інвестицій в АПК України, можливості нарощування іпотечного кредитування завдяки запровадженню механізму відчуження земельної ділянки;

- підвищенню ефективності та продуктивності аграрних підприємств, як наслідок – зміцненню продовольчої безпеки країни, посиленню конкурентоспроможності українського аграрного експорту;

- зниженню практики екологічно необґрунтованого використання земель, підвищенню культури землеробства через збільшення внесення добрив і за-

собів захисту рослин від шкідників і хвороб, упровадженню меліоративних та інших заходів з відновлення та підвищення родючості ґрунтів;

- новому розвитку орендних земельних відносин. Завдяки можливості продажу земельної ділянки орендодавцем орендар буде змушений більш ефективно використовувати земельну ділянку та сплачувати значно більшу орендну плату;

- задоволенню соціальних та економічних інтересів окремих власників земельних ділянок передпенсійного або пенсійного віку, які отримують можливість реалізувати право розпорядження земельною власністю на свій розсуд;

- вирішенню проблеми «нічийних» земельних паїв, що належать сільським жителям, які не мають спадкоємців, або ж їхнім спадкоємцям, які не проживають у сільській місцевості<sup>26</sup>.

**Водночас запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення з вільною їх купівлею-продажем і подальша економічна раціоналізація аграрного сектору, зважаючи на сучасні прояви цих процесів, містять суттєві ризики для соціально-економічної сфери країни:**

- надмірне «затягування» національної економіки в аграрну модель розвитку за рахунок екстенсивного розширення виробництва та експорту аграрної продукції на хвилях зростання світової кон'юнктури;

- зростання спекулятивного попиту на сільськогосподарські активи з боку і вітчизняних, і зарубіжних інвесторів та скуповування значних площ земель сільськогосподарського призначення великими власниками, що призведе до обезземелення селян;

- продаж селянами земельних ділянок сільськогосподарського призначення за ціною, істотно нижчою від економічно обґрунтованої, що призводитиме до їх об'єктивного збідніння;

- фактичне виведення з використання сільгоспземель, придбаних непрофільними власниками як засіб нагромадження, зі спекулятивною метою, або отриманих в реалізацію застави;

- формування на хвилі зростання світового попиту й цін на сільгосппродукцію сільгосппідприємств на основі скуповування земель за економічно не обґрунтованими заниженими цінами, а отже, не орієнтованих на тривале та ефективне землекористування;

- поглиблення спеціалізації сільськогосподарських підприємств і скорочення ними робочих місць і загалом зайнятості населення у сільській місцевості, що матиме наслідком деградацію дрібних сіл, руйнування традиційного сільського укладу, занепад сільських громад;

- «хвилю» отримання іпотечних кредитів під заставу земель із подальшим переходом застави у власність кредитодавця, що зумовить відплив прав власності на землю від сільгоспвиробників до фінансових установ із подальшою втратою контролю над їх передачею та використанням;

- неконтрольовану зміну цільового призначення та урбанізацію сільськогосподарських земель, у тому числі найродючіших ґрунтів – чорноземів;

<sup>26</sup>Чисельність земельних паїв, що не мають спадкоємців, сягає одного мільйона. Див.: Мірошніченко, А. М. Соціально-економічні та правові аспекти мораторію на відчуження приватних земель сільськогосподарського призначення / А. М. Мірошніченко, А. Д. Юрченко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 12. – С. 59–75.

- нераціональне використання сільгоспземель за прямим призначенням (орієнтація на вирощування економічно найвигодніших культур при втраті раціональної структури сівозмін, використання виснажливих агротехнологій);

- зниження рівня продовольчої безпеки країни за деякими сільгосппродуктами, зростання потреби в їх імпорті, підвищення на них цін через локальні та сезонні дефіцити внаслідок зміни новими власниками структури посівних площ на користь тих культур, які швидко окупаються і мають високий експортний потенціал, ліквідації неприбуткових підрозділів;

- неможливість реалізації заходів щодо виконання загальнодержавних програм охорони довкілля, зокрема Загальнодержавної програми використання та охорони земель.

**Зазначені ризики мають бути в обов'язковому порядку враховані у процесі розроблення нормативно-правової бази регулювання ринку сільськогосподарських земель та їх використання.** Відповідні контрінструменти мають бути ухвалені та впроваджені (у т. ч. й відповідна інституціалізація, тобто визначення відповідальних регуляторних і контрольних державних установ) перш, ніж буде скасовано мораторій.

Політика реформування аграрного сектору зазвичай ігнорує ширше коло завдань, що стосуються розвитку сільських територій загалом. **Україна, в якій частка сільського населення перевищує 30 %, вирізняється вкрай низьким рівнем підтримки села.** Політика розвитку сільських територій України здійснюється переважно в межах реалізації завдань агрополітики й державної підтримки фермерських та особистих селянських господарств.

Залишаються декларативними зобов'язання держави щодо надання переваги селу (порівняно з містом) у спорудженні житла, об'єктів освіти, культури та спорту, охорони здоров'я, побуту, торгівлі, газифікації, водо- й електропостачання, телефонізації, зв'язку, комунальних об'єктів, у послугах радіо і телебачення. Не забезпечуються й рівні з містом умови постачання промислових і продовольчих товарів. Не відповідає науково обґрунтованим нормативам якість медичного, культурного, спортивного, комунально-побутового, транспортного й торговельного обслуговування села.

Слід враховувати, що після прийняття Закону України «Про ринок землі» на період до зняття мораторію на купівлю-продаж сільськогосподарської землі можливе загострення ризиків інтенсивного скуповування корпоративних прав сільськогосподарських підприємств і орендних прав на земельні та майнові паї структурами з іноземним капіталом, створення квазіфермерських і квазіселянських господарств, зорієнтованих на майбутнє скуповування сільськогосподарських земель, спонукання орендарів та орендодавців до дострокового розриву орендних відносин, змушення селян до примусової консолідації земельних часток (паїв) в інтересах третіх приватних чи юридичних осіб. Це зумовлює потребу в рішучих послідовних перетвореннях, спрямованих на забезпечення повноцінної земельної реформи.

## **5.2. Порядок денний аграрних реформ в Україні**

Реформування в аграрній сфері має полягати в максимальному зміцненні потужностей агропромислового виробництва з метою задоволення потреби населення країни в якісних і доступних продуктах харчування та забезпе-



чення в найближчому майбутньому для національного виробника провідних позицій на світових ринках продовольства. Аграрно-промисловий комплекс має перетворитися на «точку зростання» та одну з провідних галузей національної економіки, що забезпечить конкурентні переваги України на світових ринках. Цьому має сприяти запровадження прозорого та конкурентного соціально орієнтованого ринку земель сільськогосподарського призначення на основі єдиної системи державного земельного кадастру. **Основні акценти мають бути зміщені в бік формування ринкових інститутів, які дозволять оптимізувати діючі форми організації сільськогосподарського виробництва з точки зору ефективності реалізації ними не лише економічних, а й соціальних та екологічних функцій.**

Заходи щодо запровадження регульованого ринку земель сільськогосподарського призначення слід розпочинати першочергово та невідкладно. Вони мають забезпечувати орієнтацію земельного ринку насамперед на реалізацію економічних інтересів селян; поступовість включення приватних сільськогосподарських угідь у ринковий обіг; диференційований підхід до соціальних груп суб'єктів земельного ринку, до їх участі в укладанні угод щодо купівлі-продажу землі; чітке державне регулювання ринку землі, створення системи цінкових і податкових важелів впливу держави на ринковий обіг землі; першочерговість формування інструментів державної політики з регулювання ефективності та напрямів використання сільськогосподарських земель.

**Стратегічними цілями аграрної політики на 2012 р. є забезпечення умов для ефективної виробничої діяльності суб'єктів підприємництва з метою нарощування обсягів виробництва продукції відповідно до потреб населення України і динаміки світового попиту на аграрну продукцію, регулювання та створення максимально широкої цінової доступності споживачів до продуктів харчування і досягнення показників якості продуктів харчування, пріоритетності забезпечення продовольчої безпеки держави та сталості розвитку аграрного сектору України.**

Успіх подальшого здійснення аграрних реформ в Україні значною мірою залежатиме від об'єднання зусиль держави, регіональної влади та місцевого самоврядування, аграрного бізнесу і сільського населення для активізації підприємницької та інноваційної діяльності.

Пріоритетами мають стати:

- забезпечення позитивних структурних зрушень у міжгалузевих пропорціях завдяки випереджальному зростанню виробництва в галузі тваринництва та підвищенню її частки у сільськогосподарському виробництві (з 36,3 % у 2011 р. до 43,5 % у 2012 р. та 45 % у 2015 р.) насамперед за рахунок розвитку галузі в господарствах, що мають землю і не мають худоби, раціоналізації структури посівних площ з метою забезпечення цілісності виробничих циклів у агросекторі та запровадження засад сталого (екологічно та економічно раціонального) землекористування;

- організація цивілізованого аграрного ринку, в т. ч. на засадах біржової торгівлі, прискорення створення мережі оптових ринків сільськогосподарської продукції, заготівельно-збутових кооперативів, спорудження овочесховищ і здійснення гнучкої митно-тарифної політики;

- удосконалення механізмів державної підтримки сільгоспвиробників і захисту вітчизняного ринку;

- підвищення привабливості фермерства, розширення доступу фермерських і селянських господарств до всіх форм державної підтримки аграрного сектору, заохочення селянських господарств до об'єднання в кооперативні структури та набуття статусу суб'єктів підприємницької діяльності;
- сприяння інституціоналізації міжгалузевої співпраці в межах агропродовольчих продуктових ланцюжків і розвитку відповідних контрактних відносин;
- реалізація заходів щодо стимулювання розвитку сільських територій.

Для реалізації наведених цілей необхідно вжити таких заходів, спрямованих на реформування аграрного сектору України та забезпечення продовольчої безпеки держави.

**1. Забезпечення ефективності внутрішнього ринку та цінового регулювання.** У зв'язку з посиленням дії чинників зростання цін на сільгосппродукцію конче необхідно розвинути інфраструктуру та посилити конкурентність ринку, що запобігатиме необгрунтованому підвищенню цін, зловживанню недобросовісними методами конкуренції, знижуватиме непродуктивні та накладні витрати виробників, зокрема так:

- активізувати діяльність Аграрного фонду у спосіб використання ним фінансових і товарних інтервенцій, заставних, форвардних і ф'ючерсних закупівель, що впливатиме на стабілізацію цін на продукти харчування. Для цього слід переглянути й суттєво спростити процедури та договірні умови між Аграрним фондом і товаровиробниками при укладанні контрактів на поставку майбутнього врожаю сільськогосподарської продукції;

- активізувати відстеження та протидію проявам монопольної поведінки у сферах матеріально-технічного постачання агросектору, закупівлі сільгоспсировини, оптової і роздрібно торгівлі сільськогосподарською та харчовою продукцією;

- створити умови для розвитку ринкової інфраструктури в агропромисловому комплексі, зокрема товарних бірж, оптових ринків сільськогосподарської та харчової продукції, заготівельних і збутових кооперативів та інших об'єднань, у тому числі за фінансової участі держави на загальнодержавному й місцевому рівнях;

- забезпечити подальший розвиток системи сертифікованих складських приміщень, формування інформаційної та комунікаційної систем, розбудову транспортної та логістичної інфраструктури аграрного ринку;

- розробити програми продовольчого субсидювання населення країни, що сприятиме стимулюванню споживчого попиту;

- забезпечити захист українських товаровиробників і внутрішнього ринку від імпорту низькоякісної сільгосппродукції за рахунок використання системи контролю безпечності харчової продукції, передбаченої СОТ;

- унеможливити рейдерство та монополію агрохолдингів на оренду сільськогосподарських земель, сприяти створенню здорової конкуренції та наданню селянам можливостей широкого вибору для здачі земельних паїв у оренду з пріоритетним правом вибору орендарів, умов оренди та справедливої орендної плати;

- відмовитися від адміністративного втручання в ціноутворення на сільськогосподарську продукцію на внутрішньому ринку та при її експорті, використання антимонопольного законодавства у випадку різкого коливання цін на сільгосппродукцію.

**2. Сприяння підвищенню ефективності та конкурентоспроможності агровиробництва, захисту інтересів вітчизняних товаровиробників на зовніш-**

**ніх ринках.** Утримання конкурентних переваг українських агровиробників і на світовому, і на вітчизняному ринках уже у середньостроковому періоді вимагатиме суттєвого організаційного й технологічного оновлення виробництва, посилення його товарності та індустріалізації, приведення технологічних процесів у відповідність до міжнародних ветеринарних і фітосанітарних вимог тощо. Серед способів реалізації цих завдань є такі:

- забезпечення механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору, розширення контингенту учасників державної підтримки завдяки бюджетним проектам, пільговим кредитам, лізингу;

- удосконалення системи державної підтримки виробництва продукції тваринництва, насамперед високоякісного молока;

- збільшення обсягів фінансування аграрного сектору, у т. ч. пільгового кредитування;

- переорієнтування системи державної підтримки аграрного сектору на стимулювання виробників, орієнтованих на місцеві продовольчі ринки;

- підвищення ефективності системи державного регулювання сільського господарства та розширення сфери дії механізму саморегулювання;

- сприяння вертикальній інтеграції агропромислового сектору, інвестуванню капіталів переробних підприємств у розвиток їх сировинної бази;

- сприяння кооперуванню сільськогосподарських товаровиробників з метою спільного збуту продукції, придбання та використання сільськогосподарської техніки; створення малими і середніми господарствами місцевих кооперативних об'єднань з надання техніки для виконання певних технологічних операцій;

- забезпечення прозорості й ефективності використання державної підтримки агропромислового комплексу у спосіб оптимізації кількості та змісту державних цільових і бюджетних програм, концентрації їх на заходах «зеленої скрині» СОТ зі створенням відповідних механізмів використання цієї допомоги, поступового переходу від надання державної підтримки сільськогосподарським підприємствам до сприяння розвитку сільської місцевості, ринкової інфраструктури аграрного ринку, здійснення природоохоронних заходів і розвитку депресивних територій;

- організація на регіональному рівні системи професійної підготовки (в галузі аграрного виробництва та сфері економіки агробізнесу) в професійно-технічних училищах і технікумах агропромислового комплексу, в т. ч. на основі замовлення від аграрних підприємств стажування в базових найбільш успішних аграрних господарствах;

- здійснення моніторингу світового та вітчизняного аграрних ринків, розроблення механізму виявлення та попередження зовнішніх і внутрішніх загроз продовольчій безпеці України.

**3. Забезпечення цільового спрямування коштів від продажу сільгосп-продукції на розвиток аграрного сектору економіки.** Має бути подолана тенденція, за якої через значне відставання в реформуванні аграрного сектору значна частка доходу від реалізації сільгосппродукції кінцевому споживачеві (особливо це стосується експорту) осідає у торговельно-посередницькому секторі та не використовується для розвитку виробництва. Цьому сприяють:

- стимулювання експорту продуктів сільськогосподарського походження з максимальним рівнем доданої вартості;

- зменшення числа посередників у процесах оптової та роздрібної реалізації продукції;
- спрощення можливостей укладання експортних контрактів безпосередньо сільгоспвиробниками (у т. ч. у спосіб створення експортних асоціацій дрібних агровиробників, надання цільових експортних кредитів тощо);
- створення Державного земельного банку, завданням якого має бути кредитування сільськогосподарських виробників під заставу земель і прав оренди;
- укладання багатосторонніх міжурядових торговельних угод щодо експорту Україною сільськогосподарської продукції та продуктів харчування, у т. ч. в межах участі у програмах міжнародної продовольчої допомоги;
- посилення у системі посольств і дипломатичних місій України роботи економічних блоків щодо просування аграрної продукції на ринки іноземних країн.

**4. Активізація інвестиційної діяльності у сільськогосподарському виробництві.** Інвестиційна діяльність має спрямовуватися на оновлення матеріально-технічної бази підприємств і запровадження новітніх технологій виробництва сільськогосподарської продукції на інноваційній основі, поліпшення інфраструктури аграрного виробництва. Першочерговими напрямками державної політики мають бути:

- надання інформаційної та методичної підтримки інвестуванню в розвиток сільгоспвиробництва, спрощення процесів реєстрації аграрних інвестицій, надання гарантій землекористування інвесторам завдяки механізмам довгострокової оренди, формуванню дієвої системи захисту прав інвесторів, які ведуть виробничу діяльність в аграрному секторі;
- розширення використання механізмів часткової компенсації вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва;
- надання пільг у частині звільнення від ПДВ і ввізного мита при імпорті технологій та обладнання для реконструкції і модернізації вітчизняних підприємств сільськогосподарського машинобудування;
- удосконалення чинних і запровадження нових механізмів пільгового довгострокового кредитування сільськогосподарських товаровиробників під час придбання ними сільськогосподарської техніки, виконання послуг сторонніми організаціями щодо встановлення відповідного обладнання, будівництва тваринницьких комплексів;
- створення сприятливих умов для залучення інвестицій у виробництво біопалива, екологічно чистої та органічної продукції, формування системи сільськогосподарських та обслуговуючих кооперативів;
- розвиток мережі закладів, що надають консультаційні послуги стосовно можливостей вкладення капіталів у АПК.

**5. Підвищення якості та гарантування безпечності харчової продукції та її відповідності міжнародним стандартам.** Така система має гарантувати виробництво стандартизованої продукції сільського господарства та наповнення внутрішнього ринку високоякісними продуктами харчування. З цією метою доцільними будуть:

- сприяння створенню незалежних сертифікованих центрів оцінки якості та безпечності продуктів харчування, які на основі відповідного аналізу мали б можливість маркувати продукцію відповідним знаком якості;
- адаптація вітчизняного законодавства щодо європейських санітарних і фітосанітарних вимог стосовно виробництва сільськогосподарської продукції, умов утримання тварин;

- сприяння та підтримка запровадження на підприємствах агропродовольчого комплексу систем управління якістю, екологічного управління та безпечністю харчової продукції по всьому ланцюгу її виробництва згідно з відповідними міжнародними стандартами;

- створення чіткого та прозорого механізму відстеження безпечності харчових продуктів та їх інгредієнтів на етапах виробництва й реалізації з метою недопущення поставок товарів, що загрожують здоров'ю споживачів;

- підвищення відповідальності кожного учасника продовольчого сектору (від постачальника до сфери збуту продукції) за безпеку продовольства та здійснення постійного моніторингу його безпечності;

- удосконалення діяльності державних контролюючих органів з метою недопущення корупції у сфері сертифікації та стандартизації продуктів харчування (інформація щодо діяльності цих органів та якості сільськогосподарської продукції має бути доступною громадськості);

- забезпечення державного фінансування центрів стандартизації в обсягах, необхідних для проведення планових і позапланових перевірок виробників продуктів харчування, та місць реалізації останніх;

- прийняття Закону України «Про органічне виробництво», що буде поштовхом для розвитку органічного виробництва в Україні.

**6. Посилення охорони земель і підвищення родючості ґрунтів.** Заходи мають спрямовуватися на стимулювання землекористувачів до раціонального використання сільськогосподарських угідь, запровадження систем ґрунтозахисних систем ведення землеробства. Основними заходами державної політики у цьому напрямі мають бути такі:

- контроль за використанням і охороною земель сільськогосподарського призначення, що полягає у забезпеченні дотримання земельного законодавства під час укладання земельно-правових угод, запобіганні забрудненню земель і зниженню родючості ґрунтів, запровадженні компенсації сільськогосподарським товаровиробникам частини втрат унаслідок консервації деградованих, малопродуктивних і забруднених земель, накладанні відповідальності (цивільної, адміністративної або кримінальної) за приховування від обліку та подання неповної інформації землекористувачами про стан угідь; упровадження альтернативних ресурсощадних і безпечних технологій та систем землеробства, що дозволить землекористувачам знизити рівень забруднення земель і підвищити їхню якість;

- ведення екологічного моніторингу та контролю за ефективністю використання земельних ресурсів з метою своєчасного виявлення зміни якісного стану земель і властивостей ґрунтів унаслідок нераціонального їх використання; оцінка здійснення заходів щодо охорони земель, збереження та відтворення родючості ґрунтів; попередження негативного впливу на ґрунтовий покрив і усунення його наслідків;

- введення санкцій за неефективне сільськогосподарське землекористування, незаконне вилучення земель зі зміною їх цільового призначення, а також за застосування екологічно небезпечних технологій обробітку та вирощування сільгоспкультур, забруднення та/або засмічення земель, погіршення якості ґрунтового покриву;

- розроблення Національного кодексу сталого агрокористування, який встановлюватиме систему правил ведення належної сільськогосподарської практики, та затвердження Загальнодержавної програми використання та

охорони земель, у якій, зокрема, слід передбачити положення щодо захисту ґрунтів від деградації, забруднення та виснаження; раціонального використання, охорони та відтворення родючості земельних ресурсів, підтримки агроландшафтів.

**7. Завершення формування нормативно-правового поля, необхідного для функціонування ринку земель.** Необхідні заходи включають:

- забезпечення науково-експертного обговорення Закону України «Про ринок земель» з відпрацюванням практичних механізмів його реалізації;
- завершення інвентаризації земельних ділянок та формування автоматизованої системи земельного кадастру як сукупності відомостей і документів про місце розташування та правовий режим земельних ділянок, їх оцінку і класифікацію, якісну характеристику;
- підготовку нормативно-правових актів із питань консолідації земельних паїв у земельних масивах для їх вискоєфективного використання, узгодження порядку обміну паїв і недопущення при цьому утиску земельних прав селян – власників земельних паїв;
- підготовку проектів законів України «Про державний земельний (іпотечний) банк», «Про іпотеку землі», «Про зонування земель», «Про управління землями державної власності», «Про розмежування земель державної та комунальної власності», «Про ґрунти та їх родючість»;
- прийняття Закону України «Про сільське господарство», який визначатиме соціально-економічні основи організації сільського господарства України, створення сприятливих економічних умов для його ефективного розвитку як пріоритетної галузі економіки з метою гарантування продовольчої безпеки, необхідного сировинного забезпечення інших галузей, нарощування експортного потенціалу, створення належних умов проживання в сільській місцевості та комплексного розвитку сільських територій.

**8. Реалізація цілей розвитку сільських територій.** Розвиток сільських територій має важливе значення не лише з огляду на його особливу роль у соціально-економічному житті держави. Його важливість пов'язана також із виконанням Україною взятих на себе зобов'язань щодо гармонізації чинного законодавства і стандартів якості життя населення з вимогами ЄС, співпраця з яким залишається одним із пріоритетів політики європейської інтеграції України.

Реалізація цілеспрямованої політики розвитку сільських територій має на меті розроблення компенсаторів негативних соціальних ефектів земельної реформи (насамперед завдяки диверсифікації зайнятості та ефективному впровадженню механізмів соціального захисту вразливих верств сільського населення), а також створення конкурентних переваг сільських територій для залучення сучасних фахівців у сфері агровиробництва, запобігання відпливу із сіл молоді та заохочення її до працевлаштування в агровиробництві, поліпшення привабливості агровиробництва насамперед для дрібних і середніх інвесторів.

**Для сприяння розвитку сільських територій необхідні:**

- розроблення ґрунтовної та адекватної сучасним викликам програми розвитку сільських територій та її прийняття на найвищому державному рівні. Основними питаннями такої програми мають бути визначення і законодавче закріплення статусу сільських територій, а також формування інституційного середовища їх розвитку;
- деаграризація та збереження природного середовища села. З цією метою виділення державних коштів має спрямовуватися на розвиток соціаль-

ної та інституційної інфраструктури села. Насамперед це стосується фінансування освіти на селі, у т. ч. реалізації програм підвищення кваліфікації учителів, комп'ютеризації шкіл і забезпечення їх необхідними транспортними засобами, поліпшення медичного обслуговування мешканців сільських територій, розвитку мережі сільських бібліотек тощо;

- розроблення концепції розвитку територіальних громад, виходячи з їх соціальних пріоритетів, спрямування заходів державної та бюджетної підтримки на підвищення ефективності сільського розвитку; підтримка і розвиток сільської інфраструктури – інженерних мереж енерго- і газопостачання, транспортних та інформаційних комунікацій, соціальної сфери сільських територій;

- включення до регіональних програм соціально-економічного та інноваційного розвитку сільських територій програм підтримки аграрних кластерів;

- розвиток несільськогосподарських видів економічної діяльності у сільській місцевості. Для цього необхідно започаткувати реалізацію ефективних регіональних і місцевих стратегій та програм розвитку несільськогосподарських видів економічної діяльності на основі наявного ресурсного потенціалу та існуючих потреб у продукції і послугах конкретних сільських територій, упровадити пільгове оподаткування для новостворених підприємств на сільських територіях у разі інноваційного характеру їх виробничої діяльності, а також надання соціально необхідних послуг або здійснення інфраструктурного забезпечення цих територій.

Упровадження вказаних заходів сприятиме реалізації конкурентних переваг вітчизняного аграрного виробництва на світових ринках не лише завдяки використанню сприятливих природно-кліматичних умов, а й за рахунок підвищення ефективності галузі завдяки суцільній її модернізації, розширенню здійснених циклів виробництва харчових продуктів, насиченню ринку вітчизняною продукцією з високим рівнем переробки. **Аграрний сектор має стати не лише осередком створення нових робочих місць і подолання безробіття на селі, а й рушієм інноваційної перебудови усього способу життя селян.**

## **6. РЕФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ ТА СОЦІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК В УКРАЇНІ**

### *6.1. Ризики та виклики соціальної сфери*

Надання цілям економічного зростання пріоритетності перед отриманням соціального ефекту економічного розвитку призвело до поєднання позитивних показників економічного зростання зі стагнацією та збереженням несприятливого становища у соціальній сфері.

Як засвідчили приклади гострого соціального протистояння, зафіксованого в Україні протягом 2011 р., болючі наслідки реформ у соціальній сфері ставлять під сумнів успішність реалізації демократичних і ринкових перетворень.

Європейський вибір України означає послідовну орієнтацію на чинну в провідних європейських країнах модель соціальної ринкової економіки, перевагами якої є високий рівень соціальних стандартів і розвитку гуманітарної сфери, ефективний захист прав працівників, розвинена система соціального захисту. Наближення до економічних і соціальних стандартів Євросоюзу вимагає виконання низки умов, визначених угодами між Україною та ЄС.

**Найважливішими проблемами соціальної сфери України є такі.**

**1. Низький рівень оплати праці.** Він є чи не найважливішою проблемою української економіки, оскільки саме рівень оплати праці визначає такі основні макроекономічні параметри, як стандарти соціального захисту та сукупний платоспроможний попит. Стандарти оплати праці в Україні досі є надто низькими, низькою є й питома вага і витрат на робочу силу в собівартості виробництва, і оплати праці у ВВП. У цілому частка оплати праці у ВВП в Україні складає 51 %, тоді як у країнах Європейського Союзу – в середньому 65 %<sup>27</sup>.

Згідно зі стандартами ЄС мінімальна заробітна плата має бути вищою за прожитковий мінімум приблизно утричі. В Україні погодинна оплата праці є неспівставною з оплатою у країнах Євросоюзу і на 31.12.2011 р. становить 6,04 грн/год<sup>28</sup> (0,52 євро/год), тоді як середні погодинні витрати на оплату праці у промисловості в країнах ЄС<sup>29</sup> – 22 євро/год (найменше – 6 євро/год у Латвії). Не співпадає і спосіб визначення погодинного тарифу: якщо в країнах Європи він обраховується на основі показників рівня забезпечення потреб особи, то в Україні вартість години праці отримується арифметично – у спосіб поділу середньої заробітної плати на місячну норму робочого часу.

**2. Неefективна політика зайнятості.** На відміну від країн ЄС, що приділяють значну увагу питанням зайнятості, безробіття, соціальної вилученості та ринку праці, Україна протягом 20 років не змогла сформувати цілісну концепцію останнього. Через невідповідність структури професійної підготовки кадрів потребам ринку праці України виникає значний дисбаланс між попитом і пропозицією робочої сили.

Відсутність державної стратегії зайнятості супроводжується значними соціальними витратами передусім у вигляді високих міграційних інтенцій, знецінення та декваліфікації робочої сили тощо.

**3. Наслідки безвідповідальної політики попередніх урядів у сфері соціального захисту.** Така політика зосереджувалася на невпинному збільшенні кількості недостатньо обґрунтованих соціальних виплат, пільг, субсидій тощо. Її досі у соціальній сфері основні кошти спрямовуються на підтримання виплат за структурою, в якій переважають пасивні елементи соціального захисту. Активні елементи, які підвищують трудовий потенціал людини в ринковій системі (освіта, медицина, професійне навчання), залишаються об'єктом залишкового фінансування. Такий підхід гальмує системні ринкові перетворення, суттєво знижує їхню результативність.

<sup>27</sup>Про результати аналізу виконання комплексної програми забезпечення реалізації стратегії подолання бідності / Рахункова палата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Bulet\\_Bednost.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Bulet_Bednost.pdf)

<sup>28</sup>Про внесення змін в деякі законодавчі акти України відносно погодинної оплати праці : закон України від 25.06.2009 р. № 1574-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – С. 30. – Ст. 8.

<sup>29</sup>Боднар, І. Зароблю зарплату за день / І. Боднар // Експрес. – 2011. – № 34 (5670).



**Основними вадами системи соціального захисту є такі:**

- невизначеність стратегічних пріоритетів державної політики щодо соціального захисту населення та безсистемність здійснюваних заходів. Соціальний захист розглядається вузько, як форма підтримки громадян у ситуації соціального ризику. Відсутня система профілактики соціальних ризиків і соціального захисту осіб і сімей. Державна політика щодо соціального захисту не узгоджена з політикою праці, податків, сім'ї, демографії;

- неоптимальна структура доходів населення, яка має трансформуватися в напрямку підвищення ролі заробітної плати як чинника подолання бідності працюючих осіб та їхніх сімей, а також способу посилення ролі систем соціального страхування;

- труднощі цільової реалізації додаткового соціального захисту для таких категорій населення, як діти-сироти й діти, позбавлені батьківського піклування; ветерани війни; ветерани військової служби та ветерани органів внутрішніх справ; ветерани праці та особи похилого віку; особи з обмеженими фізичними можливостями; особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; особи, які стали жертвами політичних репресій; біженці та ін.

**4. Незавершеність пенсійної реформи.** Незважаючи на важливі наслідки зміни пенсійного законодавства, проведеній пенсійній реформі притаманна низка недоліків:

- більшість заходів має параметричний характер і спрямована на подолання дефіциту бюджету Пенсійного фонду України. Проте попередні оцінки їх ефективності дозволяють у ліпшому випадку говорити про його певне скорочення, але в жодному разі не усунення (тим паче – появу профіциту);

- для майбутніх пенсіонерів умови пенсійного забезпечення стають менш комфортними (окрім поодиноких винятків), оскільки прийняті законодавчі зміни нерідко спричиняють зменшення їх майбутніх доходів. Отже, завдання забезпечення гідного рівня життя для осіб, що втратили працездатність, не вирішується;

- підвищення пенсійного віку та страхового стажу погіршують ситуацію на ринку праці. Особливо загострюється проблема «першого робочого місця» та працевлаштування осіб, старших за 40 років. Тим самим підсилюється ризик збільшення виплат по безробіттю і додаткових витрат на перекваліфікацію безробітних. Окремо слід зазначити, що підвищення пенсійного віку для жінок відбуватиметься поступово, тоді як збільшення страхового стажу, необхідного для виходу на пенсію (з 20 до 30 років для жінок та з 25 до 35 років для чоловіків), відбулося в один момент. Наслідком такого кроку стане суттєве погіршення умов пенсійного забезпечення осіб, що на сьогодні знаходяться у передпенсійному віці. Значна частина з них, маючи нестачу стажу нового підвищеного розміру, вимушена буде отримувати неповну пенсію та/або задля отримання повної пенсії добровільно відстрочувати закінчення трудової біографії.

Реформуванням у пенсійній системі також не вирішено основні завдання:

- позбавлення пенсійної системи невластивих їй функцій (зокрема фінансування дострокових і пільгових пенсій);

- упровадження професійної пенсійної системи, у тому числі дольової участі роботодавців і держави у відшкодуванні фактичних витрат на виплату й доставку пенсій, що призначаються на пільгових умовах;

- звільнення солідарної системи від фінансування доплати до розміру прожиткового мінімуму особам, які не мають необхідного страхового стажу, у спосіб перекладення зобов'язань на державний бюджет;
- започаткування запровадження загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи.

Основні ризики реформування сфери пов'язані з недосконалим її управлінням, низькою вмотивованістю і недостатньою готовністю керівників установ і до проведення реформ, і до роботи в нових умовах.

**5. Неefективність реформ системи охорони здоров'я.** Вітчизняна система охорони здоров'я не здатна достатньою мірою задовольнити потреби населення в медичній допомозі, забезпечити доступність, якість і своєчасність медичних послуг. Це знаходить відображення і в медико-демографічних показниках, які хоча й мають певну позитивну динаміку, проте досі залишаються на критичному рівні. Так, зберігаються природне скорочення населення (в розрахунку на 1 тис. осіб у 2011 р. становило 3,7 особи), високий за європейськими мірками рівень смертності (14,6 особи на 1 тис. населення), низький рівень народжуваності, високий рівень захворюваності тощо. В Україні порівняно з розвиненими країнами удвічі вищий показник малюкової смертності.

Згідно з програмою реформування системи охорони здоров'я розвиток первинної медичної допомоги в Україні є пріоритетним у розвитку сфери. Він функціонує з вельми низькою ефективністю. Темпи формування мережі підрозділів первинної допомоги украї недостатні. На сьогодні на первинному рівні задовольняється лише до 30 % випадків звернень по медичну допомогу в містах і до 50 % у сільській місцевості на відміну від науково обґрунтованого і практично доведеного досвідом інших країн рівня у 80–90 %.

У зв'язку з вищезазначеним пріоритетним напрямом медичної реформи в «пілотних» регіонах є відкриття центрів первинної медико-санітарної допомоги, де працюватимуть сімейні лікарі, а також терапевти та педіатри. Разом з тим упровадження цього напрямку реформування виявило такі ризики, як:

- нестача лікарів. На сьогодні у сфері працює лише 8 тис. лікарів загальної практики – сімейних лікарів – за потреби майже в 33 тис.<sup>30</sup> Проводиться активна робота щодо підготовки та перепідготовки лікарів для первинної ланки. Проте досить часто цьому процесу притаманний формальний (і з позиції лікарів, і з позиції навчальних закладів) підхід, що негативно впливає на рівень підготовки лікарів;
- недосконалість механізмів контролю та компенсаторних механізмів, унаслідок чого значний відсоток фахівців первинної ланки, підготовлених у межах держзамовлення з використанням бюджетних коштів, не працюють саме у первинній ланці;
- неналежний рівень оснащення центрів медико-санітарної допомоги через брак коштів.

Як наслідок – у цьому напрямі реформування реальні зрушення відбуваються украї повільно, якість медичних послуг не підвищується.

Відчутною є *недосконалість законодавства, що регламентує проведення експерименту в пілотних регіонах*. Закон України «Про порядок проведення

<sup>30</sup>Перший заступник Міністра охорони здоров'я України Раїса Моїсеєнко: «З 2020 року первинна медична допомога буде надаватися тільки лікарями загальної практики – сімейними лікарями» / МОЗ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre\\_20110929\\_4.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20110929_4.html)

реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві» не містить критеріїв ефективності впровадження пілотного проекту, законодавчих гарантій соціального, медичного захисту в разі невдалого впровадження реформи, захисту прав і визначення обов'язків місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій, працівників сфери охорони здоров'я, пацієнтів. Це призвело до небажання Донецької області брати участь в експерименті, у зв'язку із чим був розроблений Законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві» (щодо виключення Донецької області з переліку суб'єктів реформування)».

Зберігається тенденція нерационального використання бюджетних коштів у сфері охорони здоров'я. Так, за даними Рахункової палати 40 % спрямованих державою коштів на освіту і підвищення кваліфікації медиків витрачається неефективно та з порушенням законодавства<sup>31</sup>; відсутня інформація про реальні потреби закладів охорони здоров'я. Відсутність моніторингу цін перешкоджає формуванню обґрунтованих обсягів видатків з держбюджету та ефективному використанню коштів. У 2010-2011 рр. МОЗ використало з порушенням чинного законодавства 214,5 млн грн. Це понад половину коштів, витрачених на закупівлю лікарських засобів і виробів медичного призначення, які до того ж постачалися до закладів охорони здоров'я нерівномірно, із запізненням до п'яти місяців, а також із меншими, ніж планувалося, термінами придатності<sup>32</sup>.

Залишається відкритим питання відпрацювання механізму контролю, покарання за надання медичної допомоги неналежної якості, заохочення до надання якісної медичної допомоги.

Для стратегічного планування діяльності системи охорони здоров'я та оперативного реагування на потреби сфери в умовах проведення експерименту необхідними є забезпечення достовірною статистичною інформацією, яка б відповідала реальному стану справ, та упорядкована нормативно-правова база. На сьогодні їх нестача є суттєвою перешкодою успішного впровадження реформування.

Залишаються невирішеними питання системи громадського здоров'я, не створюються умови для забезпечення здорового способу життя широких верств населення. У суспільстві продовжує зберігатися споживацьке ставлення населення до власного здоров'я, не формуються відповідальність і мотивація щодо його збереження та зміцнення, особливо серед дітей та молоді. Це також негативно впливає на перебіг виконання поставлених завдань реформування системи охорони здоров'я.

**6. Неефективна житлова політика.** Рівень забезпеченості житлом в Україні на сьогодні є одним із найнижчих у Європі. Збільшується кількість сімей, які мають житлову площу в розрахунку на одну особу, меншу за санітарну норму (13,65 м<sup>2</sup>). У 2008 р. їх чисельність становила 7033 тис., або 40,9 % загальної кількості, у I кварталі 2010 р. – 7121 тис. сімей, або 41,8 %.

<sup>31</sup>Медиків готують навмання / Рахункова палата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16736715>

<sup>32</sup>Недбалість чиновників шкодить здоров'ю / Рахункова палата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16738498](http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16738498)

Незважаючи на збільшення обсягів житлового будівництва, програм забезпечення житлом окремих категорій населення, значна кількість сімей та осіб – передусім тих, хто працює, – не може забезпечити себе житлом через недостатній рівень доходів. Наслідками стають погіршення демографічної ситуації, міграційний вплив населення, перехід працюючих громадян до тіньової економіки або спроби працездатних осіб потрапити до категорій, які мають право на соціальне житло, тобто перейти на утримання держави.

Реформування житлово-комунального господарства України триває з 1995 р., коли Верховною Радою України було ухвалено Концепцію розвитку житлово-комунального господарства та Концепцію державної житлової політики. Їх основні принципи були враховані в Законі України «Про загальнодержавну програму реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки». Проте динаміка галузі та стан обслуговування населення погіршуються. Нинішнє житлове законодавство змушує державу брати на себе надто значні житлові зобов'язання, зокрема ставити на квартирний облік громадян із високим рівнем доходів, а також громадян, умови проживання яких хоча й не відповідають сучасним стандартам, але не є критичними.

Інститут оренди житла в Україні сьогодні перебуває в зародковому стані та є напівтіньовим, хоча законодавча база дозволяє йому працювати в повному обсязі. Існують проблеми з побудовою соціального житла, якого катастрофічно не вистачає.

**Отже, для інтеграції у європейський соціальний простір Україні доведеться здійснити суттєві зміни в забезпеченні права на працевлаштування, досягти європейських стандартів оплати й безпеки праці, гарантій соціального забезпечення, умов життя громадян, охорони здоров'я, розвитку освіти, культури, соціального захисту тощо.** Радикальне поліпшення стандартів у соціальній сфері має і пріоритетне економічне значення, оскільки від цього залежать можливість включення до європейського ринку праці, доступ до ринку товарів і послуг, розвиток гуманітарного капіталу, формування середнього класу та зрештою забезпечення міжнародної конкурентоспроможності України.

## *6.2. Орієнтири соціального розвитку та модернізації соціальної політики*

Підвищення стандартів і рівня життя громадян, сприяння повній зайнятості та продуктивності праці, розвиток людського капіталу, радикальне поліпшення якості соціального захисту і збільшення ефективності надання послуг соціальної сфери – обов'язкові передумови здатності держави адекватно відповідати на виклики сучасної високотехнологічної економіки. Зважаючи на це, будь-які реформи можна вважати результативними лише тоді, коли досягнуто баланс між економічним зростанням держави й добробутом конкретної особи. **Саме висока якість життя конкретної особи та сім'ї є головною метою та основним показником економічних успіхів держави.** Це є тим головним викликом, на який має бути знайдено відповідь у контексті модернізаційного спрямування Української держави та її європейського вибору.

**Лише в разі вжиття дієвих заходів щодо підвищення рівня добробуту людей стає можливим органічне поєднання завдань стимулювання економічного зростання та посилення його соціального складника.**

Досягнення зазначеної мети вимагає модернізації соціальної політики держави, спрямованої на забезпечення її спроможності до реалізації визначених орієнтирів соціального розвитку в умовах післякризової моделі української економіки. Така модернізація має відбуватися за такими напрямками.

**1. Реформування системи соціального захисту населення.** Згідно з міжнародними стандартами головним завданням соціальної політики є пом'якшення негативного впливу чинників, що виникають під час здійснення соціальних та економічних реформ, на найбільш соціально незахищені категорії населення. Для вирішення цього завдання необхідні:

*а) зміна пріоритетів щодо форм соціального захисту.* Має відбутися поступовий перехід від переважання натуральних трансфертів (передусім пільг) до грошових трансфертів. Водночас частина пільг може бути трансформована у соціальні послуги;

*б) вміщення у центрі системи соціального захисту первинного та основного осередку суспільства – сім'ї<sup>33</sup>,* яка і є головним бенефіціаром соціальних послуг, споживачем державної соціальної допомоги та ланкою системи соціального забезпечення. Такий підхід дозволяє значно посилити профілактичний вимір системи соціального захисту. Для його реалізації необхідно:

- чітко визначити перелік умов (випадків настання ризиків), за яких особа (сім'я) може претендувати на безповоротну державну допомогу, що надаватиметься в обсязі, достатньому для забезпечення нормальної життєдіяльності особи (сім'ї). В усіх інших випадках необхідно сприяти особі у її намаганні забезпечити себе та свою сім'ю самостійно, у спосіб отримання доходу від законної, легальної праці, а також створити гнучку та справедливую систему, що поєднує оподаткування заробітної плати із соціальним страхуванням;

- інтегрувати сімейну політику у Стратегію подолання бідності, а підтримку сім'ї визнати основним пріоритетом соціальної політики держави. Внести перелік заходів щодо подолання бідності сімей із дітьми до Загальнодержавної програми подолання та запобігання бідності на 2010–2015 рр.;

*в) реформування системи соціального захисту в напрямі запровадження системи раннього виявлення осіб і сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, модернізація системи їх соціального обслуговування, підвищення адресності та якості надання соціальних послуг за місцем проживання є одним зі стратегічних напрямів розвитку України та має на меті підвищити охоплення соціальною підтримкою незаможних верств населення при раціональному використанні бюджетних коштів. Реалізація поставленої мети потребує підвищення ефективності міжвідомчої взаємодії відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування, координації їх дій, тобто запровадження інтегрованої системи надання соціальних послуг сім'ям та особам, які цього потребують, на основі уніфікованих мінімальних стандартів та єдиних технологій.*

<sup>33</sup>Мається на увазі сім'я в розумінні ст. 3 Сімейного кодексу України: «2. Сім'ю складають особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки. <...> Дитина належить до сім'ї своїх батьків і тоді, коли спільно з ними не проживає. 3. Права члена сім'ї має одинока особа. 4. Сім'я створюється на підставі шлюбу, кровного споріднення, усиновлення, а також на інших підставах, не заборонених законом і таких, що не суперечать моральним засадам суспільства».

**2. Трансформація державної політики стосовно доходів населення, поєднання соціальних програм із політикою зайнятості.** В умовах надмірної поляризації доходів *створення новітніх механізмів їх перерозподілу* є основною ланкою соціальних реформ в Україні. Базою для цього має стати докорінна реконструкція ринку праці та оплати останньої. Тільки в умовах послідовного (з урахуванням динаміки прожиткового мінімуму) зростання заробітної плати можна забезпечити зацікавленість працівника в ефективнішій праці та реалізувати постійне підвищення його продуктивності. Реформи у сфері оплати праці мають включати *три взаємопов'язаних компоненти*:

- підвищення мінімальної та середньої оплати праці на базі змін прожиткового мінімуму та структури витрат заробітної плати;
- зміну податкових та обов'язкових платежів соціального страхування, що має на меті балансування інтересів робітника та роботодавця. Підвищення рівня заробітної плати (разом зі зростанням податків та обов'язкових платежів соціального страхування) поєднується зі зменшенням податків і платежів соціального страхування з боку роботодавця;
- суттєве зниження галузевої диференціації заробітної плати, що передбачає зменшення поляризації заробітної плати й доходів.

Для досягнення зазначених цілей необхідно:

- сприяти збільшенню кількості насамперед високооплачуваних і захищених робочих місць. З метою збільшення частки заробітної плати у структурі доходів необхідно переглянути розмір прожиткового мінімуму і трансформувати мінімальну заробітну плату в дійсну соціальну гарантію для працюючого населення;
- чітко визначити загальну, галузеву та регіональну потреби в робочих місцях і на поточний період, і на перспективу на основі демографічних прогнозів та всебічного аналізу даних про чисельність і структуру зайнятих і безробітних, кількість і структуру наявних робочих місць, вивчення попиту і пропозиції, виходячи з напрямів і темпів розвитку виробництва, вибору пріоритетних напрямів створення нових робочих місць;
- досягти пом'якшення проблеми структурного безробіття завдяки реалізації моделі гнучкої зайнятості, механізмом реалізації якої може бути гнучкість робочого часу і структури робочих місць;
- посилити роль Державного фонду зайнятості у розв'язанні завдань створення нових робочих місць;
- створити ефективну систему територіальної та професійної мобільності робочої сили у спосіб активізації процесів підготовки та перепідготовки персоналу, лібералізації ринку житла;
- розробити державну та регіональні програми створення нових робочих місць на основі визначення соціально необхідного рівня зайнятості в країні та регіоні;
- з метою створення умов для соціально-трудової активності працездатних членів сімей з дітьми необхідно:
  - запровадити диференціацію податку на доходи залежно від сімейного статусу особи та кількості дітей у родині (найвищі – в бездітних одинаках);
  - розширити інфраструктуру та забезпечити доступність дитячих дошкільних закладів, закладів денного перебування дитини (у тому числі дитини-інваліда); забезпечити доступ дітей-інвалідів до загальноосвітніх шкіл; заохотити підприємства до запровадження

форм організації праці, дружніх до сім'ї (дитячі кімнати, гнучкий графік тощо);

– урегулювати на законодавчому рівні можливість урахування часу догляду за дитиною до 3 років і лікарняних відпусток у зв'язку із хворобою дитини при розрахунку пенсій для осіб, які її доглядають, виходячи із середньої зарплати особи на момент виходу у відпустку.

**3. Реформування пенсійного забезпечення.** В умовах складної економіко-демографічної ситуації головною метою пенсійної реформи має стати *перехід до страхових засад, що передбачають максимально щільну прив'язку розміру пенсії до обсягу пенсійних внесків*. У процесі проведення пенсійної реформи мають бути вирішені такі завдання:

- збільшення рівня оплати праці (у т. ч. за рахунок її легалізації) та розширення легальної зайнятості населення;

- забезпечення здійснення Пенсійним фондом України за даними системи персоніфікованого обліку та з урахуванням результатів перевірок ретельного аналізу стану сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та фактичного розміру виплаченої зарплати і внесення пропозицій стосовно способів вирішення відповідних проблем;

- погашення заборгованості із виплати заробітної плати та зі сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування;

- суттєве посилення відповідальності за використання нелегального робочого місця та виплату тіньової зарплати у поєднанні з оптимізацією розміру сплати страхових внесків до Пенсійного фонду України;

- скасування обмеження щодо сум, на які нараховуються страхові внески;

- посилення контролю за ефективністю управління коштами загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, скасування практики фінансування адміністративних витрат Пенсійного фонду України з його власних коштів.

**4. Реформування системи охорони здоров'я.** Головною метою реформи є побудова моделі охорони здоров'я, яка б забезпечувала *рівний і справедливий доступ* усіх членів суспільства до необхідних медичних послуг, високу якість та економічність цих послуг при збереженні соціально прийняттого обсягу державних гарантій. Для підвищення ефективності функціонування існуючої державної системи охорони здоров'я необхідна реалізація таких кроків:

*а) удосконалення законодавчого забезпечення системи охорони здоров'я (СОЗ), зокрема:*

- формування чіткої структурно-функціональної моделі державного управління охороною суспільного здоров'я на основі нормативно-правового визначення функцій, повноважень і відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади;

- визначення на законодавчому рівні базового пакета надання медичних послуг безоплатної медичної допомоги, гарантованого державою, що в подальшому стане базовим для запровадження медичного страхування;

- забезпечення законодавчої захищеності прав пацієнтів і медичних працівників в Україні завдяки прийняттю Закону України «Про захист прав пацієнта», що знаходиться на етапі громадського обговорення;

*б) посилення ресурсного забезпечення СОЗ, у т. ч.:*

- уведення механізму цільового використання акцизних зборів на шкідливі для здоров'я продукти (алкоголь, тютюнові вироби, напої з великим вмістом цукру тощо) на потреби охорони здоров'я;
- удосконалення процедури державного забезпечення населення України базовим пакетом лікарських препаратів і створення Державного реєстру цін на лікарські засоби.

Для цього на державному рівні запровадити систему фіксування цін на низку найбільш соціально важливих лікарських засобів з одночасним введенням державного замовлення на їх виробництво:

- упровадження системи моніторингу, яка б оцінювала ефективність державних видатків з погляду якісних наслідків для здоров'я суспільства, а не лише за даними статистики звернень до медичних закладів чи тривалості перебування на стаціонарному лікуванні;
- сприяння розвитку соціального партнерства між державою та представниками приватної медицини завдяки залученню їх до соціальних програм: побудови та фінансування хоспісів, фінансування протитуберкульозних програм тощо;
- організаційне забезпечення співпраці державного, відомчого та приватного секторів медичного обслуговування населення;

*в) стимулювання розвитку добровільного медичного страхування, що потребує:*

- забезпечення принципу багатоканальності фінансування СОЗ, сприяння подальшому розвитку добровільного медичного страхування, лікарняних кас; ширшому використанню ресурсів приватних медичних закладів;
- стимулювання застосування системи офіційних спільних оплат населення у процесі медичного обслуговування. Має бути передбачено пільги з оподаткування (податок на доходи) для тих, хто користується приватними медичними послугами;
- відпрацювання системи підвищення якості медичної допомоги, цілеспрямованого та контрольованого використання коштів, сприяння подальшому розвитку лікарняних кас, залученню до них підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності;

- запровадження механізмів фінансування страховими компаніями профілактичних заходів, спрямованих на зниження ризиків захворюваності, підвищення рівня здоров'я населення і тим самим скорочення кількості страхових випадків;

*г) підвищення якості послуг з охорони здоров'я:*

- забезпечення розроблення нових та оновлення чинних медичних стандартів і клінічних протоколів надання медичної допомоги на основі доказової медицини з паралельним забезпеченням процедури контролю МОЗ України, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства над реалізацією і дотриманням цих стандартів;
- запровадження системи диференційованої стимулюючої оплати праці в СОЗ і системи укладання контрактів між надавачами медичних послуг (медичними закладами, приватнопрактикуючими лікарями) та платником – державними органами управління з прив'язкою до якості та шкали складності надання медичної допомоги;
- створення програми безперервного підвищення якості надання послуг з охорони здоров'я (у т. ч. за рахунок дистанційного навчання, комп'ютери-



зації робочих місць лікарів тощо), які надаються на різних рівнях СОЗ, удосконалення системи позавідомчого (ліцензування, акредитація, атестація) та відомчого (незалежна експертиза) контролю якості;

- формування на основі узгоджених державної та регіональних програм відповідної мережі закладів первинної медико-санітарної допомоги, проведення реорганізації дільничних лікарень в амбулаторії загальної практики сімейної медицини з денним стаціонаром;

- розроблення та введення в дію мережі реабілітаційних закладів, спрямованих на відновлення активного способу життя і працездатності громадян;

- розвиток механізмів диспансеризації населення, започаткування механізмів економічного стимулювання та власної відповідальності кожного громадянина за стан свого здоров'я;

*д) підвищення якості кадрового забезпечення СОЗ:*

- усунення диспропорції в кадровому забезпеченні СОЗ, запровадження системи прогнозування на довгострокову перспективу за категоріями медичного персоналу відповідно до потреб охорони здоров'я з урахуванням стратегії та темпів системних перетворень сфери, зовнішніх і внутрішніх міграційних процесів та природного вибуття кадрів;

- забезпечення випереджальними темпами підготовки та перепідготовки лікарів загальної практики сімейної медицини, сімейних медичних сестер, середнього медичного персоналу з вищою освітою. Для цього в Державному бюджеті на 2013 р. необхідно передбачити відповідну статтю фінансування;

*е) продовження реалізації реформ у пілотних регіонах:*

- завершення структурування медичної допомоги на первинний, вторинний і третинний рівні, закладення фінансування на первинну медичну допомогу в розмірі 25–30 % від загального бюджету сфери;

- розроблення порядку формування та затвердження планів-схем госпітальних округів;

- завершення роботи щодо передання з балансу районних і міських рад на баланс обласних рад майнових комплексів майбутніх закладів охорони здоров'я вторинного рівня та екстреної медичної допомоги;

- завершення формування територіальних центрів екстреної медичної допомоги з мережею станцій, підстанцій і пунктів тимчасового базування бригад.

У процесі здійснення реформ неприпустимим є навіть тимчасове погіршення надання медичної допомоги населенню, що вимагає провадження реформ на основі жорстко узгоджених стратегій і планів з періодом тимчасового дублювання нових і старих організаційних механізмів.

Результатом реформування має стати створення національної моделі охорони здоров'я, діяльність та інфраструктура якої відповідатимуть потребам населення та враховуватимуть географічні, історичні й культурні особливості України. Під час розроблення та здійснення реформ обов'язковим має бути врахування регіональних особливостей: структури захворюваності, матеріального стану лікувально-профілактичних закладів, наявності та характеристики спортивних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних закладів, щільності населення, стану транспортно-логістичної сфери, кліматичних і природних умов, екологічного становища в регіоні тощо.

Необхідним є проведення роз'яснювальної роботи серед населення, представників політичної еліти, посадових осіб органів державної виконавчої

влади та місцевого самоврядування, керівників установ і підприємств, медичної громадськості про зміст, переваги, наслідки та можливі ризики під час проведення реформування сфери.

**5. Реформування житлової політики держави.** Для розв'язання в Україні житлової проблеми слід суттєво посилити соціальну спрямованість житлової політики. Стратегічною метою останньої має бути забезпечення доступності житла для прошарку сімей із середньостатистичними статками завдяки відповідним механізмам житлового будівництва та формам державної допомоги. В економічній площині реалізація такої політики може стати «локомотивом» розвитку будівельної галузі. У соціальній площині така політика забезпечить зниження соціальної напруженості в українському суспільстві та сприятиме поліпшенню суспільної атмосфери.

Для реалізації стратегії розв'язання житлової проблеми в Україні має бути здійснено такі кроки:

- підвищення соціальної ефективності наявних загальнодержавних житлових програм (зокрема Державної програми будівництва (придбання) доступного житла) завдяки збільшенню частки державної допомоги, зниженню вартості будівництва, створенню економічних умов для зниження ставки іпотечного кредитування;

- реформування механізму державного обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов («квартирна черга»). Слід не лише завершити роботу з формування єдиного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов, але й привести зобов'язання держави перед громадянами у житловій сфері до раціональних стандартів;

- проведення оптимізації чинних спеціальних житлових програм, спрямованих на забезпечення житлом окремих категорій громадян (працівників правоохоронних органів, суддів, чорнобильців та ін.), у напрямку посилення їх адресного характеру.

**6. Удосконалення політики щодо трудової міграції.** Трудова міграція і в межах держави, і за кордон перетворилася для частини громадян України на основну форму діяльності та джерело доходів. Міграція створює ризик знелюднення територій (передусім сільських), консервації становища у депресивних регіонах. Особливо негативною для розвитку держави є зовнішня міграція, що призводить до втрати значного трудового та інтелектуального потенціалу.

Під впливом світової фінансово-економічної кризи трудова міграція за кордон загальмувалася, однак не припинилася. Надалі лібералізація візового режиму з ЄС здатна спричинити подальшу активізацію впливу населення. З України виїжджають найліпше підготовлені, найбільш енергійні та підприємливі працівники, що в умовах несприятливої демографічної ситуації може створити значні труднощі для модернізації країни.

Відповіддю на виклики міграції має бути активна міграційна політика. Упродовж останнього року немало зроблено для її розроблення та запровадження. Після років безплідних суперечок між відомствами та гілками влади створено Державну міграційну службу, Указом Президента України затверджено Концепцію державної міграційної політики, кілька важливих для регулювання міграції законів прийнято Парламентом. Це, однак, лише перші кроки на шляху формування міграційної політики, адекватної сучасним потребам.

У центрі уваги держави має бути скорочення еміграції та сприяння поверненню мігрантів на Батьківщину. Одним із засобів досягнення цієї мети

може стати спрямування заробітків мігрантів, які щорічно переказують в Україну, за даними Нацбанку, 4-5 млрд дол. США, на створення нових робочих місць із гідною зарплатнею. Для цього потрібно поліпшити умови для малого бізнесу, засобами податкової, митної політики стимулювати працівників-мігрантів до інвестиційного використання своїх заощаджень. Необхідно розробити загальнодержавну, а також регіональні (для регіонів, охоплених найбільш масовою міграцією) програми конкретних дій, де передбачити різні форми надання мігрантам необхідної інформації та консультацій щодо працевлаштування, започаткування бізнесу, інших питань, процедури визнання набутої за кордоном кваліфікації тощо.

Зберігається важливість завдання захисту інтересів громадян, працевлаштованих у зарубіжних державах. Його вирішення вимагає розширення дипломатичних і консульських установ у державах, де перебуває значна кількість українських заробітчан, введення до їх складу «аташе з трудової міграції». Посилена увагу необхідно звернути на неналежний соціальний захист трудових мігрантів, значна частина яких працює за кордоном неофіційно. Це не лише загрожує їм особисто, а й лягає додатковим тягарем на систему соціального захисту країни, оскільки члени сімей мігрантів, які залишаються вдома, а також самі мігранти після повернення користуються гарантованими соціальними виплатами, хоча відповідних соціальних внесків не робили. Необхідно активізувати діяльність з укладення дво- і багатосторонніх угод із країнами працевлаштування українських мігрантів про соціальне й пенсійне забезпечення, розвивати та пропагувати систему добровільного пенсійного забезпечення в Україні. Вирішенню міграційних проблем сприятиме подальший розвиток співпраці з Євросоюзом у межах політики Східного партнерства, зокрема надання українцям безвізового режиму, що стане могутнім чинником розвитку циркулярної моделі міграції замість виїзду на тривалий термін.

Вагомим напрямом міграційної політики має стати посилення зв'язків із громадами мігрантів у країнах перебування. Необхідно всіляко підтримувати їхнє національно-культурне життя, організацію клубів, бібліотек, громадських об'єднань. На окрему підтримку заслуговують українські школи, створені в низці країн перебування мігрантів, які є могутнім важелем повернення заробітчан на Батьківщину.

Трудова міграція громадян у межах держави як така, що сприяє більш ефективному розподілу трудових ресурсів і є альтернативою виїзду за кордон, потребує організаційної, інформаційної, правової підтримки. З цією метою необхідно вдосконалювати систему поширення інформації про вакантні робочі місця, створювати фонд житла для розселення трудових мігрантів, поліпшувати мережі транспортного сполучення тощо.

І для розроблення, і для реалізації міграційної політики велике значення має вдосконалення міграційної статистики, поглиблення наукових досліджень. Із цією метою необхідно запровадити регулярні вибіркові обстеження населення для з'ясування обсягів, спрямованості, складу трудової міграції громадян і в Україні, і за її межі.

Складність і комплексність міграційних питань потребують подальшого вдосконалення інституційного забезпечення реалізації міграційної політики, передусім належної роботи Державної міграційної служби України, активізації діяльності Міністерства соціальної політики у сфері трудової міграції громадян.

## 7. РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІР СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ

### 7.1. Особливості та ризики регіонального розвитку у період післякризового відновлення

Динаміка соціально-економічного розвитку регіонів України засвідчила, що протягом 2011 р. **післякризове відновлення в регіонах відбувалося відчутно різними темпами**. Для регіонів України залишаються невирішеними традиційні проблеми: збереження різкої диспропорційності соціально-економічного розвитку; низька інтенсивність міжрегіонального співробітництва, у т. ч. в економічній сфері; неспроможність більшості регіонів країни самостійно забезпечити стабільне зростання, залучити інвестиційні кошти й ефективно використати наявний на місцевому рівні ресурсний потенціал для досягнення стабільного, збалансованого розвитку. Зазначене актуалізує врахування регіонального виміру реалізації завдань економічних реформ і соціально-економічного розвитку в цілому.

У 2011 р. соціально-економічний розвиток регіонів України характеризувався загалом позитивною динамікою. Зростання у промисловості, сільському господарстві, будівництві, зовнішньоекономічній діяльності дозволяє стверджувати про поступове наближення до докризових параметрів розвитку. Спостерігається *пожвавлення міжнародного співробітництва регіонів*, що стосується насамперед прикордонних областей Заходу України. Разом з тим транскордонне співробітництво традиційно зберігає спеціалізацію на торговельних відносинах без якісних зрушень щодо розвитку інноваційних форм співпраці з іноземними партнерами.

**Основними позитивними тенденціями** розвитку регіонів у 2011 р. стали:

- приріст виробництва промислової продукції (у 20 регіонах; найбільший – в Івано-Франківській – на 24,6 % і Житомирській – на 22,0 % областях);
- приріст сільськогосподарського виробництва (у всіх регіонах України; найбільший – у Харківській (на 41,6 %), Полтавській (на 31,3 %) та Сумській (на 30,0 %) областях);
- збільшення обсягів виконаних будівельних робіт (у 19 регіонах; найбільше в Донецькій області – на 36,0 %);
- збільшення обсягу експорту товарів (у всіх регіонах, крім Одеської області, де відбулося скорочення на 11,1 %);
- збільшення обсягу інвестицій в основний капітал за підсумками січня-вересня (у 21 регіоні; найбільше – в АР Крим (у 2,9 разу), Кіровоградській (у 1,8 разу) та Донецькій (у 1,5 разу) областях);
- зростання реальної заробітної плати (у всіх регіонах; найбільше у Київській області – на 13,3 %);
- скорочення обсягу заборгованості з виплати заробітної плати станом на 01.01.2012 р. порівняно з 01.01.2011 р. (у 23 регіонах; найсуттєвіше – у Чернігівській (погашено 92,4 % боргу), Рівненській (погашено 70,0 %), Київській (погашено 56,6 % боргу) областях);
- зростання доходів місцевих бюджетів (у всіх регіонах; найбільше – у Полтавській (на 26,1 %), Київській (на 24,5 %) областях).

Водночас зафіксовані позитивні тенденції регіонального розвитку мають чітко виражене екстенсивне підґрунтя. Поліпшення динаміки у базових га-

лузях промисловості та активізація експорту відбулися передусім за рахунок сприятливої кон'юнктури на світовому ринку основної товарної спеціалізації України. Зокрема, експорт товарів із Дніпропетровської, Донецької та Луганської областей збільшився за підсумками січня-листопада на 29,3, 32,9 та 96,7 % відповідно. У структурі експорту чорних металів зросла питома вага продукції більш дорогого асортименту та зменшилася частка продукції з низьким ступенем обробки. У структурі реалізованої промислової продукції регіонів збільшується частка продукції металургії, виробництва коксу, продуктів нафтоперероблення, хімічної і нафтохімічної та добувної галузей промисловості.

За попередніми результатами 2011 р., спостерігається низка позитивних тенденцій у бюджетній сфері регіонів. Зокрема, зростання доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) спостерігалось у 26 регіонах України (приріст склав від 6,8 % у Закарпатській до 30,1 % у Полтавській областях). Разом з тим залишаються значними відмінності між рівнями доходів і видатків місцевих бюджетів на одну особу в різних регіонах України. Розрив за обсягом доходів становить 3,98 разу (між м. Києвом і Чернівецькою областю), видатків – 1,24 разу (між м. Києвом і Луганською областю). Значне перевищення видатків місцевих бюджетів над доходами свідчить про неспроможність регіонів самостійно, без трансфертів, фінансувати власні потреби.

Викликає занепокоєння стрімке зростання імпорту, темпи якого в більшості регіонів були вищими за темпи зростання експорту. Така динаміка спричинила швидке погіршення зовнішньоторговельного сальдо. Так, за підсумками січня-листопада від'ємне сальдо зовнішньої торгівлі Львівської області становило 1,8 млрд дол. США, що складає понад 14 % загального від'ємного сальдо зовнішньої торгівлі України товарами за цей період; у Закарпатській області переважання імпорту над експортом збільшилося на 330 млн дол. США тощо.

Незадовільною залишається динаміка інвестиційних процесів у низці регіонів. Так, обсяг інвестицій в основний капітал у Івано-Франківській, Запорізькій, Одеській областях у січні-вересні не досяг рівня цього ж періоду попереднього року (індекс склав 63,5, 59,9 і 81,8 % відповідно).

Нерівномірність динаміки економіки регіонів негативно позначається на розрахунках із бюджетом: 2011 р. у 15 областях України спостерігалось зростання боргу за податковими зобов'язаннями платників до зведеного бюджету. Найвищими темпами обсяг податкового боргу зростав удвічі у Чернівецькій, Хмельницькій, Тернопільській, Миколаївській (у 1,5 разу) областях. Зі зростанням боргу за податковими зобов'язаннями платників до державного бюджету пов'язана і низька платіжна дисципліна підприємств у сфері оплати за спожиті енергоресурси (наприклад, рівень розрахунків за спожитий природний газ коливався від 44,5 % для Рівненської до 98,8 % для Львівської обл.)

**Отже, позитивна динаміка розвитку реального сектору регіональної економіки при негативній динаміці інвестиційних процесів свідчить про наявність значного прихованого внутрішнього потенціалу розвитку окремих регіонів, наявність потужних резервів і можливостей диверсифікації задіяння місцевих ресурсів, що при застосуванні відповідних (у т. ч. інноваційних) механізмів реалізації регіональної політики має забезпечити кумулятивний ефект економічного зростання, досягнення стабільного збалан-**

сованого регіонального розвитку (без необхідності залучення додаткових зовнішніх ресурсів).

До першочергових завдань місцевої влади у 2011 р. насамперед було віднесено вирішення поточних проблем життєзабезпечення територій. Діяльність органів влади регіонів у сфері соціально-економічної політики спрямовувалася переважно на:

- підтримання темпів економічного зростання, передусім у базових галузях промисловості;
- стабілізацію фінансового становища підприємств, спроби пошуку альтернативних джерел інвестиційних ресурсів;
- реалізацію точкових інвестиційних проєктів (на місцевому рівні та переважно незначного масштабу);
- погашення заборгованості з виплати заробітної плати.

Водночас вжиті в регіонах заходи щодо диверсифікації економіки, забезпечення її інноваційності та подолання тінізації не принесли відчутних результатів. Дефіцит інвестування виробництва та пов'язане із цим недостатнє завантаження виробничих потужностей (у поєднанні із тривалим виробничим циклом системоформуючих підприємств промислових регіонів) не дали змоги суб'єктам господарювання в регіонах швидко відреагувати на сприятливу кон'юнктуру зовнішніх ринків. Повільні темпи економічного відродження на регіональному рівні уповільнюють також і процеси стабілізації у соціальній сфері та гальмують досягнення збалансованого регіонального розвитку.

**Критично неефективним залишається організаційне забезпечення реалізації регіональної політики, що виявляється у такому:**

- досі законодавчо не визначено основи державної регіональної політики як складника соціально-економічної політики країни (у т. ч. не прийнято закон про засади державної регіональної політики);
- зберігається невпорядкованість відомчої структури реалізації регіональної політики (станом на кінець 2011 р. питання формування та забезпечення реалізації державної регіональної політики було віднесено до основних завдань Міністерства економічного розвитку і торгівлі України);
- відсутнє стратегічне бачення розвитку регіонів, більшість програмних документів регіонів України мають переважно декларативний характер;
- базові положення чинної Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. (затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001) не повною мірою відповідають новітнім викликам системної соціально-економічної модернізації України; не враховують зростаючу відмінність у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів, наслідки викликів, потенціал сучасних механізмів та інструментів подолання регіональних диспропорцій; етапи реалізації вказаної Стратегії не визначають довгострокові тенденції розвитку регіонів (до 2020 р.), а сама Стратегія потребує узгодження із сучасними європейськими інституційними підходами до реалізації регіональної політики;
- зберігаються суперечності між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями щодо управління наявними на місцях ресурсами.

Таким чином, відсутність структурно-інноваційних зрушень економіки регіонів, неефективність фінансових механізмів подолання їх соціально-економічної відсталості та системи міжрегіонального перерозподілу ресурсів посилюють диспропорційність соціально-економічного розвитку регіо-

нів, перешкоджають реструктуризації економіки та модернізації виробництва, налагодженню гармонійної взаємодії центру та регіонів як основи стабільного післякризового відновлення національної економіки.

З метою **адекватної реакції на виклики післякризового періоду та попередження потенційних кризових явищ** регіональна політика має спрямовуватися на **формування сприятливого та стійкого середовища розвитку регіонів**, що передбачає:

- створення інституційних передумов для стимулювання економічного зростання, усунення адміністративних перешкод активізації місцевої ініціативи й розвитку підприємництва на регіональному рівні;

- розвиток міжрегіонального та міжнародного співробітництва, реалізацію потенціалу регіональних кластерних ініціатив (у т. ч. із метою спільного освоєння ресурсів);

- поліпшення інвестиційного клімату, формування системи інноваційно орієнтованих інвестиційних проєктів, дієвих інструментів їх фінансування;

- диверсифікацію джерел фінансового забезпечення розвитку регіонів, раціональне поєднання державного, місцевого, приватного та міжнародного фінансування.

З огляду на це, **орієнтирами політики держави у сфері соціально-економічного розвитку регіонів** є збалансування територіальних і галузевих пропорцій, активізація коопераційних зв'язків між господарськими комплексами різних регіонів, підтримка розвитку людського капіталу та, зрештою, досягнення позитивних зрушень у показниках рівня та якості життя населення України незалежно від місця проживання людини.

## **7.2. Модернізація інструментів регіональної політики та реалізація потенціалу регіонального розвитку**

Практичне втілення інноваційних підходів до формування нової регіональної політики передбачає реалізацію низки заходів щодо модернізації інструментів управління регіональним розвитком в Україні, в т. ч. у таких напрямках.

**I. Модернізація стратегічних засад державної регіональної політики, розроблення та ухвалення Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.** Оновлена Стратегія має враховувати такі вимоги:

- узгодження пріоритетів державної регіональної політики з інтересами країни, регіонів, громад; створення умов для безпечного та комфортного проживання людини на всій території України;

- узгодження національних пріоритетів регіонального розвитку з європейськими підходами, європейською практикою інституційно-правового забезпечення реалізації регіональної політики;

- запровадження дієвих механізмів активізації регіонального розвитку, зменшення диспропорційності розвитку регіонів, у т. ч. на основі оптимізації та ефективного використання наявних державних, регіональних і місцевих ресурсів;

- створення в регіонах стабільних джерел формування власних економічних та інвестиційних ресурсів; підвищення конкурентоспроможності регіонів, зміцнення їх інвестиційного потенціалу;

- підвищення рівня бюджетної та податкової спроможності місцевих органів влади, адаптація системи розподілу податків між центром і регіонами до вимог, пов'язаних з реформуванням місцевого самоврядування і територіальної організації влади з урахуванням європейських інституційно-правових підходів.

## **II. Завершення формування інституційно-правового середовища реалізації державної регіональної політики.**

Це передбачає невідкладне розроблення і прийняття таких законів та інших нормативно-правових актів:

- *«Про засади державної регіональної політики»* як базового закону, в якому має бути сформовано чіткі основи державної регіональної політики, унормовано підґрунтя економічної самодостатності регіонів і механізми їх економічної інтеграції, а також передбачено сучасні інституційні інструменти підтримки регіонального розвитку;

- *«Про комунальну власність»*, норми якого мають визначити правовий режим комунальної власності, яка буде ефективним ресурсом дохідної частини місцевих бюджетів;

- *«Про Державний фонд регіонального розвитку»*, положення якого визначатимуть загальні засади діяльності Фонду як спеціальної інституції національного рівня, створеної для фінансування довгострокових міжрегіональних і регіональних програм і проектів на основі консолідації фінансових потоків (у т. ч. міжнародної технічної допомоги, грантів тощо);

- *«Про території пріоритетного розвитку»*, в якому необхідно унормувати порядок визначення, правові й економічні основи статусу та функціонування територій пріоритетного розвитку, впровадження на цій території спеціального режиму інвестиційної діяльності з метою утворення «точок зростання» та створення нових робочих місць;

- *«Про міжнародну технічну допомогу»*, норми якого мають чітко закріпити на законодавчому рівні механізм залучення іноземної фінансової допомоги, зокрема на потреби регіонального розвитку;

- *Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р*, норми якої мають не тільки відобразити проблеми існування депресивних, слабо-розвинених, периферійних територій, а й окреслити стратегічні цілі регіонального розвитку та реальні шляхи їх вирішення; визначити терміни та підходи до активізації регіонального розвитку; унормувати зв'язок галузевих програм зі стратегіями розвитку регіонів; забезпечити узгодження засад державної регіональної політики в Україні з європейською практикою регіонального розвитку.

## **III. Розвиток мережі інституцій підтримки регіонального розвитку, зокрема агентств регіонального розвитку, що вимагає здійснення таких кроків:**

- унормування у Законі України «Про засади державної регіональної політики» правового режиму поняття «агентство регіонального розвитку», підстав і порядку їх створення, участі у формуванні та реалізації стратегічних пріоритетів розвитку регіону тощо;

- розроблення та впровадження вітчизняної моделі функціонування агентств регіонального розвитку як повноправних суб'єктів регіональної політики;

- унормування процедур розроблення агентствами регіонального розвитку власних програмних документів довгострокового характеру щодо комплексного розвитку регіону;



- узгодження діяльності агентств регіонального розвитку між собою та з Державним фондом регіонального розвитку (ДФРР).

**IV. Використання інноваційного потенціалу ДФРР, у т. ч. щодо цільової фінансової підтримки проєктів, що здійснюються на регіональному (міжрегіональному) рівні.** Серед базових пріоритетів діяльності ДФРР мають бути визначені:

- фінансування проєктів, реалізація яких сприятиме структурно-інноваційним зрушенням, розвитку імпортозаміщення, експортоорієнтованого виробництва товарів і послуг у пріоритетних сферах, визначених Державною стратегією регіонального розвитку України;

- надання фінансової підтримки інвестиційним проєктам у сфері дорожньо-транспортного будівництва і створення транспортної інфраструктури; розвитку місцевих, регіональних і міжнародних транспортних коридорів, мереж телекомунікації та енергетики, прилеглої до них інфраструктури;

- надання фінансової підтримки інвестиційним проєктам, що ґрунтуються на використанні механізмів державно-приватного партнерства (у тому числі у сфері дорожнього будівництва);

- сприяння розвитку інвестиційних та інноваційних локальних проєктів у сільській та гірській місцевостях з метою подолання їх депресивності;

- надання фінансової підтримки малому та середньому бізнесу з метою збільшення зайнятості, створення нових робочих місць і підтримки самозайнятості населення у сферах, визначених як пріоритетні (наприклад, у сфері туризму та рекреації);

- сприяння формуванню на регіональному (місцевому) рівні об'єктів інфраструктури інвестиційно-інноваційного розвитку: бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів, інноваційних і консалтингових центрів, венчурних фондів; координація їх діяльності з метою реалізації пріоритетів, визначених у Державній стратегії регіонального розвитку;

- надання фінансової підтримки суб'єктам господарювання усіх форм власності, що діють на певній території, з метою реалізації інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проєктів, які мають стратегічне значення для досягнення локальної конкурентоспроможності та підвищення якості життя у регіоні (в т. ч. у сфері розвитку комунальної інфраструктури: створення та модернізації каналізаційної системи, системи водо- і теплокомунікацій, очисних споруд, проєктів з утилізації твердих побутових відходів тощо);

- надання фінансової підтримки локальним проєктам, орієнтованим на охорону навколишнього природного середовища, проєктам із захисту довкілля та екологічно безпечного розвитку; інфраструктурним проєктам, пов'язаним з екологізацією виробництва, переходом на безвідходне виробництво, екологічно зорієнтовану енергетику (енергоощадження та безвідходні технології);

- надання фінансової підтримки локальним проєктам у сфері соціального та культурного розвитку;

- залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій, коштів міжнародних фондів (у т. ч. структурних фондів ЄС) та організацій (у т. ч. грантів) на потреби регіонального розвитку й виконання завдань Державної стратегії регіонального розвитку;

- спрямування міжнародної технічної допомоги на здійснення заходів з економічного, соціального та екологічно безпечного розвитку регіонів тощо.

**V. Налагодження ефективного міжрегіонального співробітництва та розвиток сучасних форм економічної інтеграції, що на практиці потребує:**

- першочергової реалізації Плану заходів щодо стимулювання міжрегіональної співпраці, кооперації та інтеграції, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 21 вересня 2011 р.;

- укладання угод про міжрегіональне співробітництво між обласними радами (соціально-економічне, науково-технічне та культурне співробітництво), у тому числі в галузях і сферах, що становлять для регіонів спільний інтерес;

- налагодження співпраці органів влади з підприємницькими структурами регіонів у різних галузях і сферах розвитку;

- формування державних програм розвитку окремих економічних макро-регіонів (Полісся, Карпати, Дніпровсько-Таврійський, Азово-Чорноморський тощо);

- сприяння на рівні органів державної влади та органів місцевого самоврядування створенню та розвитку інтеграційних форм просторової організації та саморозвитку міжрегіональних економічних систем (кластерів, макрорегіонів, фінансово-промислових груп тощо);

- розроблення заходів щодо фінансового стимулювання кластерних ініціатив і наявних кластерів;

- формування на міжрегіональному рівні розвиненої інфраструктури ринків, у т. ч. оптових ринків, логістичних центрів, центрів первинного перероблення та зберігання сільськогосподарської продукції тощо;

- налагодження внутрішніх соціокультурних контактів та обміну між регіонами; формування загальнонаціональних гуманітарних програм, що реалізуються силами кількох регіонів України.

**VI. Подальше реформування бюджетно-податкового регулювання регіонального розвитку.** Зменшення фінансової залежності регіонів від державного бюджету можливе за рахунок реалізації таких заходів:

- збільшення частки та обсягу власних надходжень місцевих бюджетів у спосіб передання до місцевих бюджетів частини податку на прибуток підприємств некомунальної форми власності;

- передання частки надходжень від податку з доходів фізичних осіб до бюджету розвитку з метою створення фінансових можливостей для довгострокового інвестування (у т. ч. на потреби місцевого, регіонального розвитку);

- застосування гнучких ставок до податків і зборів, що надходять до місцевих бюджетів, відповідно до фази економічного циклу (на початковому етапі – у вигляді експерименту серед недотаційних місцевих бюджетів);

- інвентаризації цільових програм, що фінансуються з місцевих бюджетів, з метою концентрації витрачання фінансових ресурсів на пріоритетні напрями перетворень;

- удосконалення методики обчислення обсягу міжбюджетних трансфертів і дотацій, вирівнювання з урахуванням специфіки територій і відмінностей у вартості надання гарантованих послуг;

- послідовного розширення кількості місцевих бюджетів, що використовують програмно-цільовий метод бюджетування, введення його у всіх обласних бюджетах і бюджетах міст обласного значення;

- контролю за вчасним затвердженням умов надання субвенцій із державного бюджету;
- розширення можливостей здійснення зовнішніх запозичень до місцевих бюджетів; збільшення частки середньострокових облігацій у випусках муніципальних цінних паперів.

**VII. Удосконалення інструментів реалізації інвестиційного потенціалу регіонів, що вимагає таких заходів:**

- надання місцевій владі повноважень щодо розроблення основних напрямів інвестиційної політики в регіоні, залучення коштів під перспективні інвестиційні проекти та з метою координації інвестиційних проектів;
- утворення рад вітчизняних та іноземних інвесторів при місцевих органах влади і самоврядування;
- ініціювання місцевими органами влади та самоврядування створення пайових інвестиційних фондів з реалізації регіональних проектів із залученням ресурсів державного та місцевих бюджетів і приватного капіталу;
- надання інвестиційних субвенцій суб'єктам виробничої, комерційної та соціальної інфраструктури регіонів для забезпечення їх розвитку;
- здійснення місцевими органами значної інформаційної підтримки й популяризації інвестиційного потенціалу регіонів у спосіб формування інвестиційних паспортів (карт, портретів) території.

**VIII. Активізація процесів міжнародного співробітництва регіонів передбачає:**

- передання частини управлінських функцій і відповідальності із центру в регіони з метою розширення впливу місцевої влади на міжнародне співробітництво, що передбачає надання органам місцевої влади повноважень з відбору та фінансування міжнародних (зокрема транскордонних) проектів;
- залучення місцевих органів влади до формування зовнішньоекономічної політики завдяки участі в розробленні та реалізації програмних документів у сфері міжнародного співробітництва;
- налагодження дієвої інформаційно-комунікаційної підтримки процесів міжрегіонального співробітництва на рівні регіонів України та ЄС;
- налагодження ефективної співпраці між Державним фондом регіонального розвитку та структурними фондами ЄС щодо спільного фінансування проектів регіонального розвитку в Україні (у т. ч. за рахунок грантів ЄС);
- запровадження регіональної системи моніторингу та оцінки реалізованих міжнародних проектів, забезпечення регулярного, всебічного та доступного для громадськості висвітлення результатів реалізації цих проектів.

\* \* \*

Основним завданням модернізованої регіональної політики в Україні є створення сприятливих умов і реальних можливостей для післякризового відновлення регіональних економічних комплексів на засадах інтенсивного розвитку, активізації задіяння внутрішнього, наявного на місцевому рівні потенціалу розвитку регіонів (у т. ч. у спосіб зняття інституціональних та

адміністративних бар'єрів, що заважають цьому процесу). Задіяння місцевої ініціативи для активізації регіонального розвитку, налагодження конструктивної взаємодії на рівні «держава – бізнес – громадськість», залучення всіх верств населення до вирішення нагальних проблем місцевого (регіонального) розвитку мають сформувані основу для стабільного зростання добробуту громадян на всій території країни, становлення соціального капіталу, зміцнення єдності та стабільності України.

# ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ РОЗВИТОК УКРАЇНИ У ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКОМУ ПРОСТОРІ

## **1. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

Процес системного реформування політики, економіки та суспільного ладу України передбачає консолідацію держави, суспільства та наявних ресурсів навколо спільних цінностей, цілей та дій, визнаних і прийнятих усіма учасниками модернізаційного проекту.

Головну роль у формуванні такого нового «суспільного договору» відіграє сфера публічної політики та державного управління. Саме від конфігурації сил на політичній арені, існування довіри між державними інститутами та громадянським суспільством, стійких правових рамок, що регулюють взаємодію, а також конкуренцію між різними групами інтересів, залежить успішна реалізація модернізаційної стратегії.

Відновлення дії Конституції 1996 р. дозволило завершити процес консолідації державної влади. Очевидно виправданим було, що у нових конституційних рамках розпочалося реформування системи органів виконавчої влади, державної служби, адміністративної та дозвільної систем, запровадження основ антикорупційної політики.

Водночас слабка координація заходів щодо вдосконалення системи державного управління та реалізації економічних реформ призвела до неефективних рішень, що підривали суспільну довіру до всього модернізаційного проекту та імідж України в очах її стратегічних партнерів.

Запобігання таким сценаріям вимагає чіткої ідентифікації основних загроз стабільному політичному розвитку та розроблення комплексних стратегій їх подолання. У політичному розвитку України за підсумками 2011 р. можна виділити такі проблемні питання:

- слабкість зворотного зв'язку між органами влади та громадянським суспільством;
- низька компетентність рішень влади у зв'язку з численними конфліктами інтересів та ігноруванням думки експертного середовища;
- заміщення механізму цивілізованого діалогу між владою та політичною опозицією деструктивними засобами інформаційних спецоперацій;
- зростання питомої ваги та впливовості популістських практик у політичній комунікації;
- використання суперечностей і конфліктів між представниками різних ідентичностей (регіональних, етномовних, релігійних тощо) у політичній боротьбі.

Найбільшим викликом для розвитку парламентаризму в Україні є занепад представницької ролі Верховної Ради. Формування складу Парламенту в результаті виборів за пропорційною системою «закритих» партійних списків призвело до підміни інтересів виборців корпоративними інтересами партійних верхівок, розмивання відповідальності за законодавчу підтримку Уряду.

Ухвалення закону про змішану, пропорційно-мажоритарну систему виборів на теперішній час дозволить водночас зберегти представництво партій у Парламенті та відновити безпосередній зв'язок між виборцями і депутатським корпусом. Питання взаємодії Парламенту з Президентом та Урядом, відносин більшості та опозиції мають вирішуватися в межах нового конституційного процесу.

Головною умовою конституційної реформи є забезпечення внутрішньої та зовнішньої легітимності під час підготовки пропозицій щодо внесення змін до Конституції України. З цією метою протягом 2011 р. завершено роботу над концепцією Конституційної Асамблеї. Відповідно до принципів верховенства права, колегіальності, самоврядності, прозорості, відкритості та незалежності Асамблея розпочне роботу над проектом змін до Основного Закону, що буде запропонований до розгляду у Парламенті.

Актуальним напрямом інституційних змін у політичній системі України є реформа органів публічної влади на регіональному, субрегіональному та місцевому рівнях. Нинішня система державного управління є занадто централізованою і вже не відповідає як об'єктивним потребам країни, так і міжнародним зобов'язанням, зокрема у сфері розвитку місцевого самоврядування. Перехід до практичних кроків у сфері реформування територіальної організації влади гальмується вадами адміністративно-територіального устрою, що був успадкований від радянських часів.

Відповідно, у 2012 р. передбачається активна співпраця центральних і місцевих органів влади, у тому числі у форматі міжрегіональних форумів, щодо вироблення Плану реформування місцевого самоврядування та регіональної політики, зокрема формування механізму децентралізації державної регіональної політики, передачі інституційних повноважень і ресурсів органам місцевого самоврядування різних рівнів.

Поряд із інституційними реформами важливою передумовою для демократичного розвитку держави є високий рівень участі громадян у політичному процесі, зокрема через інститути громадянського суспільства. 2011 рік виявив загальнонаціональну тенденцію зростання соціальної напруженості

та поширення протестної активності. Провідниками цієї активності стали і стихійні соціальні рухи, і організовані групи тиску, що намагалися використати соціальне незадоволення окремих категорій населення для висування конкретних вимог до органів влади та впливу на процес ухвалення рішень. Відповіддю на цей виклик має бути перехід до більш розвинених форм політичної відповідальності, діалогу державних інституцій і громадянського суспільства, політичних рішень, що базуються на принципі верховенства права, притаманному європейським демократіям.

## **2. ПРИОРИТЕТНІ НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

### *2.1. Норми та принципи політичного життя, що впливають з євроінтеграційної стратегії України*

Євроінтеграційні перспективи України безпосередньо залежать від втілення у життя таких засадничих цінностей ЄС, як свобода, демократія, рівність, правова держава та права людини, плюралізм, недискримінація, толерантність, справедливість і солідарність, що відображені для країн-претендентів у так званих Копенгагенських критеріях.

Використання досвіду країн – членів Євросоюзу, запровадження європейських стандартів дотримання верховенства права, прав людини та розвиток дієвої ринкової економіки має на меті підвищення якості життя в Україні. З огляду на це державна політика України базується на зазначених вище критеріях членства в ЄС, у т. ч. щодо підвищення прозорості, відкритості та публічності в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Нині головним питанням євроінтеграційного процесу є укладання Угоди про асоціацію, яка започаткує якісно новий етап у відносинах між Україною та ЄС – перехід від партнерства і співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції. Україна продемонструвала серйозність своїх євроінтеграційних прагнень, розпочавши у 2010 р. упровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки, у тому числі заходів із реформування політичної системи.

Упродовж 2010-2011 рр. здійснено низку практичних кроків із проведення конституційної, адміністративної реформи, реформи виборчої, судової систем, боротьби із корупцією, які визначені пріоритетами Порядку денного асоціації Україна–ЄС та пов'язані із зобов'язаннями, що виникнуть після набрання чинності Угоди про асоціацію. Прийнято низку нормативних актів для забезпечення більшої прозорості та публічності в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Реалізація цих реформ сприятиме утвердженню в Україні нової демократичної моделі політичної системи європейського зразка, що дозволить забезпечити на практиці принципи верховенства права, дотримання прав і свобод людини, народовладдя, належного управління.

У контексті цього для України стратегічними пріоритетами залишаються:

- зміцнення демократії, верховенства права, забезпечення основних прав і свобод людини, зниження рівня бідності, боротьба зі злочинністю та корупцією, розвиток інститутів громадянського суспільства;

- співпраця з Європейським Союзом у здійсненні реформ, зокрема у модернізації судового та виборчого законодавства і внесення відповідних змін до Конституції України за участі українських та європейських експертів разом з представниками Венеціанської комісії, а також додаткове навчання та обмін з інститутами ЄС відповідними програмами у сфері правосуддя та внутрішніх справ;

- здійснення низки правових реформ, що адаптували б приватне та публічне право України до європейських і міжнародних стандартів;

- зміцнення Європейської політики сусідства для поступового зближення з ЄС на основі спільних цінностей і поглибленої участі України в політичних заходах, програмах та агенціях ЄС.

Україна також підтримує пропозицію Євросоюзу щодо створення Консультативної групи високого рівня ЄС для України, аби допомогти Україні в її зусиллях відповідати вимогам законодавства ЄС, у тому числі щодо судової влади.

Отримання політичної та економічної асоціації з ЄС, прагнення створити умови для започаткування переговорів про вступ України до ЄС не є самоціллю чи політично зумовленим, ситуативним рішенням. Реформування політичної системи України та впровадження європейських норм і принципів у політичне життя відповідає Конституції України, користується підтримкою більшості громадян України, які схвалюють інтеграцію з ЄС (51,7 % у жовтні 2011 р. згідно з опитуванням Центру Разумкова), та сприяє подоланню нагальних внутрішньополітичних проблем.

## **2.2. Адміністративна реформа в Україні: на шляху до європейських стандартів публічного управління**

Недостатня ефективність системи державного управління залишається однією з найбільших проблем України, що перешкоджає належному розвитку нашої держави. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» передбачає реалізацію адміністративної реформи, яка має усунути бюрократичні перешкоди для розвитку економіки та створити ефективну систему надання фізичним та юридичним особам адміністративних послуг.

Під час реалізації першого етапу адміністративної реформи вжито низку важливих заходів з реформування системи центральних органів виконавчої влади: створено нову структуру центральної виконавчої влади, побудовану відповідно до функціонально-галузевого принципу; розмежовано політичні та управлінські функції органів виконавчої влади центрального рівня, скорочено їх кількість.

Так, на виконання Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 111 органів центральної виконавчої влади реорганізовано у 74, при цьому з 69 контролюючих органів залишилося 11. Апарати центральних органів влади скорочено майже на 20 %. Таким чином було усунуто зайві бюрокра-



тичні ланки у процесі прийняття державних рішень і скорочено видатки на утримання державного апарату.

Окрім оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, важливим досягненням у здійсненні адміністративної реформи стало законодавче закріплення перетворень у системі державного управління. Зокрема, було ухвалено нову редакцію Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», який визначає статус, організацію та порядок діяльності, компетенцію та місце міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у системі органів виконавчої влади. Також указами Президента України затверджено низку положень про реформовані центральні органи виконавчої влади.

Важливими кроками у напрямі побудови професійної, ефективної, відкритої, прозорої та підзвітної громадянам виконавчої влади стало прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу», ухвалення законів України «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про доступ до публічної інформації», схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні.

Новий Закон України «Про державну службу» спрямований на вирішення низки гострих проблем кадрового забезпечення органів державного управління, реалізація його положень має суттєво змінити систему державної служби в Україні. Зокрема, Закон формує правові передумови для підвищення престижності державної служби; закріплює прозорий механізм прийняття на державну службу; забезпечує дію ефективного механізму запобігання корупції; створює умови прозорої діяльності органів державної влади; підвищує рівень соціального та матеріального захисту державних службовців.

Після оптимізації кількісних параметрів системи державного управління важливо перейти до нової якості роботи виконавчої влади. Уряду часто бракує ресурсів для ефективного стратегічного планування розвитку держави. Міністерства мають недостатній потенціал для виконання функції аналізу політики. Суспільні проблеми не завжди якісно та вчасно прогнозуються і попереджаються. Не у повному обсязі виконується робота зі з'ясування причин виникнення проблеми, вироблення альтернативних варіантів її вирішення, прогнозування позитивів і ризиків кожного з рішень, фінансового обрахування пропонуваніх рішень тощо.

Усі проекти урядових рішень мають проходити повний цикл аналізу політики. Міністерства повинні здійснювати постійний моніторинг стану справ у відповідних секторах політики, своєчасно виявляти проблеми чи ризики їх виникнення. Мають також визначатися: причини виникнення проблеми, варіанти вирішення, включно з обґрунтуванням оптимального варіанта, позиції зацікавлених суб'єктів тощо. Проекти урядових рішень, які зачіпають інтереси суспільства чи окремих його груп, мають проходити стадію громадського обговорення з чіткими правовими наслідками розгляду пропозицій громадськості.

Після реалізації першого етапу адміністративної реформи на центральному рівні, а саме: здійснення оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, принципового оновлення законодавства про державну службу, слід без зволікань переходити до не менш важливого реформування на місцевому рівні. Зокрема, на черзі розроблення та впровадження різноманітних форм демократії участі на місцях, оптимізація структури й кількості тери-

торіальних органів виконавчої влади та місцевих адміністрацій. При цьому основою реформування має бути розширення прав територіальних громад, децентралізація влади через новий розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Здійснення адміністративної реформи на регіональному рівні має спиратися на спільну позицію центру та регіонів.

Подальше вдосконалення правового регулювання публічної служби вимагає оновлення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування. З цією метою варто прискорити прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та нових нормативно-правових актів на його виконання.

При здійсненні масштабної адміністративної реформи необхідно пам'ятати про її основну мету – забезпечення прав людини та громадянина. Вирішення цього важливого завдання передбачає, зокрема, й врегулювання суспільних відносин, що виникають у процесі надання юридичним і фізичним особам адміністративних послуг, підвищення якості їх надання.

Для забезпечення належного надання юридичним та фізичним особам адміністративних послуг останнім часом було прийнято низку нормативних актів. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Положення про Реєстр адміністративних послуг. Започаткована робота з затвердження у встановленому порядку низки переліків платних адміністративних послуг, які зобов'язані надавати центральні органи виконавчої влади. На удосконалення принципів взаємовідносин держави та громадянина спрямований також Закон України «Про доступ до публічної інформації».

Водночас завершення адміністративної реформи вимагає впровадження інноваційних рішень. У сфері надання публічних послуг важливим є створення спільних «інтегрованих офісів», які надаватимуть громадянам практично усі види адміністративних послуг.

Серед першочергових завдань – децентралізація виконання функцій із надання адміністративних послуг, передача їх на рівень органів місцевого самоврядування, у тому числі через механізм делегування (стосується, зокрема, функцій із реєстрації місця проживання та видачі паспортів громадянам; реєстрації транспортних засобів тощо).

Дерегуляція та адміністративне спрощення надання якісних адміністративних послуг потребує запровадження моніторингу наданих дозволів, ліцензій та інших адміністративних послуг щодо неефективності та корупційності. Це має активізувати ініціативу громадян і зменшити корупцію в процесі надання адмінпослуг. Водночас робота контролюючих органів буде переорієнтована на запобігання зазначеним негативним явищам. Тобто інспекційні втручання мають проводитися не заради фіскального тиску та нарахування штрафів, а з метою усунення та запобігання правопорушень у майбутньому.

З огляду на це нагальним завданням є вдосконалення чинного законодавства для врегулювання суспільних відносин, що виникають у процесі надання юридичним і фізичним особам адміністративних послуг. Зокрема, під час доопрацювання Закону України «Про адміністративні послуги» та проекту Адміністративно-процедурного кодексу мають бути визначені принципи надання адміністративних послуг, їх перелік, суб'єкти, права одержувачів, порядок і термін надання.

Важливим також є питання оплати адміністративних послуг. У Законі України «Про адміністративні послуги» необхідно чітко визначити критерії, за якими встановлюється розмір плати за послуги, визначити перелік плат-

них послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Загальним правилом у визначенні переліку платних адміністративних послуг має стати принцип: якщо звернення за послугою є, відповідно до законодавства, прямим обов'язком приватної особи, а не питанням її вибору, то така послуга має надаватися державою безкоштовно. Але в будь-якому разі розмір оплати має не перевищувати вартість реальних витрат держави на надання послуг. Оплата повної вартості платної адміністративної послуги має здійснюватися одноразово за весь комплекс робіт.

Забезпечення безумовного права фізичних і юридичних осіб на отримання інформації щодо адміністративних послуг та порядку їх надання має відбуватися через надання постійного безкоштовного доступу до Реєстру адміністративних послуг через інтернет-сторінку на урядовому порталі та інформування через засоби масової інформації.

Зазначеним Законом також має бути врегульовано механізми взаємодії центрів надання публічних послуг з адміністративними органами. Ця процедура має здійснюватися за допомогою використання Єдиного державного порталу адміністративних послуг, принципів «єдиного офісу» і «єдиного вікна», мобільних, «виїзних офісів» і встановлення спеціальних електронних терміналів у публічних місцях. Для приватних осіб слід створити зручні й доступні умови отримання послуг, зі збільшенням кількості прийомних годин в органах влади, максимальною відкритістю інформації про послуги тощо.

Гарантією належної якості надання адміністративних послуг має стати персональна відповідальність керівників адміністративних органів, посадових і службових осіб, які уповноважені відповідно до Закону надавати адміністративні послуги.

Нагальним завданням реформування сфери надання адміністративних послуг є законодавче врегулювання цієї процедури. Досвід більшості європейських країн свідчить про потребу прийняття кодифікованого акта, що детально регламентує адміністративні процедури. Адміністративно-процедурним кодексом мають бути визначені засади правової регламентації відносин між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування та фізичними і юридичними особами, підготовки, прийняття й оскарження індивідуальних адміністративних актів органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, рішень їх посадових осіб із питань реалізації прав, свобод, інтересів фізичних і юридичних осіб, що охороняються законом.

Регламентація адміністративних процедур в Адміністративно-процедурному кодексі сприятиме підвищенню ефективності управлінської діяльності, має забезпечити чітке виконання функцій і повноважень органів та посадових осіб, а також перешкоджатиме суб'єктивізму й свавіллю чиновників. Рационально побудована та детально визначена Законом «Про адміністративні послуги» процедура надання адміністративних послуг, зокрема щодо розгляду заяв і скарг приватних осіб, має стати гарантією забезпечення неупередженого та відповідального ставлення державних службовців до правомірних вимог громадян.

Невідкладне виконання цих заходів сприятиме побудові ефективної, демократичної системи урядування, що заслуговуватиме на повагу громадян і довіру міжнародної спільноти.

### 2.3. Децентралізація влади та розвиток місцевого самоврядування

Важливим пріоритетним напрямом реформування політичної системи має стати організація такої системи місцевого самоврядування, яка максимально забезпечить задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності.

Вибудована за двадцять років система самоврядування, радянська за своєю суттю, стала значною перешкодою демократичному розвитку суспільства та держави. Ефективному функціонуванню місцевого самоврядування стали на заваді такі чинники:

- порушення принципу повсюдності місцевого самоврядування через неохопленість юрисдикцією його органів значної кількості територій, зокрема тих, на яких розташовані земельні угіддя. Натомість до територіальних громад належать лише забудовані території;

- невизначеність ознак правосуб'єктності територіальної громади. У статті 140 Конституції України проголошується, що територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Водночас у ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплюється фактична конкуренція суб'єктів локальної демократії – якщо територіальна громада буде нездатною здійснювати своє право на місцеве самоврядування, то воно здійснюватиметься під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Така законодавча можливість фактично нівелює конституційне право територіальної громади на самостійне здійснення місцевого самоврядування;

- вкрай нечітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, зокрема районними та обласними радами, а також між цими радами та відповідними місцевими державними адміністраціями. Крім того, поширеним є підпорядкування одна одній територіальних громад, формально рівних за своєю сферою компетенції;

- централізація державного управління та фактичне втручання органів державної виконавчої влади у здійснення місцевого самоврядування через інститут делегування місцевими радами повноважень із питань бюджетної політики та територіального розвитку місцевим державним адміністраціям;

- конфліктогенна система стримувань і противаг. Цей конфліктогенний чинник особливо виявляється у застосуванні інституту висловлення недовіри главі місцевої державної адміністрації з боку місцевої ради для блокування реалізації ініціатив, що належать до компетенції держави в цілому;

- неефективність законодавчого забезпечення участі мешканців територіальних громад в управлінні місцевими справами, особливо внаслідок рекомендаційного характеру більшості форм громадської участі, нормативно-правової неврегульованості питань створення та діяльності громадських організацій, ОСН та ОСББ; необов'язковість для органів місцевого самоврядування норм про створення консультативно-дорадчих органів і проведення консультацій із громадськістю;

- низький рівень політичної свідомості значної частини українського суспільства, що зумовлює недостатнє прагнення громадян до участі в управлінні місцевими справами;

- непрозорість ухвалення багатьох актів із розвитку територіальних громад, що становлять значний суспільний інтерес. Особливо поширеною, зокрема, є практика фактичного засекречування генеральних планів міст, а також усунення громадськості від контролю за процесом прийняття та реалізації цих актів.

лізації нормативно-правових актів щодо розпорядження земельними та іншими комунальними ресурсами громад, встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги тощо;

- неврахування здатності керівних органів конкретних територіальних громад до реалізації покладених на них функцій. Цьому сприяє уніфікованість власних і делегованих повноважень усіх органів місцевого самоврядування територіальних громад без врахування відмінностей у чисельності їхнього населення та наявної ресурсної бази. Зокрема, найбільша різниця за цими показниками виявляється між сільськими радами та містами обласного значення;

- низька зацікавленість органів місцевого самоврядування щодо визначення пріоритетів розвитку відповідних територій. Про це свідчить повільність процесу укладання угод центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування про визначення основних пріоритетів і реалізацію спільних заходів регіонального й місцевого розвитку, а також незадовільна якість ухвалених стратегій;

- недосконалість системи державного нагляду за діяльністю місцевих рад, особливо поза сферою делегованих повноважень;

- збереження диспропорційності та архаїзму радянської системи адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади.

Здійснення реформування місцевого самоврядування має відбуватися на засадах децентралізації, деконцентрації владних повноважень, субсидіарності, консолідації ресурсного забезпечення і стратегічного планування розвитку територіальних громад, вимагає зважених кроків щодо законодавчого вирішення нагальних проблем місцевого та регіонального розвитку в контексті державної регіональної політики, бюджетної, податкової та муніципальної реформи із дотримання положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Основними напрямками реформування місцевого самоврядування в Україні є такі.

*1. Удосконалення основних принципів місцевого самоврядування:*

- визначення місцевого самоврядування не лише як права, а й як реальної здатності органів місцевої влади;

- закріплення у законодавстві та реальне наповнення змістом принципу субсидіарності, відповідно до якого за органами влади того чи іншого рівня мають бути закріплені повноваження, що не можуть бути реалізовані органами влади вищого рівня;

- визначення суб'єктами місцевого самоврядування відповідних органів місцевої влади згідно з нормами Європейської хартії місцевого самоврядування;

- визначення особливостей правосуб'єктності територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування первинного рівня;

- надання правосуб'єктності щодо здійснення місцевого самоврядування органам влади об'єднань територіальних громад різних видів, а також районів та областей.

*2. Створення сприятливих умов для розвитку громадської участі у місцевому самоврядуванні:*

- удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів самоорганізації населення: впровадження одноосібної форми самоорганіза-

ції населення, використання якої вбачається актуальним для тих сільських населених пунктів, в яких немає власних органів місцевого самоврядування; надання можливості органам самоорганізації населення здійснювати господарську діяльність у межах їх основних завдань; чітке законодавче визначення повноважень органів самоорганізації населення та статусу їх керівників; встановлення договірної основи взаємодії органів самоорганізації населення між собою та договірного механізму делегування місцевими радами власних повноважень органам самоорганізації населення, а також визначення переліку делегованих повноважень. Актуальними залишаються питання щодо нормативного закріплення правової природи органів самоорганізації населення як органів громадської самодіяльності населення, утворених за територіальною ознакою. Варто звернути увагу й на необхідність максимального спрощення процедури надання дозволів і реєстрації органів самоорганізації населення, скорочення термінів реєстрації;

- надання загальним зборам повноваження ініціювати проведення чергових і позачергових звітів посадових осіб перед територіальною громадою, а також встановлення зобов'язання місцевих рад та їхніх посадових осіб обгрунтовувати власні рішення про часткове врахування або неврахування позиції загальних зборів;

- закріплення норм про обов'язковість створення громадських рад при місцевих радах, проведення консультацій із громадськістю органами місцевого самоврядування та сприяння здійсненню громадських експертиз. Зокрема, на вирішення даної проблеми спрямований Проект закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення», який 26 жовтня 2009 р. було ухвалено Верховною Радою у першому читанні;

- внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо обов'язкового ухвалення статутів територіальної громади місцевими радами, порядку розгляду місцевими радами пропозицій і рішень громадськості;

- зміни до законодавства щодо реалізації права на місцевий референдум – однозначне визначення суб'єктами такого права постійних мешканців територіальних громад, кола суб'єктів референдарної ініціативи залежно від його предмета. Необхідним також є забезпечення механізмів імплементації імперативних (зобов'язальних) референдумів і мінімізація можливості адміністративного тиску на суб'єктів місцевого референдуму.

### *3. Реформа інститутів публічної влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою країни:*

- надання районним та обласним радам права утворювати власні виконавчі органи, з одночасним унормуванням порядку їх формування;

- передання обласним і районним радам та їхнім виконавчим комітетам більшості тих функцій, що нині належать місцевим державним адміністраціям;

- чітке розмежування сфер компетенції та повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів;

- унормування змісту делегованих повноважень: встановлення чітких процедур їх отримання та відмови від них, скасування делегування повноважень органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям;

- перегляд статусу місцевих державних адміністрацій щодо перетворення їх з органів загальної компетенції на контрольні-наглядові органи у системі виконавчої влади у спосіб вилучення у них та передачі відповідним район-

ним і обласним радам та їхнім виконавчим органам функцій і повноважень організаційно-господарського характеру. При цьому за державними адміністраціями мають бути закріплені функції, що належать до компетенції держави, – нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з можливістю оскарження їхніх відповідних рішень у суді, координація роботи територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади тощо;

- позбавлення місцевих рад права висловлювати недовіру главам відповідних місцевих державних адміністрацій.

4. *Розвиток міжмуніципального та міжрегіонального співробітництва з метою удосконалення використання людського, матеріального організаційного та іншого потенціалу територій:*

- унормування порядку домовленостей між громадами про вирішення завдань ефективного управління, об'єктами якого є школа, дитячий садок, центри з надання адміністративних і муніципальних послуг, інформаційні технології, театри та культурні установи, транспорт, спорт і відпочинок, органи реєстрації громадянського стану, будівельне відомство, туризм, водозабезпечення, каналізація, утилізація сміття, промислові зони тощо;

- підвищення статусу асоціацій місцевого самоврядування, а також розширення права територіальних громад утворювати такі асоціації і захищати свої права;

- законодавче врегулювання найтісніших форм міжмуніципального співробітництва – об'єднань територіальних громад і міських агломерацій. У цьому зв'язку слід прискорити роботу над Проектом закону «Про об'єднання територіальних громад», який був внесений на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України 14 грудня 2011 р.

5. *Посилення політичної відповідальності органів місцевого самоврядування, зокрема через:*

- ухвалення законодавчого акта, що регулював би статус сільських, селищних і міських голів;

- спрощення механізмів ініціювання населенням недовіри сільському, селищному, міському голові із можливістю їх подальшого переобрання, а також відкликання окремих депутатів – у спосіб внесення змін до законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» і «Про статус депутатів місцевих рад»;

- формування переліку адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, та включення їх до Реєстру адміністративних послуг як окремих розділ.

6. *Формування принципів адміністративно-територіального устрою:*

- визначення критеріїв меж адміністративно-територіальних одиниць (кількість населення, інтенсивність економічних і соціальних зв'язків, розмір місцевих бюджетів, історичні чинники);

- закріплення спроможності до здійснення місцевого самоврядування як критерію заснування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня;

- виключення взаємного підпорядкування територіальних громад, запобігання виникненню ієрархічних відносин між їхніми органами місцевого самоврядування;

- уніфікація рівнів адміністративно-територіальних одиниць держави із фіксацією відповідних повноважень, віднесення міських територіальних гро-

мад до того чи іншого рівня на підставі кількості населення та виконуваних функцій;

- розвиток внутрішньодержавної міжрегіональної співпраці, зокрема стимулювання органів місцевого самоврядування до укладання відповідних угод між областями про співробітництво в різних галузях народного господарства та міжлюдського обміну.

#### 7. Посилення матеріальної основи місцевого самоврядування, а саме:

- прийняття Проекту закону «Про комунальну власність», визначення її статусу, порядку використання та відчуження;

- задіяння потенціалу нефіскальних джерел наповнення дохідної частини місцевих бюджетів; активізації діяльності органів місцевого самоврядування на фондовому та кредитному ринках через емісію муніципальних цінних паперів;

- впорядкування питань оплатності послуг місцевого самоврядування: визначення критеріїв плати за послуги, підготовка рамкових переліків платних і безоплатних послуг, визначення граничних цін на певні послуги органів місцевого самоврядування та їх політичну відповідальність за надання цих послуг.

Наведені напрями реформування вимагають інтенсивної законодавчої роботи щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування й місцевих органів виконавчої влади, а також адміністративно-територіального устрою України. Передусім потребують оновлення конституційні засади функціонування та розвитку місцевої демократії в Україні.

Крім того, необхідна розробка нових або подальша робота над удосконаленням уже підготовлених законопроектів: нових редакцій законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про адміністративно-територіальний устрій України». Визначення правового статусу та організація самоврядування у двох містах загальнодержавного значення України потребує підготовки нової редакції законопроекту про м. Київ або внесення змін до чинного Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також розроблення законопроекту про місто зі спеціальним статусом Севастополь.

Нині завершується робота над формуванням узгодженої позиції органів державної влади та інститутів громадянського суспільства щодо стратегічного бачення розв'язання проблем місцевого самоврядування та підготовкою пакета законодавчих пропозицій. Важливими умовами успішного реформування місцевого самоврядування є реалізація таких етапів реформи на короткострокову перспективу:

- забезпечення участі громадськості в процесі підготовки та обговорення проектів реформ через громадські слухання, форуми, консультації, висвітлення у засобах масової інформації перебігу реформи, проведення широкої інформаційно-роз'яснювальної роботи, презентацію результатів проектної діяльності;

- здійснення експериментів (реалізація пілотних проектів) щодо впровадження окремих елементів реформи у територіальних громадах, де напрацьовано позитивний досвід міжсекторального партнерства у самостійному вирішенні проблем місцевого розвитку. Зарубіжний досвід концентрації ресурсів, партнерських взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування свідчить про значні можливості прискореного розвитку малих міст. Чимало ефективних інноваційних форм



використання внутрішніх ресурсів демонструють ліпші муніципальні практики в багатьох містах України. Це дозволяє говорити про можливість використання певних громад як території реалізації пілотних проектів із розширення повноважень громад і самостійного вирішення проблем місцевого значення;

- оцінка ефективності проведення регіональних експериментів і можливості переходу на всеукраїнський рівень.

## 2.4. Інституційний розвиток громадянського суспільства

Становлення ефективної вітчизняної моделі демократичної консолідації влади, політичних еліт та громадськості можливе лише за умови функціонування дієвого громадянського суспільства. Сприяння його розвитку на основі відповідних європейських стандартів, творчого застосування ліпших світових практик у поєднанні з національною специфікою було й залишається одним з основних напрямів державної політики. Ця політика має на меті участь інститутів громадянського суспільства як рівноправних і впливових учасників конструктивного загальнонаціонального діалогу задля досягнення політичного консенсусу і соціальної стабільності та найшвидшого здійснення назрілих модернізаційних реформ в інтересах суспільства.

В українському суспільстві зростає запит на участь громадян у формуванні змісту державної політики та разом з тим – на підвищення відповідальності та підзвітності (підконтрольності) суспільству органів державної влади, посадовців усіх рівнів. З огляду на це Главою держави було схвалено у березні 2012 р. Стратегію державної підтримки розвитку громадянського суспільства та першочергові заходи з її реалізації. Сьогодні є необхідність у створенні інституційних і правових механізмів залучення громадянського суспільства до вироблення та реалізації публічної політики. По-перше, в площині інформаційної відкритості державної влади, вчасного інформування про політичні рішення, вичерпних пояснень про наміри; по-друге, доступності й підзвітності органів влади, особливо у тих питаннях, що стосуються безпосередньо громадян; по-третє, подальшого створення правового поля, що забезпечує дієві механізми для участі громадян, інституцій громадянського суспільства у державній політиці. Це забезпечується налагодженням повноцінних каналів політичного діалогу, побудови публічної політики на принципах відкритості, прозорості, партнерства, підзвітності тощо. Так, через стійкі та ефективні формати взаємовідносин між громадянським суспільством і державою формується співпричетність і співвідповідальність щодо змін у політичному, соціальному, економічному житті країни.

Повноцінна участь інституцій громадянського суспільства у виробленні та реалізації державної політики напряму залежить від організаційних, фінансових, кадрових можливостей, але водночас і від готовності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування до реальної та постійної співпраці на ґрунті закону і права.

Громадський сектор є компетентною ланкою між державою і громадянами. Тому в прийнятті політичних рішень, спрямованих на оптимізацію державної політики, мають враховуватися і альтернативні позиції громадських

організацій, експертного середовища, профспілок, організацій роботодавців тощо, і громадська думка. Передусім це стосується формування загальнонаціональних і місцевих програм розвитку, бюджетного процесу, розроблення стратегічних документів, планів, програм розвитку сфер, галузей, регіонів. У такий спосіб суспільство матиме важелі впливу на реалізацію державної політики, її коригування, а також здійснення подальшого моніторингу й аудиту системи державного управління.

Тому пріоритетним є посилення «суб'єктності» консультацій із громадськістю, громадського контролю й оцінки державної політики для підвищення ефективності та якості управлінських рішень на національному, регіональному, місцевому рівнях. Отже, активніше мають бути задіяні: інструментарій зворотного зв'язку, звернень до депутатів, органів державної влади, громадських слухань тощо; спільні органи, спільні робочі групи з представників виконавчої, законодавчої влади, місцевих органів влади та громадського сектору; механізми громадського контролю, громадської експертизи, моніторингів щодо дотримання законодавства, виконання державних програм, використання бюджетних коштів тощо.

Об'єктивно є необхідність дедалі більшого залучення саме громадського сектору до реалізації державної політики. У цьому сенсі відповідальність і державних інституцій, і інституцій громадянського суспільства за її реалізацію та відповідність суспільним інтересам поступово мають ставати співмірними.

Потребують більш ефективного використання такі усталені та перевірені практикою форми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства, як громадські ради та консультативно-дорадчі органи при центральних та місцевих органах влади, громадські слухання, консультації з громадськістю, громадська експертиза, громадський моніторинг.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 затверджено нове Типове положення про громадські ради при центральних і місцевих органах виконавчої влади. Ним удосконалено порядок формування громадських рад; надана низка нових можливостей, що суттєво розширює повноваження рад; регламентовано конкретну процедуру інформаційної взаємодії органів влади зі створеними при них громадськими радами.

За оцінкою незалежних експертів, вказана Постанова дає можливість добросовісним і зацікавленим інститутам громадянського суспільства конструктивно співпрацювати з органами виконавчої влади. За даними моніторингу, станом на 01.10.2011 р. сформовано 566 громадських рад із 608 необхідних, тобто 93 %<sup>1</sup>. У створенні нових громадських рад взяли участь не лише громадські організації, а й бізнесові асоціації, релігійні організації, профспілки та недержавні пенсійні фонди. Налагоджується горизонтальна співпраця між громадськими радами при органах виконавчої влади. З цією метою, зокрема, створена Координаційна рада голів громадських рад регіонів. Позитивною тенденцією останнього часу є посилення інформаційного, консультативного та освітнього супроводу процесу формування громадських рад і всіх аспектів їх діяльності.

---

<sup>1</sup>Громадські ради в цифрах: загальнонаціональний звіт із моніторингу формування громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади / М. В. Лаціба, О. С. Хмара, А. О. Красносільська [та ін.]. – К. : Агентство «Україна», 2011. – С. 4.

Основними проблемами, що перешкоджають нормальному функціонуванню новостворених громадських рад і налагодженню їх ефективної співпраці з відповідними владними суб'єктами, є відсутність або недостатність нормативного врегулювання окремих питань формування та функціонування громадських рад; їхня організаційно-фінансова залежність від органів влади, при яких вони утворені; недостатня інформаційна відкритість самих новостворених громадських рад; неготовність частини організацій громадянського суспільства та їхніх представників до повноцінної роботи у складі громадських рад заради суспільних інтересів.

Важливим кроком до утвердження прозорості й відкритості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування та поліпшення їхньої інформаційної взаємодії з організаціями громадянського суспільства стало набуття чинності з травня 2011 р. Закону України «Про доступ до публічної інформації». Він відповідає сучасним світовим стандартам і міжнародним зобов'язанням нашої держави (зокрема, у руслі її євроінтеграції), створює ефективні правові механізми реалізації конституційного права кожного на доступ до інформації, зокрема публічної, якою володіють суб'єкти владних повноважень, та інформації, що становить суспільний інтерес.

Закон надає право на доступ до інформації у спосіб подання запитів на неї, а також передбачає обов'язок владних суб'єктів оприлюднювати інформацію про свою діяльність. Проте досвід практичної реалізації норм цього Закону засвідчив, що їй заважає низка перешкод: спроби обмежити норми Закону за допомогою прийняття нових нормативно-правових і підзаконних актів; небажання окремих керівників дотримуватися його норм; недостатність фінансового та кадрово-організаційного забезпечення; погана обізнаність із ним громадян і відсутність у них досвіду політичної участі. Так, згідно з даними соціологічного опитування у серпні 2011 р. понад половина опитаних (52 %) узагалі нічого не знають про те, що в Україні був ухвалений такий закон, а скористалися своїм правом і надіслали запити про інформацію лише 3 % населення<sup>2</sup>.

Важливим для забезпечення прозорості та відкритості влади є долучення України до нових глобальних ініціатив, зокрема «Партнерства «Відкритий Уряд»<sup>3</sup>, основні принципи якого такі: прозорість Уряду як механізм збільшення відповідальності (підзвітність); відкритість інформації про діяльність і рішення (он-лайн); активна участь громадськості в політиці як спосіб підвищення ефективності роботи державних органів; співпраця Уряду та громадськості, забезпечення зворотного зв'язку з метою оцінки та підвищення рівня співпраці, визначення нових можливостей для співробітництва<sup>4</sup>. Розроблено та затверджено план заходів участі України у «Партнерстві «Відкритий Уряд», де враховані й пропозиції українських громадських організацій.

Суттєву роль відіграють фінансові інструменти державного сприяння розвитку громадянського суспільства. Впровадженню прозорого механізму роз-

<sup>2</sup>Закон про доступ до публічної інформації – результати соціологічного дослідження [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/ua/press/joeroweihop>

<sup>3</sup>Глава держави: Ефективне державне управління залежить від залучення до цього процесу громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/21295.html>

<sup>4</sup>Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Memorandum-for-the-Heads-of-Executive-Departmentsand-Agencies-3-9-09/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Memorandum-for-the-Heads-of-Executive-Departmentsand-Agencies-3-9-09/)

поділу державного фінансування суспільно-корисних громадських ініціатив і діяльності об'єднань громадян сприятиме Порядок проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. Передбачені цим документом процедури є обов'язковими для органів виконавчої влади та рекомендованими для органів місцевого самоврядування.

Подальше утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави потребує удосконалення державної політики сприяння його розвитку та нормативно-правової основи його функціонування. Основні напрями такої політики вже зафіксовані у схвалених Указом Президента України Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та плану першочергових заходів щодо її реалізації.

Удосконаленню нормативно-правової бази взаємодії громадянського суспільства з державою сприятиме розроблення та ухвалення необхідних для цього законів та інших нормативно-правових актів, та набуття чинності з 1 січня 2013 р. Закону України «Про громадські об'єднання».

При внесенні змін до Конституції України у її тексті мають бути визначені основні принципи співпраці між громадянським суспільством та державою, при цьому важливо не допустити звуження громадянських прав і привести їх конституційне трактування відповідно до сучасних світових стандартів і міжнародно-правових зобов'язань України.

### **3. ВИБОРИ 2012 РОКУ ТА ЇХ ВПЛИВ НА СТАНОВЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ**

Верховна Рада VII скликання поряд із Президентом та Урядом має стати дієздатним центром втілення модернізаційної стратегії країни. На народних депутатів, обраних восени 2012 р., виборці покладуть відповідальність за законодавче забезпечення реалізації Програми економічних реформ, реформування правоохоронної та судової системи і здійснення конституційної реформи.

Цілі, які стоятимуть перед майбутнім депутатським корпусом, вимагатимуть порозуміння, постійного діалогу між більшістю та опозицією, встановлення конструктивної співпраці з Урядом, забезпечення цивілізованого суспільно-політичного діалогу, відновлення довіри до вищого законодавчого органу держави.

Верховна Рада не повинна бути елітарним політико-бізнесовим клубом. За своєю структурою вона має стати ближчою до суспільства. Головна відповідальність за це покладається на політичні партії, які висувають абсолютну більшість кандидатів у народні депутати. Але остаточний вибір – за самими громадянами. Верховна Рада України буде такою, якою її обере український народ. Власне, вибори в умовах демократії і є головним механізмом політичної відповідальності: влади – перед виборцями та громадян – за свій вибір.

Вибори 2012 р. мають стати новим етапом у розвитку вітчизняного парламентаризму, запорукою його виходу на новий рівень ефективності та відповідальності. У сучасних умовах має йтися про подолання кризи парламентаризму в Україні, і першим кроком на цьому шляху стало прийняття нового виборчого законодавства.

Норми нового Закону України «Про вибори народних депутатів України» на сучасному етапі покликані наблизити депутатів до їх виборців і таким чином підвищити легітимність ухвалених Парламентом реформаторських рішень, сприяти формуванню культури політичної відповідальності і депутатського корпусу, і відповідальності громадян за свій вибір, зменшити гостроту протистояння між провладною більшістю та опозицією. При цьому це не знімає з порядку денного виконання Україною своїх зобов'язань перед Радою Європи в частині прийняття Виборчого кодексу.

Пропорційна виборча система, що діяла протягом останніх п'яти років в Україні, сприяла розвитку політичних партій України, а також забезпечувала внутрішнє структурування Верховної Ради України, яке корелювало із прем'єр-президентським різновидом змішаної форми державного правління: ініціатива щодо формування складу Кабінету Міністрів України належала парламентській більшості, а її утворення вимагало чіткого розподілу депутатського корпусу українського парламенту на депутатські фракції відповідно до результатів виборів. Скасування ж змін до Конституції та відновлення президентсько-парламентської системи з вирішальною роллю Глави держави у формуванні Уряду, а також ліквідація самого інституту коаліції депутатських фракцій зняли критичну необхідність формування стійкої парламентської більшості.

Водночас пропорційна система, за якої застосовувалися закриті виборчі списки, зумовила кризові явища у розвитку вітчизняного парламентаризму.

- Унаслідок застосування загальнонаціональних виборчих списків громадяни втратили можливість впливу на добір кандидатів у депутати. Враховуючи недемократичний характер внутрішнього функціонування вітчизняних політичних партій, уся повнота влади щодо формування виборчих списків була зосереджена в руках вищих керівників політичних партій. Тому фактичними критеріями для висунування кандидатів у народні депутати України частіше ставали особиста лояльність та персональні внески до партійних фондів (у тому числі з порушенням законодавства про фінансування політичних партій) при ігноруванні професійних і моральних якостей цих кандидатів. Фактична торгівля місцями у виборчих списках стимулювала зростання політичної корупції та поставила під запитання саму перспективу якісного оновлення політичної еліти України.

- У Верховній Раді України основним центром прийняття рішень також були керівники партійних фракцій, що значною мірою нівелювало статус народного депутата як представника Українського народу.

- Голосування виключно за загальнонаціональними закритими виборчими списками фактично звело нанівець представництво інтересів населення окремих територій у Верховній Раді України. Традиційно переважна більшість новообраних депутатів на момент свого обрання проживали у столиці.

- Враховуючи високий ступінь персоніфікації політичної свідомості українських громадян, виборці часто мотивують свій вибір не стільки схваленням положень передвиборчих програм, скільки симпатією до харизматичних партійних лідерів на загальнодержавному рівні. Якісний склад місцевих партійних організацій зазвичай опиняється на периферії уваги громадян. Таким чином, політичні партії збільшують рівень своєї популярності швидше за рахунок медійної підтримки, ніж за допомогою формування повноцінних розгалужених партійних мереж.

- Інститут виборчих блоків при збереженні для них низького виборчого бар'єра забезпечив проходження до вищого законодавчого органу партій-аутсайдерів, що не мали жодної можливості бути обраними самостійно. Це сприяло ускладненню внутрішньої структури депутатських фракцій. Як наслідок, окремі депутатські фракції у Верховній Раді України V-VI скликань стали недієздатними через внутрішньофракційні конфлікти.

Аналогічні явища відбувалися і в місцевих радах, обраних за пропорційною виборчою системою. Однак через їхню сферу компетенції до перерахованих проблем додалися деякі специфічні процеси:

- політизація діяльності місцевих рад, ухвалення ними рішень із проблем, що належать до сфери компетенції вищої державної влади (зовнішньої та мовної політики);

- конфронтація з місцевими державними адміністраціями щодо висловлення недовіри їхнім главам, а також повернення делегованих повноважень, насамперед виходячи із суто політичних мотивів;

- конфлікти міських (сільських, селищних) рад із міськими головами з приводу формування виконавчих комітетів та з питань місцевої бюджетної політики.

Зазначені недоліки мали вплив на оцінку громадською думкою оптимального варіанта виборчої системи. Так, згідно з результатами соціологічного дослідження, проведеного компанією «TNS в Україні» на замовлення Лабораторії законодавчих ініціатив у серпні 2011 р., лише 5,7 % респондентів розцінили як прийнятну на виборах до Верховної Ради України діючу виборчу систему. Натомість 37,4 % вважали оптимальною виборчою системою мажоритарну, 31,3 % – пропорційну з преференціями, 24 % – змішану<sup>5</sup>.

Враховуючи досвід застосування виборчих систем в Україні, удосконалення виборчого законодавства має відбуватися саме на основі впровадження змішаної системи. Очікується, що дана форма дозволить зберегти позитивні тенденції розвитку політичної системи України останніх років, а саме:

- продовження політичного структурування українського суспільства;
- збереження за політичними партіями фактичного статусу провідних суб'єктів політичного процесу, а отже – і розвитку партійної системи;
- унормування фракційної структури Верховної Ради України.

Відновлення одномандатних виборчих округів має забезпечити:

- тісніший зв'язок депутатів із виборцями та вищий ступінь політичної відповідальності народних обранців;

- відновлення права громадян України на балотування у народні депутати України у спосіб самовисування; очікуваним результатом цього нововведення є звільнення потенційних кандидатів і власне народних депутатів від диктату партійних лідерів;

- додаткові гарантії представництва інтересів у вищому законодавчому органі країни також етнічним меншинам, зокрема тим, які проживають компактно;

- стимулювання політичних партій до якіснішого добору своїх партійних кадрів, розбудови повноцінної організаційної структури на місцях.

Відмова від виборчих блоків і підвищення виборчого бар'єра до 5 % унеможливить проходження до Верховної Ради політичних партій радикального

<sup>5</sup>Довіра до влади. Ставлення до виборчої реформи (серпень-2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar\\_id=2395&ch\\_id=43&as=0](http://parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=2395&ch_id=43&as=0)

спрямування, що відзначаються низьким коаліційним потенціалом. Це також стимулюватиме розвиток потужних політичних партій, що будуть здатні до самостійної політичної діяльності. Заборона участі у виборах блоків спонукатиме партії до пошуку виразного та привабливого ідеологічного обличчя, відповідальнішого підходу до формування передвиборчих програм (оскільки зникає суб'єкт колективної відповідальності – виборчий блок, і партії залишаються «сам на сам» з виборцями). Деякі ознаки цього спостерігаються вже нині.

Певні нововведення Закону «Про вибори народних депутатів України» можуть мати позитивний вплив на розвиток політичних партій, спонукатимуть їх до змін не лише в електоральних стратегіях, а й у повсякденній діяльності.

Щоправда, нова виборча система містить і низку ризиків, дія яких за результатами моніторингу виборчого процесу має бути врахована при подальшому вдосконаленні виборчого законодавства.

1. Збереження закритих загальнонаціональних виборчих списків, що залишаються чинником відтворення політичної корупції. Тому одним із напрямів подальшого реформування виборчого законодавства може бути перехід до регіональних виборчих списків із преференційним голосуванням.

2. Система відносної більшості при голосуванні в одномандатних виборчих округах може забезпечити перемогу кандидатам, які мають незначний рівень електоральної підтримки. Це може негативно позначитися на довірі до депутатського корпусу Верховної Ради України та призвести до оскарження результатів голосування.

Найважливішим чинником легітимності обраного вищого законодавчого органу є довіра громадян до результатів виборчої кампанії. Вона залежить не стільки від обраного типу виборчої системи, скільки від прозорості та справедливості виборчих процедур, їх відповідності чинному законодавству. Тому головним завданням органів державної влади є забезпечення законності, прозорості й справедливості виборчого процесу.

Нова редакція зазначеного Закону порівняно з попередніми редакціями містить деякі вдосконалені механізми, що сприятимуть забезпеченню справедливості виборчої кампанії та значною мірою дозволять запобігати наданню незаконних переваг тим чи іншим учасникам виборчого процесу, фальсифікації результатів голосування.

Незважаючи на повернення до змішаної виборчої моделі та внесення до законодавства норми про можливість самовисування кандидатів у депутати по одномандатних округах, роль політичних партій у виборчому процесі та в майбутній політичній структуризації Парламенту залишається визначальною. Тому можна стверджувати, що якість майбутнього Парламенту перебуває у прямій залежності від стану партійної системи України.

Політичні партії залишаються важливим і найефективнішим механізмом формування органів влади і самоврядування, засобом рекрутування та оновлення політичної еліти. Партії в Україні довели також свою ефективність і в пропорційній, і в мажоритарній системах.

Важливим показником, що характеризує ставлення громадян до політичних партій, є стійкість політичних (електоральних) симпатій виборців. Стосовно цього потрібно зазначити, що для досить значної частки виборців характерні стабільні симпатії. Так, понад третини громадян засвідчують, що

обрали політичну силу, діяльність якої вважають правильною, і на наступних виборах голосуватимуть лише за неї, ще третина – що мають симпатії до певної політичної сили, але готові змінити її за наявності ліпшої альтернативи. Понад третини громадян зазначають, що на виборах зазвичай голосують за одну й ту саму політичну силу<sup>6</sup>.

Водночас значна частина виборців усе ж таки вважають політичні партії передусім інструментом реалізації інтересів бізнесу та партійних лідерів (63,4 та 48,6 % відповідно) і лише в останню чергу – виборців (9,8 %). Понад 70 % громадян погоджуються, що існуючі партії не цікавляться процесами, які відбуваються на рівні конкретного населеного пункту, району, або що вони цікавляться лише забезпеченням представництва в органах влади – центральних чи місцевих<sup>7</sup>.

Ще однією істотною вадою партій, на думку громадян, є брак політичної відповідальності. Понад половина виборців (55,9 %) вважають, що в Україні немає партій, які б регулярно звітували перед виборцями за виконання партійних і передвиборчих програм. Про це свідчать низькі оцінки виконання передвиборчих обіцянок парламентськими фракціями партій і блоків – як провладними, так і опозиційними<sup>8</sup>. Причинами недовіри до партій також є їхня надмірна кількість (більшість громадян вважають, що в Україні має бути до 5 партій), невиразність і слабкість програмно-ідеологічних засад, фінансова залежність від олігархічних структур, недостатня активність регіональних організацій.

Разом з тим у суспільстві існує запит на партії, які виражали б інтереси пересічних громадян, були б здатними вирішувати їх конкретні проблеми. При цьому головні очікування від партій стосуються соціально-економічної сфери – артикульоване ставлення партій до проблеми добробуту громадян є більш значущим при здійсненні вибору між ними, ніж, скажімо, питання мови чи ставлення до історії та історичних подій<sup>9</sup>. Обов'язковою умовою позитивного ставлення громадян до партій є відповідальність останніх, тобто виконання у післявиборчій діяльності взятих на себе зобов'язань.

Важливим для громадян є також програмно-ідеологічна складова діяльності партій. Так, серед чинників, від яких залежить політичний вибір, відносна більшість громадян передусім називають відповідність власним поглядам ідеології (програми) партії. При цьому частка таких громадян порівняно з 2005 р. помітно зросла (з 23,9 до 32,3 %). Актуальність питання ідеології політичних партій відзначають громадяни з усіх регіонів і вікових груп<sup>10</sup>.

Для формування політичних симпатій громадян залишається актуальним і лідерський чинник, що є логічним наслідком персоніфікації процесів партійного будівництва в Україні, започаткованої фактично від зародження багатопартійності.

Отже, попри в цілому критичне ставлення громадян до політичних партій, останні залишаються суспільно затребуваними інститутами політичної системи. Зміст цього запиту напередодні чергової виборчої кампанії до ВР України становлять такі принципи: переорієнтація із захисту інтересів бізнес- та політичних еліт на інтереси виборців; активізація роботи на місцево-

<sup>6</sup>Політичні партії і партійна система України очима громадян // Національна безпека і оборона. – 2010. – № 5. – С. 77-78.

<sup>7</sup>Там само. – С. 64.

<sup>8</sup>Там само. – С. 65.

<sup>9</sup>Там само. – С. 80.

<sup>10</sup>Там само. – С. 79.



му рівні; відповідальність за передвибірчі обіцянки, політична послідовність; чіткі ідеологічна спрямованість, принципи, цінності; відсутність залежності від олігархічних структур.

У суспільстві дедалі виразнішим є очікування оновлення депутатського корпусу та підвищення його професійності. Політичні сили, які братимуть участь у виборах до Верховної Ради України 2012 р., будуть змушені відповідальніше ставитися до формування партійних списків і визначення кандидатур у територіальних одномандатних округах, до професійних і моральних якостей кандидатів. З поверненням до змішаної системи виборів набуло актуальності активніше висування у кандидати авторитетних представників професійних спільнот і громадських активістів, людей, які користуються повагою у місцевих громадах і серед широкого кола громадян.

За проведення чесних і демократичних виборів, усі ці зміни можуть мати позитивний вплив, передусім на якість політичних партій та їхню ефективність, а опосередковано – на партійну систему України в цілому.

Завершення виборчого процесу вносить до порядку денного нові завдання і виклики, головним чином пов'язані з організацією роботи нового складу Верховної Ради та законодавчим забезпеченням реформ.

Після скасування політичної реформи 2004 р. та повернення до Конституції 1996 р. із Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» були вилучені розділи, що визначали принципи формування і функціонування парламентської більшості та опозиції. Оскільки нинішня Конституція України більше не вимагає обов'язкового створення у вищому представницькому органі країни організованої депутатської більшості й не покладає на неї функції формування Уряду, то формально перед депутатським корпусом такі завдання не ставляться.

Проте логіка політичної конкуренції передбачає, що політичні сили так чи інакше поділяються на «провладні» та «опозиційні». Своєю чергою досвід роботи Верховної Ради до впровадження конституційної реформи 2004 р. і сьогоднішня політична практика доводять, що для ефективного функціонування всієї політичної системи країни необхідна підтримка Верховною Радою ініціатив виконавчої влади та законодавче забезпечення реформ, налагодження конструктивної взаємодії у владному трикутнику Президент – Кабінет Міністрів України – Парламент. Співпрацю такого рівня здатна забезпечити Верховна Рада із достатньо чітко інституалізованими «більшістю» та «меншістю». Очевидно, що саме з огляду на ризики неструктурованого Парламенту, ситуативних союзів і кон'юнктурних голосувань, що є його атрибутами, до нового виборчого закону була внесена норма про підвищення прохідного бар'єра для партій-учасниць парламентських виборів 2012 р. у багатомандатному загальнонаціональному окрузі до 5 %.

Особливості формування майбутньої парламентської більшості та меншості можуть серйозно позначитися і на їх внутрішній стабільності, і на спроможності політичних сил-учасниць знаходити консенсус при вирішенні таких стратегічних питань, як проведення реформ у країні. Результатом внутрішньої слабкості більшості або (у разі її опозиційності до Президента) її відмови від конструктивного співробітництва з іншими політичними суб'єктами може бути дестабілізація роботи центральної виконавчої влади.

Принципи, за якими формуватиметься більшість, ще чітко не визначені. Проте, виходячи з рейтингів основних політичних сил і повернення до змішаної виборчої системи, вже сьогодні можна передбачити, що парламентська більшість у ВР VII скликання буде коаліційною. При цьому необхідно зазначити, що характерною рисою української політики є традиційна невизначеність майбутніх коаліційних утворень на старті виборчої кампанії. У провідних українських партій фактично відсутнє поняття «політичний союзник». Тому існує імовірність різних варіантів взаємодії політичних сил після завершення виборчого процесу. В українській історії вже були прецеденти спотворення волевиявлення виборців при формуванні правлячої коаліції, що зменшувало довіру до неї населення і, отже, підтримку всього Парламенту та його роботи.

Основою майбутньої більшості стане коаліція кількох фракцій, сформованих (відповідно до Регламенту) партіями, які подолають 5 % бар'єр у багатомандатному загальнонаціональному окрузі. До цього об'єднання приєднуватимуться мажоритарні депутати й позафракційні депутати у складі груп. У підсумку, коаліція може складатися з трьох частин – фракцій, груп та індивідуального членства. При цьому якщо фракції та групи є додатковим інструментом, що об'єднує депутатський корпус, накладає на їх членів певні додаткові зобов'язання, то мажоритарні депутати, які не увійшли до жодної фракції чи групи, можуть стати вкрай нестабільним елементом.

За різних форм членства особливого значення набуватиме укладання коаліційної угоди, що не тільки визначатиме умови співпраці членів більшості, а й проголошуватиме цілі їх роботи та слугуватиме додатковим інструментом зміцнення коаліції. Проте необхідно зазначити, що через наявність багатьох суб'єктів переговорного процесу, а також високу вірогідність появи у новообраному Парламенті на початку його роботи кількох центрів-ініціаторів створення коаліційної більшості внутрішня структуризація ВР може бути значно ускладнена та затягнутися у часі.

Наступною загрозою стабільного та ефективного функціонування вищого представницького органу влади країни, обраного за змішаною системою, є так звана міграція депутатів. Досвід роботи Верховної Ради III та IV скликання свідчить, що саме ця особливість поведінки депутатів стала одним з основних дестабілізуючих чинників роботи Парламенту. Постійно змінювалися кількість фракцій та їхня чисельність. Така активність депутатів не сприятиме утвердженню у вищому представницькому органі влади культури політичної відповідальності.

Незважаючи на побоювання багатьох експертів і політиків щодо зменшення представництва політичних партій у Парламенті внаслідок повернення до змішаної виборчої системи, є вірогідність розвитку протилежного сценарію. Через мажоритарні округи до Парламенту можуть пройти представники партій, що не подолали 5 % бар'єр у багатомандатному загальнонаціональному окрузі. Їх позиціонування матиме велике значення. Все це створює додаткові загрози для ефективної роботи Верховної Ради України.

Проте необхідно підкреслити, що поряд із потенційними загрозами дестабілізації роботи Парламенту існує також низка чинників, спроможних ці загрози нівелювати. Внаслідок гострої політичної боротьби останніх 7 років та застосування під час попередніх двох парламентських виборчих кампаній пропорційної системи із закритими списками в Україні з'явилися кілька досить потужних політичних партій, спроможних утримати депутатів у

складі своїх фракцій. На сьогодні ці політичні сили вже «очистилися» від недостатньо послідовних членів і зробили певні висновки стосовно своїх помилок при формуванні партійних списків для виборів у єдиному загальнонаціональному окрузі. Деякі з таких партій уже мали досвід проведення попередніх праймеріз. Усе це створює передумови для майбутньої стабілізації роботи ВР.

Зменшити вплив негативних чинників спроможне також правове врегулювання діяльності парламентської меншості. Побудова цивілізованого діалогу між більшістю та меншістю є необхідним складником забезпечення базових принципів функціонування демократичної політичної системи та злагодженої роботи Верховної Ради України.

У демократичному суспільстві основними функціями меншості є:

- контроль за діяльністю парламентської більшості;
- конструктивне опонування більшості;
- захист інтересів своїх виборців;
- представлення альтернативних проектів реформ.

Для забезпечення реалізації власних функцій опозиції має бути надано право на представництво у керівництві Парламенту, а також можливість очолити такі парламентські комітети: Комітет з питань свободи слова та інформації, Комітет з питань бюджету, Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією і Спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації. За опозицією може бути закріплений певний час на виступи протягом засідання Верховної Ради та право на співдоповідь під час розгляду важливих питань. Опозиції також відповідно до практики багатьох розвинених демократичних країн надається можливість впливати на формування порядку денного засідань Парламенту.

Важливо зазначити, що опозиція, яка не має чітких і зрозумілих важелів впливу, а також можливості у легітимних межах реалізувати своє право на участь у політичному процесі, стає джерелом постійного політичного напруження.

Спроможність народних депутатів налагодити внутрішньопарламентський діалог визначатиме перспективи подальшого розвитку парламентаризму в Україні та створюватиме умови для конкуренції політичних ідей і програм.

#### **4. КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС: ЦІЛІ, ЗАВДАННЯ, МЕХАНІЗМИ НАЦІОНАЛЬНОГО ПОРОЗУМІННЯ ТА КОНСОЛІДАЦІЇ**

Реформування системи суспільного врядування та державного управління має відбуватися на основі положень Конституції, визнаної і підтриманої Українським народом. Досягнення цієї мети, як свідчить досвід попередніх спроб організації конституційного процесу в Україні, залежить від дотримання принципів прозорості й легітимності і на етапі розроблення й обговорення пропозицій щодо конституційних змін, і під час затвердження остаточної редакції Основного Закону.

Водночас існування різних поглядів на основні питання конституційного права, вирішення складних колізій, пов'язаних із практичним застосуванням конституційних норм органами влади, вимагає консолідації наукової спільноти, зацікавлених політичних сил та організацій громадянського суспільства для забезпечення відкритого діалогу й створення механізму ухвалення консенсусних рішень під час роботи над оновленням Конституції України.

Ці принципи були враховані науково-експертною групою, яка на початку 2012 р. з урахуванням рекомендацій Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) запропонувала концепцію Конституційної Асамблеї – спеціального органу з підготовки проекту Основного Закону. Зокрема, фахівці-правознавці становлять не менше половини складу Асамблеї. Водночас більшість членів Асамблеї затверджені Президентом на основі пропозицій від провідних наукових установ, університетів, політичних партій, що на виборах отримали підтримку не менше 100 тис. громадян, незалежних дослідних центрів і громадських організацій.

Робота Конституційної Асамблеї передбачає розроблення та акумулювання різноманітних конституційних ініціатив, їхнє широке експертне й громадське обговорення з наступним узагальненням у системному законопроекті (законопроектах), який буде переданий Президентом на розгляд новому складу Верховної Ради України.

Таким чином, Конституційна Асамблея стане майданчиком для загальнонаціонального діалогу щодо змісту конституційних питань, а громадянське суспільство вперше за роки незалежності стане співавтором змін до Основного Закону країни.

Серед основних напрямів конституційного реформування варто виділити такі:

- посилення конституційних гарантій прав і свобод людини;
- створення конституційних засад для здійснення ефективного та справедливого, незалежного правосуддя;
- зміцнення місцевого самоврядування: встановлення гарантій його інституційної та фінансової спроможності; розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня; визначення місця та ролі органів самоорганізації населення в оновленій системі місцевого самоврядування;
- удосконалення механізмів прямої демократії, у тому числі змістовного наповнення права громадян на всеукраїнському референдумі визначати та змінювати конституційний лад; ухвалювати закони України (вносити до них зміни); брати участь в управлінні державними справами;
- удосконалення взаємодії між Парламентом, Главою держави та Урядом у спосіб деталізації та зміни процедур: підписання та оприлюднення прийнятих Верховною Радою законів (промульгація); застосування Президентом права вето до таких законів; скріплення підписами Прем'єр-міністра та відповідного міністра актів Президента (контрасигнація); скасування Президентом актів Кабінету Міністрів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим і місцевих державних адміністрацій; схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів;
- розширення підстав для конституційно-правової відповідальності Верховної Ради у разі її недієздатності; надання Верховній Раді можливості впливати на призначення членів Кабінету Міністрів та їх відставки, зокрема

через запровадження процедури інтерпеляції; обмеження депутатської недоторканності та інших імунітетів за професійною ознакою;

- встановлення норми про ухвалення Верховною Радою законів та інших актів більшістю від присутніх на засіданні народних депутатів за умови присутності не менше половини конституційного складу Верховної Ради.

Відновлення довіри громадян до конституційного процесу не обмежується роботою Конституційної Асамблеї. Конституційні норми прямої дії, особливо в частині прав і свобод громадян, мають бути основою рішень усіх органів влади. Конституційна реформа не досягне своїх цілей, якщо вона відбуватиметься з недотриманням чинних конституційних положень. Такий підхід не даватиме громадянам підстав вірити у щирість намірів щодо конституційної реформи, а також викликатиме глибокі сумніви щодо здатності політичних суб'єктів дотримуватися нових конституційних положень.

## **5. ЕФЕКТИВНА ПРАВОВА ПОЛІТИКА ЯК ЧИННИК ЗДІЙСНЕННЯ РЕФОРМ**

### *5.1. Стан і наслідки правової реформи*

Правове життя українського суспільства у сучасних умовах характеризується такими притаманними перехідному стану рисами, як нестабільність, динамізм змін, нерівномірність темпів і рівнів перетворення різних сфер суспільних відносин, недостатня ефективність значної частини регулятивних механізмів тощо. При цьому виявляються принципово протилежні тенденції: організованості та дезорганізації, узгодженості та суперечливості. Сфера правового регулювання перебуває у стані динамічної трансформації та ускладнення, що відбуваються і під державно-правовим впливом, і значною мірою стихійно, в результаті дії внутрішніх механізмів саморегуляції.

З одного боку, слід констатувати, що після прийняття Конституції України 1996 р. фактично заново сформувалися такі сфери законодавства, як конституційна, цивільна, кримінальна, банківська, фінансова. В країні завершується створення нової судової системи. Стали реальністю демократичні цінності та громадянські свободи (право приватної власності, свобода слова, віросповідання тощо). Модернізується правоохоронна система. Дедалі пліднішим стає взаємодія національного законодавства з міжнародним правом. До української правової системи імplementовано низку міжнародно-правових інститутів, що перевірені часом і світовою практикою, довели свою ефективність і цінність.

Поряд з цим практичний аналіз сучасного правового життя українського суспільства дозволяє дійти висновку: правова реформа, що проводилася в країні протягом тривалого часу, нині поки що не досягла визначених цілей.

Зокрема, викликає занепокоєння процес безпрецедентної за масштабами криміналізації суспільних відносин, зростання багатьох видів злочинності та урізноманітнення її форм. Особливе занепокоєння викликають

явища, що зумовлюють латентність злочинності, передусім відсутність дієвого механізму реагування з боку правоохоронних органів на звернення громадян. Особливе занепокоєння викликають явища, що зумовлюють латентність злочинності, передусім відсутність дієвого механізму реагування з боку правоохоронних органів на звернення громадян. Протягом 2011 р. із 3,347 тис. зареєстрованих заяв громадян про можливий злочин кримінальні справи були порушені лише за 515,8 тис., тобто за кожною сьомою заявою. Але ця офіційна статистика зовсім не відображає фактичний стан злочинності, яка у багато разів перевищує наведені дані. До найсерйозніших загроз для українського суспільства слід віднести організовану злочинність, всеохоплюючу корупцію (особливо – в державному апараті). Перший досвід застосування нового антикорупційного законодавства не дає підстав для оптимізму.

Слід відверто визнати, що в Україні виник значний розрив між теорією та практикою належного дотримання прав людини, що виявилось в порушеннях основних прав особи – права на життя, здоров'я, безпеку, оплату праці, соціальний захист тощо. Значною мірою це обумовлено незадовільним, неякісним правовим забезпеченням розв'язання соціально-економічних проблем. Як приклад, можна навести нещодавні акції протесту, пов'язані з податковим, пенсійним законодавством. Люди змушені вирішувати болючі для них проблеми не в органах державної влади та судах, відповідно до передбачених законом процедур, а на вулицях і майданах.

Процес реформування вітчизняної правової системи, а відповідно і правоохоронної системи, відбувається безпланово і безсистемно. На державному рівні відсутні науково обґрунтований, зважений підхід до питань юридичної стратегії й тактики, глибокий аналіз і прогноз, врахування громадської думки та кваліфікована оцінка можливих наслідків тих рішень, що приймаються. Замість концептуальності панують емпіризм, метод спроб і помилок, невизначеність змісту та спрямованості юридичних заходів. Хоча роботу з експертизи проектів нормативно-правових актів організовано досить ефективно, однак зазвичай результати таких експертиз розробниками проектів не враховуються, наслідком чого є прийняття законів, що є кон'юнктурно-корпоративними за змістом, такими, що збільшують колізію в процесі їх виконання.

Попри проголошення на конституційному рівні принципу верховенства права, необхідно констатувати, що застарілий позитивістський погляд на право лише як на систему правил, що розроблюються та приймаються тільки державою, залишається притаманним для значної більшості державних службовців, політиків і суддів. Такий підхід, за яким різниця між правом та законом визнається суто номінально, є значною перешкодою у процесі побудови правової держави в Україні.

Сучасна модель держави передбачає наявність «розумної», інноваційної, публічної, спрямованої на людину правової системи, з максимальною передачею повноважень на нижчі рівні управління й самоврядування.

Нині розуміння права як суто силового утворення має змінитися на гуманістичне право сучасного громадянського суспільства, у центрі якого – людина як суб'єкт права та правовідносин. Реалізація цього принципу в українському законодавстві покликана забезпечити такі пріоритети: самостійність людини як суб'єкта права; посилення гарантій невтручання держави у сферу, де людина має право діяти на власний розсуд; формування ефективних юридичних механізмів реалізації та захисту прав людини; на-

дання людині необхідної державної та громадянської допомоги в реалізації прав і виконанні нею обов'язків; розвиток системи юридичної освіти населення; врахування індивідуальних поглядів і національних інтересів при прийнятті рішень.

На сьогодні в Україні цілком очевидно є потреба у концептуалізації правової політики, що є однією з умов забезпечення її ефективності, тобто цілеспрямованої планомірної діяльності держави у сфері правового регулювання соціальних відносин. Сутність такої політики полягає у виробленні та практичній реалізації правових ідей та цілей стратегічного характеру. Правова політика має бути організуючим началом усього правового життя та правового розвитку суспільства, виступати однією з форм здійснення державної політики, засобом легітимації офіційного політичного курсу країни.

Найближчим часом необхідно розробити та прийняти Концепцію правової політики в Україні. Концепція має визначати: стратегічні, перспективні цілі правової політики (соціальна, політична і правова стабільність; економічний прогрес; безпека особи, суспільства й держави тощо); актуальні завдання правової політики (наукове обґрунтування стратегії правового розвитку на довгострокову перспективу; розроблення середньострокової та короткострокової програми розвитку окремих напрямів правового регулювання, об'єктивна оцінка доцільності та ефективності системи правових засобів і механізмів тощо); принципи правової політики (соціально-політична обумовленість, наукова обґрунтованість, пріоритетність прав та основних свобод людини і громадянина, гласність, легітимність, демократичний характер тощо); механізм формування та реалізації правової політики (суб'єкти, форми реалізації правової політики, чинники, що впливають на ефективність правової політики).

Врешті-решт у Концепції необхідно визначити основні заходи, спрямовані на підвищення ефективності правової політики у таких сферах: правотворча діяльність, правореалізаційна практика, інформаційно-виховна, культурно-моральна.

До розроблення Концепції слід залучити провідних правознавців, після чого організувати широке обговорення проекту документа.

Забезпечення гарантування та захисту прав і свобод людини є одним з головних завдань демократичної та правової держави. Україна, задекларувавши своє бажання побудувати саме таку державу, правова система якої інтегрувала б найліпші світові стандарти у сфері прав і свобод людини, зобов'язана здійснювати усі можливі заходи для приведення свого законодавства та практики правозастосування у відповідність з європейськими принципами та стандартами. Попри, здавалося б, очевидні та зрозумілі завдання, що стоять перед державою, практика майже 20-річної розбудови незалежної України свідчить про наявність численних труднощів, недоліків і перешкод, що постійно виникають на цьому шляху. У зв'язку з цим набуває надзвичайної актуальності не доктринальне, а саме офіційне тлумачення таких понять: що ж таке міжнародний та європейський стандарти прав людини, їх сутність та істотні ознаки, що пов'язано з ідентифікуванням належності тієї чи іншої правової цінності до міжнародного правового стандарту.

## 5.2. Забезпечення прав людини та справедливий суд

Реальному прогресу у забезпеченні прав людини сприяло міжнародне закріплення та визнання людини та її прав найвищою цінністю в численних конвенціях і пактах. Тож позитивація правового статусу людини відбувається у спосіб інкорпорації національними правовими системами міжнародних правових актів, у яких закріплюються міжнародні, визнані цивілізованими країнами, стандарти, звернення до них у правозастосовній і, зокрема судовій, практиці, тлумаченні приписів позитивного права виключно в їх світлі. Серцевиною правореалізації наданих гарантій є передусім доступ людини до суду та отримання справедливого неупередженого розгляду своєї справи. Саме право на справедливе правосуддя є однією з базових міжнародних та європейських цінностей, а тому й закріплено як загальновизнаний правовий стандарт.

За роки незалежності в Україні були запроваджені засади незалежної судової системи, створено системи апеляційного та касаційного оскарження судових рішень, сформовано адміністративну юстицію, встановлено судовий контроль за законністю затримання та арешту осіб, визначенням винятків з таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції тощо.

Але, на жаль, сучасний стан судової системи України, незважаючи на наявні досягнення, не можна оцінити як такий, що відповідає зазначеному вище загальновизнаному правовому стандарту. Українське судочинство й надалі не викликає у громадян довіри та поваги.

Перешкодою у реалізації міжнародних стандартів прав і свобод людини є не тільки все ще неефективна судова система, а й значні масштаби корупції. Попри те, що у 2010 р. в Україні відбулася судова реформа, зокрема в Законі України «Про судоустрій та статус суддів» було вперше закріплено поняття «справедливий суд», очевидно є потреба в подальшому вдосконаленні законодавства у цій сфері відповідно до міжнародних стандартів, а також передусім практики реалізації саме цієї норми закону. Щодо вдосконалення адміністративного судочинства України такі стандарти мають запозичуватися у т. ч. і з практики міжнародних юрисдикційних органів, у яких держава Україна може виступати відповідачем у випадках її неспроможності забезпечити право на судовий захист на національному рівні. Крім Європейського суду з прав людини, йдеться і про рішення, зокрема, міжнародних комерційних та інвестиційних арбітражів, комітетів ООН із прав людини у частині формування вимог до належних стандартів судочинства.

Одним зі стандартів, яких мають дотримуватися держави, є «ефективність» судового захисту, що передбачає різноманітні дії держави щодо реального забезпечення здатності особи звертатися зі скаргами та відстоювати свої права. Забезпечення ефективності правових засобів захисту є позитивним зобов'язанням держави, тобто таким, що вимагає активних дій, а не утримання від втручання у діяльність таких засобів.

Неналежним чином забезпечений доступ до правосуддя як право кожної людини на місце врегулювання спору, в якому можливо відстоювати порушені права та отримувати за це відшкодування, що включає право на доступ до судів і право на справедливу та неупереджену процедуру.

Таким чином, «відмова у правосудді» має розглядатися як «будь-яка невідповідність держави виконувати свої зобов'язання щодо організації та забезпе-



чення належних процедур для гарантування мінімального судового захисту», тобто «відмова в правосудді» має місце, коли:

- уповноважені судові органи відмовляються приймати позов;
- справа розглядається у необґрунтовано довгий строк;
- справа розглядається очевидно у неадекватний спосіб;
- допускається явне та навмисне зловживання законом.

Практика засвідчує, що «відмову у правосудді» зумовлює не тільки затримка у розгляді справи, а й у прийнятті заяви, ухваленні рішення, апеляційному перегляді справи. У будь-якому разі держава має гарантувати особі, що строки розгляду її справи будуть «розумними». Межі «розумності» залежать від обставин справи, її складності, поведінки сторін і самого суду.

Жоден строк затримки не є причиною автоматичної «відмови у правосудді». «Відмова у правосудді» може мати місце також у випадках «явного та навмисного зловживання законом». Необов'язковим є надання прямих доказів умисного порушення. Стороні достатньо довести факт ухвалення очевидно несправедливого та некомпетентного судового рішення, що явно суперечить вимогам закону. Водночас не є «відмовою у правосудді» та не тягне за собою відповідальності держави судова помилка, допущена без зовнішнього тиску, якщо судовий процес не відбувався очевидно упереджено, нечесно або неповноважним судом. Під «відмову у правосудді» також підпадає явна несправедливість, яка виражається у відсутності належної правової процедури, що призводить до спотворення юридичної обґрунтованості.

З прийняттям нового Закону «Про судоустрій і статус суддів» в Україні почався новий етап судової реформи. Законом передбачено запровадження обов'язкової підготовки для суддів; обов'язок декларування доходів і видатків судді та його сім'ї; чіткий розмір заробітку судді; створено Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних і кримінальних справ, чим вирішено питання про самостійну касаційну інстанцію у цивільних і кримінальних справах; ліквідовано військові суди, а розгляд військових справ віднесено до компетенції загальних судів, що відповідає міжнародним стандартам незалежності суддів.

Суттєво підвищено рівень незалежності суддів від впливу інших державних органів, їхніх посадових осіб, а також у самій системі правосуддя. Питання, пов'язані з призначенням на посаду суддів вперше, обранням суддів безстроково та звільнення з посади судді вирішуються Вищою кваліфікаційною комісією суддів України та Вищою радою юстиції. Функція Президента України та Верховної Ради України полягає у легалізації відповідних рішень зазначених органів, що покликано унеможливити будь-яку політизацію вказаних процедур. Невід'ємною частиною судової реформи став прийнятий у 2012 р. за ініціативи Президента України Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення гарантій незалежності суддів)», який передбачає подальше зменшення впливу Президента України на процес призначення на посаду судді вперше.

Організаційною основою незалежності суддів став принципово новий механізм призначення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, який на виконання вимог міжнародних актів передбачає забезпечення у її складі більшості суддів, які призначаються самими суддями. Аналогічний підхід має бути застосований і при формуванні Вищої ради юстиції, що вимагає внесення відповідних змін до Конституції України.

Докорінно змінився процес відбору кандидатів на посаду судді вперше. Завдяки впровадженню анонімного тестування, рейтингу кандидатів та усунення низки бюрократичних процедур під час подання документів у 2011-2012 рр. за конкурсним відбором залучено до суддівського корпусу високо-професійних юристів.

Значно вдосконалено процедуру притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності: створено можливості для кожного громадянина захистити себе від протиправних дій судді, відпрацьовано механізм розгляду дисциплінарної справи стосовно судді на засадах змагального правочинства з метою недопущення зловживання правом. Прокуратура позбавлена права ініціювати перед Вищою радою юстиції та Вищою кваліфікаційною комісією суддів України питання відповідальності суддів, які розглядали справи за її участю.

Для поліпшення рівня доступу громадян до правосуддя та оптимізації судового процесу істотно змінено процесуальне законодавство.

Так, з метою унеможливлення впливу голів судів на процес розгляду справ в усіх судах загальної юрисдикції запроваджено автоматизовану систему документообігу, яка визначає персональний склад суду для розгляду кожної справи автоматично, без участі людського чинника.

Суттєво скорочено терміни розгляду справ в апеляційній і касаційній інстанціях, апеляційні суди позбавлено повноважень відправляти справи на новий розгляд, а в адміністративному процесі запроваджено виклик у спосіб надсилання тексту повістки електронною поштою та факсимільним повідомленням, що дозволить прискорити судові процедури і збільшити можливості громадян для захисту своїх прав у суді.

Ці зміни були підтримані Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеціанською комісією). Водночас було висловлено низку зауважень і пропозицій. Задля приведення законодавства, передусім Закону України «Про судову систему і статус суддів», у відповідність до європейських стандартів протягом 2011 р. напрацьовано значний пакет змін до законодавства про судівництво, що має стати наступним етапом судової реформи. Схвалення цих змін Парламентом дозволить наблизити українське правосуддя до вимог справедливого суду.

Так, необхідною передумовою для відправлення правосуддя є наявність фінансування та створення належних умов для функціонування судів і діяльності суддів, обов'язок із забезпечення яких покладається на державу.

Принципово нові можливості для фінансування судової системи заклав Закон України «Про судовий збір», результатом прийняття якого стало спрямування коштів від судового збору виключно на забезпечення потреб судів. Таким чином, судовий збір має залучити додаткові ресурси для судової гілки влади, а також є джерелом фінансування судів у майбутньому.

Важливим досягненням у питанні фінансової незалежності органів судової влади стало збільшення у Законі України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» розміру суддівської винагороди, яка порівняно з 2011 р. зросла у півтори рази. Розмір оплати праці суддів буде збільшено і в подальшому, що повністю відповідає характеру тих завдань, які покладаються державою на суддю, та ступеню його відповідальності перед суспільством.

Наступним кроком у фінансуванні органів судової влади має стати збільшення розміру заробітної платні для працівників апаратів судів, яка має бути не меншою, ніж у державних службовців відповідного рівня центральних органів виконавчої влади, що дозволить зберегти для роботи у судах висококваліфікованих працівників.

Також потребує вирішення питання щодо вільного доступу громадян до приміщень суду, в т. ч. залів судових засідань, де відбувається публічний розгляд справ у спосіб забезпечення належних умов перебування у суді під час участі в судових процесах, облаштування місць очікування, запровадження автоматизованого прийому платежів тощо.

Необхідно зосередитися на вдосконаленні просвітницької роботи в судах. Мають бути відкриті інформаційні центри допомоги громадянам, які б забезпечували доступ до законодавчої бази, зразків процесуальних документів, інформації про судові засідання, надання за потреби інформаційних консультацій, а також організацію інформаційних стендів та орієнтування на задоволення інформаційних потреб офіційних веб-ресурсів судів.

Забезпеченню права громадянина на судовий захист значною мірою сприяє модернізація процедури відправлення правосуддя за допомогою сучасних технічних засобів, насамперед у спосіб застосування у процесі судових засідань систем відеоконференційного зв'язку. Використання таких систем у кримінальному провадженні передбачено новим Кримінальним процесуальним кодексом України, який набере чинності в листопаді 2012 р.

У майбутньому такі технічні новації й умови їх реалізації слід застосовувати і під час розгляду цивільних, адміністративних та господарських справ, що дозволить скоротити терміни розгляду справ, значні кошти і час громадян. У 2011 р. 57 тис. свідків і потерпілих з різних причин не змогли взяти особистої участі у розгляді кримінальних справ.

Значної економії державних коштів можна досягти завдяки зменшенню кількості апеляційних і касаційних скарг, що подаються органами держави по дрібних справах без урахування перспективи їхнього судового розгляду й економічного ефекту від прийнятих судових рішень і створюють додаткове навантаження на суди.

Зазначене питання вдалося частково вирішити із прийняттям вищевказаного Закону України «Про судовий збір», яким суттєво обмежено кількість державних органів, що користувалися пільгами при зверненні до суду. Перелік органів, звільнених від сплати судового збору, має залишитися незмінним, оскільки є гарантією від випадків необґрунтованого звернення до суду. Крім того, з метою недопущення подібних випадків у майбутньому необхідно внести зміни до процесуального законодавства та додатково визначити категорії справ, за якими рішення суду першої інстанції є остаточними.

У процесі проведення судової реформи особливу увагу приділено реалізації права на судовий захист тих громадян, які не можуть захистити свої законні інтереси через відсутність коштів на кваліфіковану правову допомогу. На розв'язання зазначеної проблеми спрямовані положення Закону України «Про безоплатну правову допомогу», які передбачають можливість надання правової допомоги адвокатами з оплатою їх послуг за рахунок держави.

На часі й посилення ролі Національної школи суддів у підготовці кадрів для судової системи. Згідно з європейськими стандартами спеціальну підготовку суддів має здійснювати автономна установа під контролем суддів (п. 66 Висновку № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів «Судова рада на службі суспільства»). Сьогодні створено Національну школу суддів, яка забезпечує підвищення кваліфікації останніх. Однак первинну підготовку покладено на вищі навчальні заклади. Тому потрібно

відкоригувати Закон України «Про судоустрій і статус суддів», наділивши повноваженнями щодо підготовки суддів лише Національну школу суддів, а не заклади освіти, підпорядковані виконавчій владі.

### **5.3. Реформування системи кримінальної юстиції**

З огляду на сучасні євроінтеграційні процеси, економічні, соціальні та політичні зміни в Україні, питання реформування вітчизняної системи кримінальної юстиції (реформування кримінального та кримінального процесуального законодавства, органів кримінальної юстиції, в т. ч. у сфері виконання судових рішень у кримінальних справах, гуманізації кримінальної відповідальності за окремі види злочинів) у напрямі подальшої демократизації, гуманізації, посилення захисту прав і свобод людини відповідно до вимог міжнародних правових актів і зобов'язань нашої держави перед європейським і світовим співтовариством є нині особливо актуальним.

Кримінально-процесуальне законодавство останніми роками зазнало змін, спрямованих на реалізацію вимог Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Попри окремі поліпшення, наявна система кримінальної юстиції в цілому не повною мірою відповідає новим суспільним відносинам і не забезпечує належного стану правопорядку, ефективного захисту осіб, суспільства та держави від небезпечних посягань на соціальні цінності, права та законні інтереси. Вона залишається громіздкою, внутрішньо суперечливою. Діяльність її суб'єктів характеризується дублюванням повноважень, відсутністю чіткого розмежування їхньої компетенції, наданням пріоритету завданням, що насправді є другорядними, застосуванням не виправдано ускладнених формальних процедур.

Ідеться передусім про необхідність зламу успадкованої від радянської системи ганебної практики, за якої суди демонструють відданість лише одній стороні процесу – обвинуваченню. За 2011 р. судами винесено близько 1 % виправдувальних вироків, тоді як у європейських країнах цей показник у десятки разів більший.

Важливим кроком реформування кримінальної юстиції стало прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України, який із набуттям чинності у листопаді 2012 р., докорінно змінить модель кримінального процесу.

Новий Кодекс наділяє підозрюваного та його захисника значно ширшим обсягом процесуальних прав: правом залучати експертів, отримувати доступ до документів, викликати до суду свідків на тих самих умовах, що й сторона обвинувачення.

Протягом тривалого часу в Україні надмірно застосовувався такий запобіжний захід, як утримання під вартою, внаслідок чого десятки тисяч осіб очікують на вирок за ґратами. Новий Кодекс суттєво удосконалив систему запобіжних заходів: запроваджено домашній арешт, удосконалено застосування запобіжного заходу у вигляді застави, максимально звужено та віднесено до виняткових запобіжних заходів можливість тримання під вартою.

Суттєво розширено судовий контроль на досудовому провадженні, адже лише суд зможе приймати рішення, які обмежують конституційні права особи. Накладення арешту на майно, надання дозволу на проведення певних видів обшуку, здійснення примусового приводу, обрання певних видів запобіжних заходів, відсторонення від посади здійснюватимуться тільки за рішенням суду.

Скасовано такий застарілий радянський інститут, як повернення справи судом на додаткове розслідування, який суттєво заважає оперативності правосуддя і перешкоджає реалізації права кожного на справедливий суд упродовж розумного строку, оскільки суд має право необмежену кількість разів повертати справу прокурору для проведення додаткового розслідування.

Кодексом передбачено запровадження нової, позбавленої обвинувачувального ухилу процедури досудового розслідування, під час якої гласними та негласними методами, встановленими законом, здійснюватиметься збирання фактичних даних, що мають значення для кримінального судочинства. Ефективність досудового розслідування підвищена за рахунок значного зменшення формалізму.

У кримінальному провадженні суттєво змінюється статус прокурора, який стає процесуальним керівником досудового розслідування і прийматиме або погоджуватиме всі ключові рішення на цій стадії провадження. Запроваджено спеціалізацію слідчих і суддів для здійснення кримінального провадження щодо неповнолітніх осіб, робота з якими потребує додаткових знань і навичок. Планується введення такої спеціалізації і для прокурорів. Кодексом передбачається широке використання у кримінальному провадженні сучасних інформаційних технологій, а саме: застосування технічних засобів фіксування кримінального провадження; застосування електронних засобів контролю при обранні стосовно особи запобіжного заходу, не пов'язаного з позбавленням волі.

Змінюється порядок використання свідчень у кримінальному провадженні. Будь-які докази, надані слідчому чи прокурору, доказової сили для суду не матимуть. Це є особливо важливим у світлі існуючої сьогодні проблеми катувань і жорстокого поводження у правоохоронних органах. З метою її вирішення Указом Президента України від 27 вересня 2011 р. № 950/2011 у якості постійно чинного консультативно-дорадчого органу створено Комісію з питань попередження катувань, завданням якої визначено виявлення фактів жорстокого поводження та підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері попередження катувань. Найближчим часом до Парламенту буде внесено законопроект, спрямований на створення в Україні національного превентивного механізму, сутність якого полягає у запровадженні системи регулярних відвідувань незалежним органом державної влади місць примусового утримання осіб з метою недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність видів поводження та покарання. Необхідність створення такого спеціального механізму обумовлена міжнародними зобов'язаннями України згідно з Факультативним протоколом до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання, ратифікованого Законом України № 22-V від 21 липня 2006 р. Час прострочення виконання Україною зазначеного міжнародного зобов'язання на сьогодні складає більше п'яти років.

Крім вищезазначеного, положеннями нового Кодексу також передбачено:

- запровадження принципу незмінності державного обвинувача;
- законодавче визначення конкретних розумних процесуальних строків під час досудового та судового провадження;
- розширення сфери застосування відновних і примирних процедур;
- спрощення процедур розслідування злочинів невеликої тяжкості та більшості злочинів середньої тяжкості.

При цьому захист інтересів потерпілих відбуватиметься у спосіб визнання за особами цього статусу з моменту подання заяви про вчинення правопорушення з визначенням відповідних процесуальних прав і повноважень, властивих саме особі потерпілого, а не свідка, як це зазначено у чинному процесуальному законодавстві.

З метою гуманізації кримінального права передбачено запровадження окремого виду провадження, за яким можливе ухвалення суддею рішення про покарання особи за вчинення злочину невеликої тяжкості, кримінального проступку без проведення судового засідання, якщо вина особи доведена матеріалами розслідування і така особа визнає свою вину та не заперечує проти покарання, яке може призначити суддя (судовий компроміс).

Новим Кодексом також удосконалена процедура перегляду судових рішень у кримінальному судочинстві:

- апеляційний перегляд судових рішень мають здійснювати апеляційні суди у формі повної апеляції;
- суди першої інстанції позбавлені повноваження визначати подальшу долю апеляційних скарг.

Організаційне забезпечення незалежності досудового провадження має бути забезпечено у спосіб формування чіткої вертикальної структури органів досудового слідства, виведення їх із підпорядкування начальникам територіальних і лінійних органів внутрішніх справ, що суттєво сприятиме реальному забезпеченню процесуальної незалежності слідчого та керівника слідчого підрозділу під час досудового провадження.

Крім прийняття нового КПК України, ще одним позитивним кроком на шляху реформування кримінальної юстиції стало прийняття Верховною Радою України у грудні 2011 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності)», внесеного Главою держави.

Приведено у відповідність до європейських стандартів коло законодавчо встановлених підстав для застосування покарання у вигляді позбавлення волі, затверджено новий підхід, за яким пріоритет при визначенні покарання надається фінансовим санкціям, що стимулюватиме підприємницьку діяльність.

Реалізація положень Кримінального процесуального кодексу України потребує подальшого реформування системи кримінальної юстиції, у зв'язку з чим потрібно невідкладно врегулювати такі питання:

- прийняти Кодекс України про кримінальні проступки та закон про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо розмежування правопорушень залежно від ступеня їхньої суспільної небезпеки, обмеження сфери застосування покарань, пов'язаних із позбавленням волі;
- посилити законодавчі вимоги щодо забезпечення права на захист особи, передбачивши обов'язкову участь захисника з моменту фактичного затримання особи за підозрою у вчиненні злочину та розширивши коло обов'язків захисників, які виконують свої функції за призначенням; посилити на законодавчому рівні обов'язковість оскарження судового рішення, окрім випадків, коли проти цього заперечує засуджена особа; забезпечити обов'язкову участь захисника за призначенням у судах апеляційної та касаційної інстанцій;
- визначити процесуальний статус Уповноваженого з прав людини або його представників у разі, коли вони беруть участь у кримінальному провадженні.

Також мають бути здійснені інституційні зміни, що стосуються діяльності прокуратури, адвокатури й органів внутрішніх справ.

Для підготовки відповідних законодавчих ініціатив створено робочі групи, до яких залучено науковців, експертів, недержавні правозахисні організації та посадовців найвищого рангу. Крім того, 6 квітня 2012 р. Президентом України було утворено Комітет з питань реформування правоохоронних органів як консультативно-дорадчий орган при Главі держави з метою усунення дублювання повноважень правоохоронних органів, оптимізації їхньої структури й чисельності та підготовки узгоджених пропозицій щодо їхнього подальшого комплексного реформування, підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення прав і свобод людини.

5 червня 2012 р. Парламентом схвалено у першому читанні внесений Президентом України Проект закону «Про адвокатуру», розроблений робочою групою, створеною Розпорядженням Президента України від 22 листопада 2011 р. № 362/2011-рп.

Упровадження нової моделі кримінального процесу потребує також зміни ролі прокуратури, якій належить перетворитися з пострадянського органу в ефективну структуру, що відповідає визнаним демократичним стандартам. На необхідності реформування прокуратури неодноразово наголошували міжнародні інституції та європейські експерти.

Певні кроки у цьому напрямку вже були зроблені під час прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України. Проте низка питань потребує переосмислення і нового нормативного врегулювання. Зокрема, це стосується виконання прокуратурою функції загального нагляду за додержанням законів, прав прокурора на зупинення дії актів органів державної влади та місцевого самоврядування замість звернення до суду, повноважень на представництво в суді. Основний напрям діяльності прокуратури має обмежуватися кримінальною юстицією: процесуальним керівництвом розслідуванням, підтриманням державного обвинувачення у суді та наглядом за виконанням судових рішень у кримінальному судочинстві. Статус прокурорів у питаннях добору, кар'єри, відповідальності має бути наближений до статусу суддів.

У контексті здійснення реформування системи кримінальної юстиції необхідна також нова редакція Закону України «Про судову експертизу». Певного оновлення потребує також і Кримінальний кодекс України. Ідеться, зокрема, про посилення відповідальності за вчинення злочинів проти правосуддя. Свавілья осіб, наділені владою при розслідуванні злочинів, унаслідок чого страждають невинуваті, має невідворотно каратися.

Реформаційні процеси не вичерпуються виключно законодавчими змінами, адже не менш важливим чинником, який забезпечує ефективність правозастосування, є праворозуміння осіб, які застосовуватимуться на практиці нові нормативні правила. У зв'язку з цим особливого значення набуває проблема підвищення рівня праворозуміння правочинцями, їхнього професіоналізму та дотримання етичних норм, які нарешті набули законодавчого окреслення в Законі України «Про правила етичної поведінки», прийнятому 17 травня 2012 р. Саме від цього залежатиме реальне підвищення рівня правової захищеності особи, яка потрапляє до сфери кримінального судочинства.

## 5.4. Виконання судових рішень

Термінового вирішення потребує проблема забезпечення безумовного виконання судових рішень, яке базується на принципах верховенства права і пріоритету прав людини. При цьому важливо, щоб держава неухильно виконувала цей обов'язок і у випадках, коли судові рішення ухвалені проти неї. Але на жаль, в Україні досі є проблеми з виконанням судових рішень.

Україна є стороною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., яка 11 вересня 1997 р. набула чинності для України (далі – Конвенція), та протоколів до неї. Відповідно до Конвенції сторони зобов'язуються виконувати остаточні рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) у будь-яких справах, у яких вони є сторонами. Порядок виконання рішень і застосування практики ЄСПЛ в Україні визначено Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

На конституційному рівні закріплено принцип обов'язкового виконання рішення суду. Зокрема, у ч. 5 ст. 124 Конституції України зазначається, що судові рішення ухвалюються судами іменем України та є обов'язковими до виконання на всій її території. Цей принцип також деталізований у багатьох законодавчих актах України. Але статистика виконання рішень судів є невтішною. Так, відповідно до даних ЄСПЛ станом на жовтень 2011 р. на Україну припадало майже 7% загальної кількості заяв, що чекали на розгляд ЄСПЛ. За цим показником Україна посідала 5-те місце (після Росії, Туреччини, Румунії та Італії) з-поміж 47 держав-членів Ради Європи<sup>11</sup>. І однією з головних причин цього є неефективне виконання рішень ЄСПЛ у справах проти України, особливо тих, у яких було визнано наявність системних проблем у сфері законодавства, адміністративної чи судової практики. У своїй останній щорічній доповіді Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, порушуючи проблему невиконання або затримки у виконанні рішень національних судів, наводила показник завершених і фактично виконаних судових рішень у 2011 р., що складав лише близько 32%<sup>12</sup>.

Питання реформування системи виконання судових рішень особливо гостро постало ще у 2010 р. ЄСПЛ у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» зобов'язав нашу державу невідкладно, не пізніше ніж за рік після набрання страсбурзьким рішенням статусу остаточного (15.01.2010 р.), запровадити на національному рівні ефективний засіб або комбінацію засобів захисту, здатних забезпечити адекватну й достатню компенсацію за невиконання або затягування з виконанням рішень українських судів (у подальшому ЄСПЛ продовжив строк виконання цього рішення на 6 місяців).

У більшості рішень ЄСПЛ щодо України констатується про порушення права на справедливий суд стосовно тривалості виконання рішень національних судів. Ідеться передусім про невиконання державними підприємствами рішень судів через обмеження, встановлені у процедурі примусового виконання судових рішень щодо цих підприємств. Так, Законом України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» від 29 листопа-

<sup>11</sup>European Court of Human Rights. Pending applications allocates to a judicial formation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/92D2D0246F05-495E-A714-4729DEE6462C/0/Chart\\_EN\\_30092011.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/92D2D0246F05-495E-A714-4729DEE6462C/0/Chart_EN_30092011.pdf)

<sup>12</sup>Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. – К., 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ombudsman.gov.ua/images/stories/07022011/Dopovid\\_8\\_1.pdf](http://www.ombudsman.gov.ua/images/stories/07022011/Dopovid_8_1.pdf)



да 2001 р. № 2864-III (далі – Закон № 2864-III) забороняється реалізація основних фондів державних підприємств і підприємств, де частка держави складає не менше 25 %. Законом України «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу» від 23 червня 2005 р. № 2711-IV (далі – Закон № 2711-IV) відтермінується процедура погашення цими підприємствами заборгованості. Через недостатність видатків бюджетного фінансування соціальних виплат ветеранам війни та праці, дітям війни, чорнобильцям, військовослужбовцям, учителям, матерям по догляду за дітьми й іншим категоріям населення фактично неможливим є виконання значної кількості судових рішень.

Між тим ЄСПЛ у багатьох своїх рішеннях не раз наголошував, що невиконання судового рішення не може бути виправдане недоліками законодавства, які унеможливають його виконання, що відсутність коштів у підприємства державної форми власності не може виправдати затримку виконання судового рішення, невиконання рішення державного суду не може бути виправдане відсутністю бюджетних видатків.

У багатьох документах Ради Європи також наголошується на системних проблемах виконання судових рішень в Україні та пропонуються можливі способи їх вирішення. Так, наприклад, у Проміжній Резолюції *CM/ResDH(2008)1* Комітету міністрів Ради Європи<sup>13</sup> зазначається, що:

- невиконання судових рішень завдає суттєвої шкоди ефективності функціонування державних структур, зводить нанівець законні очікування громадян та їх віру в правосуддя;
- добровільному виконанню продовжує перешкоджати низка таких постійних проблем, як відсутність чіткої та ефективної процедури виконання рішень, винесених проти держави та підпорядкованих їй суб'єктів, суттєві недоліки в бюджетному законодавстві;
- попередження нових порушень Конвенції може бути досягнуто у спосіб запровадження на національному рівні засобів юридичного захисту щодо невиконання тощо.

Наголошується також на необхідності вжиття першочергових заходів з удосконалення засобів юридичного захисту, принаймні надання адекватної компенсації за будь-яку затримку у виконанні рішення та можливостей прискорення виконавчого провадження для забезпечення принципу, відповідно до якого держава не зможе без наслідків для себе затягувати або не виконувати остаточні рішення національних судів, винесених проти неї.

Ще раз підкреслимо, що виконання Україною рішень національних судів є важливою гарантією забезпечення права на справедливий суд. Відсутність належного виконання судових рішень визнається ЄСПЛ порушенням Конвенції. Спираючись на вказану вище позицію ЄСПЛ і Комітету міністрів Ради Європи, що контролює виконання рішень Європейського суду з прав людини, можна констатувати, що для подолання зазначених проблем необхідно зробити передусім такі кроки:

<sup>13</sup>*Interim Resolution CM/ResDH(2008)1 on the execution of the judgements of the European Court of Human Rights in 232 cases against Ukraine relative to the failure or serious delay in abiding by final domestic judicial decisions delivered against the state and its entities as well as the absence of an effective remedy, adopted by the Committee of Ministers on 6 March 2008 at the 1020th meeting of the Ministers' Deputies [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1259451&Site=CM>*

- передбачити належне фінансування з державного бюджету виконання рішень національних судів, де відповідачем є держава;
- внести зміни до законодавства щодо вдосконалення процедури примусового виконання судових рішень, усунення законодавчих перешкод стосовно звернення стягнення на майно та кошти боржників;
- передбачити у законодавстві ефективні заходи щодо протидії тривалому невиконанню рішень національних судів, компенсацію за таке невиконання;
- закласти у державний бюджет достатні кошти для щорічного здійснення соціальних виплат, право на отримання яких гарантоване законодавством.

Суттєвою причиною незадовільного стану виконання судових рішень є недосконалість виконавчого провадження. У цій сфері Україна, продовжуючи радянські традиції, надто піклується про громадян під час реалізації ними своїх прав. Адже саме стягувачу слід надати найширші правові можливості щодо втілення судового рішення. Але українське законодавство значну кількість дій, які стягувач міг би вчинити самостійно, досі відносить до компетенції державного виконавця. Саме тому слід підтримати ідею запровадження інституту присяжних (приватних) виконавців, які в інтересах стягувача організовуватимуть виконання відповідного рішення суду. Це надасть стягувачам можливість самостійно обирати особу, яка здійснюватиме відновлення їхніх порушених прав після прийняття відповідного судового рішення. Запровадження такого інституту також сприятиме демонополізації діяльності державної виконавчої служби і в умовах створеного конкурентного середовища може поліпшити якість послуг щодо виконання судових рішень.

В адміністративній юстиції є проблема невиконання або неналежного виконання судових рішень колегіальними суб'єктами владних повноважень (колегіальними органами). Так, колегіальні органи нерідко просто ігнорують рішення суду. У більшості випадків це зумовлено тим, що на основі ст. 382 Кримінального кодексу України (*далі* – ККУ) за невиконання судового рішення можна покарати лише того суб'єкта владних повноважень, який приймає рішення одноосібно. Тому законодавство необхідно змінити так, аби обов'язок із виконання рішень суду щодо колегіальних органів несла конкретна особа, яку можна було б за наявності підстав притягнути в тому числі й до кримінальної відповідальності. Як спосіб вирішення цієї проблеми можна передбачити на законодавчому рівні запровадження спеціального порядку виконання певних видів судових рішень, який полягатиме у тому, що такі види судових рішень виконуватимуться керівником суб'єкта владних повноважень одноосібно.

Слід зазначити, що на сьогодні державою вжито певних заходів, спрямованих на розв'язання вказаних проблем. Так, 5 червня 2012 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», який сприятиме виконанню «пілотного» рішення Європейського суду «Юрій Миколайович Іванов проти України» в частині усунення проблем невиконання рішень суду, за виконання яких держава несе відповідальність відповідно до принципів, встановлених практикою Європейського суду.

Прийняття зазначеного Закону є важливим кроком для поліпшення виконання рішень судів. Проте подальше вдосконалення процедури виконавчого провадження є нагально необхідним, адже виконуваність судових рішень впливає безпосередньо на рівень довіри громадян до судової системи й на інвестиційний клімат у країні.

# ГУМАНІТАРНИЙ ПОСТУП УКРАЇНИ: НАЦІОНАЛЬНІ ПРІОРИТЕТИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ ОЧІКУВАННЯ

## **1. ЦИВІЛІЗАЦІЙНІ ОРІЄНТИРИ ГУМАНІТАРНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ**

Цивілізаційна приналежність України – не питання для дискусії. Це доконаний факт. *Українська Держава – невід’ємна складова європейського простору.* На українських теренах знаходиться географічний центр Європи. Ще за часів славнозвісних київських князів – Володимира Великого, Ярослава Мудрого, Володимира Мономаха – Русь-Україна зробила власний історичний вибір, інкорпорувавшись у європейський ландшафт політично, економічно та релігійно. Відтоді утвердження європейської самодостатності посіло чільне місце у національній політиці Української Держави.

### **1.1. Здобутки та виклики у гуманітарній сфері: підсумки 20-ліття Незалежності**

За новітній 20-літній період усамостійнення Україна довела, що *євроінтеграція відноситься до розряду її базових стратегічних пріоритетів.* Цей процес не обмежується суто політичним та економічним вимірами. Він має виражену гуманітарну складову.

У сув’язі з *європейським контекстом повинна розвиватися національна система освіти.* Приєднання Української Держави до Болонського процесу обумовило запровадження у вищих навчальних закладах країни Європейської кредитно-трансферної системи; введен-

ня системи ранжування вищих навчальних закладів відповідно до Берлінських принципів; Україна стала повноправним членом Європейського реєстру забезпечення якості у вищій освіті тощо. Чимало українських університетів є *активними учасниками освітніх програм ЄС – Темпус, Еразмус Мундус, Жана Моне*. Низка вітчизняних ВНЗ цілком продуктивно співпрацює з освітніми та науковими установами Європейського Союзу на основі двосторонніх угод, сприяючи входженню України до Європейського простору вищої освіти.

За роки суверенітету Україна зуміла зберегти *потужну наукову традицію*. Вітчизняні науковці знані на увесь світ своїми дослідженнями у таких галузях, як теоретична фізика, аерокосмічні технології, інформатика, імунобіотехнології, нейрофізіологія. Дедалі більшою мірою *інтенсифікується наукове співробітництво між Українською Державою та Європейським Співтовариством*. Україна активно бере участь у реалізації Сьомої рамкової програми ЄС із підтримки дослідницької діяльності (РП7). Показник успішності досліджень, виконаних вітчизняними фахівцями, за оціночними критеріями програми складає 20,2 %, що майже прирівнюється до середнього значення РП7 – 20,7 %. Це свідчить, що українська наука поступово займає належну нішу в науковому просторі Європи.

Помітні зрушення у сфері національної культури. На сьогодні *сформовано засади державної культурної політики, визначено загальні вектори розвитку сектору культурних індустрій*.

Національна культура слугує своєрідною *візитною карткою Української Держави у міжнародному співтоваристві*. Прикладом такої місії стала презентація культурних заходів України у Страсбурзі в листопаді 2011 р., зокрема визначної пам'ятки староукраїнської мови та літератури, символу незалежної України – Пересопницького Євангелія.

Справжнім культурним проривом України є включення до Списку світової спадщини ЮНЕСКО таких архітектурних шедеврів, як Софійський собор, Києво-Печерська Лавра, історичний центр Львова тощо. Ними, однак, далеко не вичерпується скарбниця культурних пам'яток України, яка завжди була, є і залишатиметься надалі частиною європейського культурного простору.

Позитивні трансформації відбулися *у суспільно-релігійних відносинах*. Динамічно розвивається конфесійна мережа країни. Релігійні організації успішно пройшли процес соціальної адаптації, ставши активними суб'єктами суспільного життя. Національна модель державно-церковної взаємодії еволюціонує в напрямку від сепараційної до партнерської. Вітчизняне законодавство щодо свободи совісті та віросповідання – найліберальніше у світі – *сприяє творенню України як поліконфесійної європейської держави*.

Доволі ефективно в Україні *апробується проектний підхід до вирішення непротих завдань, що стоять перед державою і суспільством у гуманітарній сфері*. Серед його переваг – конкретність завдань, результатів і відповідальності, можливість отримати необхідні результати не тільки у стратегічній, а й у короткотерміновій перспективі. Реалізацію деяких проектів уже розпочато. Йдеться про створення Національної електронної бібліотеки України, модернізацію телеканалу «Культура», розвиток вітчизняного кінематографа тощо. Немає сумніву, що *успішне виконання означених проектів здатне консолідувати суспільство, надати потужного імпульсу його демократичному поступові*.

Досвід суверенного буття України переконає, що *повномасштабна імплементація гуманітарного потенціалу задля блага Української нації є справою нелегкою*. До істотних перешкод насамперед відносяться такі.

1. *Спорадичність, фрагментарність гуманітарної політики.* Маючи у своєму розпорядженні чималий арсенал конкретних інструментів розвитку культурної, науково-освітньої, конфесійної сфер, ця політика позбавлена того концептуального «стрижня», який би гарантував їй органічну комплексність. Тому необхідно завершити широке громадське обговорення проекту Концепції гуманітарного розвитку України до 2020 року, розробленої українськими науковцями разом з робочою групою Громадської гуманітарної Ради при Президентові України; ухвалити цей документ як засадничий у гуманітарній політиці.

2. *Політичні спекуляції на мовній, культурній, історичній, релігійній тематиці.* Вони є серйозною перешкодою на шляху до національної консолідації, породжують конфліктогенну атмосферу в суспільстві.

3. *Повільні темпи зближення освіти й науки.* Це спричиняє істотне відставання національної науково-освітньої системи від європейської та ускладнює перспективи відповідного співробітництва.

4. *Відсутність ефективної системи державного протекціонізму культурної сфери.* Як наслідок, Україна має суттєві проблеми із захистом національного культурного спадку, наповнення власного інформаційного простору вітчизняним продуктом, що у свою чергу негативно позначається на утвердженні європейської ідентичності українців.

Здатність адекватно реагувати на означені загрози – запорука не лише сталого гуманітарного, а й усього суспільного розвитку України.

## 1.2. Впровадження європейських стандартів у правовому забезпеченні вітчизняної гуманітарної сфери

Задекларувавши себе на найвищому (конституційному) рівні правовою державою, Україна взяла на себе відповідні зобов'язання у нормативно-правовому забезпеченні всіх сфер суспільного життя. Європейські інтенції нашого гуманітарного поступу з необхідністю диктують нам вимоги не лише щодо забезпечення формальної законності та верховенства права, а й щодо дотримання європейських стандартів у гуманітарній сфері. Йдеться насамперед про гармонізацію вітчизняної нормативно-правової бази щодо гуманітарних питань із законодавством ЄС. Це питання досі остаточно не вирішене, хоча є вкрай актуальним. Відсутність такої гармонізації призводить не тільки до справедливої критики з боку європейських інституцій, а й до неповної реалізації конституційних прав громадян України у науково-освітній, культурно-інтелектуальній, інформаційній, соціальній сферах тощо.

Курс на вироблення та реалізацію нової ефективної гуманітарної політики неможливий без належного впровадження європейських стандартів у правовому забезпеченні вітчизняної гуманітарної сфери. Ключовим пріоритетом модернізації нормативно-правової бази має стати якісно нове змістове наповнення не тільки законів, а й підзаконних актів, виданих на їх виконання. Гуманітарна політика не повинна підмінятися популістськими деклараціями. Має бути створений чіткий юридичний механізм її втілення в життя. Зокрема, хотілося б зацентувати на досі незадовільному використанні у гуманітарній сфері механізмів, закладених Законом України «Про державно-приватне партнерство».

Ціннісним і світоглядним орієнтиром державної політики, ядром майбутньої нормопроектної роботи органів влади в гуманітарній сфері має стати нова Концепція гуманітарної політики. Повторюю, ухвалення цього стратегічного документа дасть суспільству розуміння того, якими мають бути ключові параметри архітекτονіки кожного із секторів гуманітарного простору України. Це є також важливим і в контексті реалізації Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Розвинена наука та якісна освіта – надійні запоруки стабільного економічного зростання. Саме тому вкрай важливо на організаційно-правовому рівні забезпечити європейські стандарти освіти, престиж інтелектуальної праці та європейський рівень оплати праці науковців. Ці пріоритети з необхідністю повинні знайти своє відображення у нормопроектній роботі органів влади, при внесенні змін до вже чинних нормативно-правових актів щодо вітчизняної гуманітарної сфери.

Шанобливе ставлення народу до власного історичного надбання – найперша ознака його високої цивілізованості. Якнайпильнішу увагу необхідно приділити європейському досвіду організаційно-правової охорони національної культурної спадщини (як матеріальної, так і нематеріальної). Зокрема, це стосується законодавчого визначення пріоритетності вимог охорони культурної спадщини над містобудівною діяльністю. Адже втрату унікального історичного артефакту загальнонаціонального чи світового масштабу неможливо компенсувати штрафом або кримінальним покаранням винної особи. Тому тут варто зосередитися насамперед на превентивних, а не каральних заходах.

При розробці заходів із модернізації правового та організаційного забезпечення вітчизняної гуманітарної сфери необхідно враховувати сучасні світові та європейські тенденції. До таких, зокрема, потрібно віднести деактуалізацію політики мультикультуралізму (що було визнано на найвищому політичному рівні лідерами провідних держав Європи – Німеччини, Франції та Великобританії). У випадку України це не повинно сприйматися як сигнал до ревізії традиційної для нашої держави політики етнонаціональної, культурної, релігійної толерантності. В цьому аспекті Україні є що продемонструвати світу: вона була, є і залишатиметься державою без «гарячих точок» міжетнічної ворожнечі та екстремізму, толерантною до культур народів, представники яких живуть на нашій землі.

### *1.3. Гуманітарна місія Євро-2012*

Фінальна частина чемпіонату Європи з футболу 2012 р. (Євро-2012), яку спільно приймали Україна та Польща, – це не просто рейтинговий спортивний захід світового значення. Це масштабний комплексний проект, що має для двох держав виняткове політичне, економічне, гуманітарне та іміджеве значення. Для України це була реальна можливість наочно продемонструвати Європі та всьому світові успіхи, яких досягла наша держава за 20 років після відновлення свого суверенітету. І ми використали цю можливість для піднесення нашого міжнародного авторитету. Це істотний крок до повномасштабної європейської інтеграції України. Офіційне гасло Євро-2012 – «Творимо історію разом» – ще раз підкреслює нашу європейську ідентичність, причетність України до творення нової процвітаючої Європи.

Загально визнано, що проведення спортивних заходів світового масштабу – найкращий імпульс для економічного та соціального розвитку держав. Економічні наслідки підготовки до Євро-2012 відчутні. Масштабне поліпшення транспортної інфраструктури – будівництво аеропортів, зведення спортивних споруд міжнародного класу та будівництво й реконструкція мережі спортивних баз широкого доступу, ремонт доріг, оновлення рухомого складу залізниць, запровадження європейських стандартів пасажирських перевезень, будівництво та реконструкція готелів – усі ці надбання десятиліттями служитимуть громадянам України.

Водночас цілком очевидно, що окрім економічних переваг, Євро-2012 принесло значні позитивні результати в багатьох гуманітарних аспектах.

Насамперед слід відзначити розвиток інституційного середовища, еволюцію основних галузей економіки знань, зростання якості людського капіталу.

В інституційній площині відбулося прийняття багатьох законодавчих актів, спрямованих на зближення нормативно-правової бази нашої держави з інституційно-правовим полем ЄС, започатковано переговори про безвізове пересування громадян, ініційовано та реалізовано низку проектів у рамках програм Добросусідства та Східного партнерства ЄС, спрямованих на розбудову в Україні інституційних елементів громадянського суспільства, активізацію українсько-польського транскордонного співробітництва, підвищення якості адміністрування локальних проектів на регіональному та місцевому рівнях, передачу Україні позитивного досвіду країн ЄС щодо проведення міжнародних спортивних мегазаходів, зокрема в контексті налагодження ефективних систем організаційного супроводу учасників і гостей турніру, гарантування їхньої безпеки, належного медичного обслуговування.

Європейський футбольний форум в Україні став блискучою нагодою для мільйонів європейців відкрити для себе Україну, її традиційну гостинність і багату культуру. Ближче знайомство сотень тисяч іноземних гостей з природною красою та різноманіттям української землі, багатством історичного минулого та культурними надбаннями нашої держави, поза сумнівом, заклало фундамент для потужного розвитку туристичної індустрії на багато років уперед.

Велику роль відіграло Євро-2012 у зміні стандартів життя, роботи, обслуговування, які заторкнули цілі регіони України. Підвищилась якість людського капіталу. Насамперед це стосується поширення у суспільстві мовних навичок, перейняття українськими фахівцями досвіду адміністративно-управлінської та фахової діяльності від своїх партнерів із країн ЄС, розвитку персоналу, модернізації науково-освітньої сфери за європейським зразком тощо.

Підвищення кваліфікації персоналу та менеджменту підприємств у різних сферах діяльності активізує розвиток їхньої корпоративної культури, стимулює утвердження на ґрунті вітчизняного підприємництва цивілізованих форм господарської поведінки, зміну традицій ведення бізнесу, а відтак і наближення ринкової культури та суспільної психології в Україні до стандартів розвинених країн Європи.

Необхідність працювати в межах звичних для європейців стандартів, осучаснення механізмів ведення вітчизняної підприємницької та бізнесової діяльності, безумовно, змінюють ставлення до роботи, до якості послуг у цілому покоління менеджерів, підприємців, працівників соціальної сфери, бага-

тьох тисяч молодих українців, задіяних у волонтерських програмах сприяння Євро-2012.

І це надбання, попри те, що його складно виміряти у кількісних показниках, має неабияке значення для «європеїзації» нашої країни, розбудови «спільного європейського дому» на українських землях.

Не варто забувати, що спортивні змагання такого високого рангу зазвичай виступають каталізатором інтересу населення до спорту, насамперед у підростаючого покоління. Разом з уже згаданим поліпшенням спортивної інфраструктури ми отримали чудову нагоду для того, щоб цей інтерес переріс у масове залучення дітей і молоді до безпосередніх занять спортом, спричинив популяризацію здорового способу життя. На цьому шляху можна і потрібно шукати вирішення таких актуальних соціальних проблем, як алкоголізм і наркоманія, фізична та моральна деградація.

Наступний аспект – це запровадження європейських стандартів у контексті розвитку сприятливих умов для соціальної адаптації інвалідів. Необхідність створення таких умов на спортивних об'єктах, транспорті, в готелях тощо, продиктована вимогами проведення Євро-2012, привела до подальшого утвердження відповідних цивілізованих підходів до людей з особливими потребами по всій країні.

Очевидно, що закріплення і подальший розвиток позитивних зрушень у гуманітарній сфері, обумовлених Євро-2012, потребують вивірених рішень на державному рівні. Наприклад, необхідна розробка цілісної довгострокової програми використання новітньої спортивної інфраструктури в інтересах розвитку масового, дитячого та юнацького спорту, оздоровлення широких кіл населення. Саме реалізація таких програм дозволила колишнім олімпійським столицям – Ванкуверу, Барселоні, Мюнхену, Пекіну – не лише забезпечити тривалий економічний ефект і нарощування людського капіталу, а й облаштувати життєвий простір в означених містах на доволі високому рівні.

Успішне проведення європейської футбольної першості – справа честі для держави. Адже вона відкриває Україні шлях до подальшої реалізації інших амбіційних спортивних проектів (зокрема таких, як «Олімпійська надія – 2022»). Однак найбільш важливе завдання для Української Держави – повною мірою використати ті можливості, які надали спортивні події світового масштабу для розвитку країни. Необхідно чітко визначити ключові «точки зростання» в економіці й гуманітарній сфері, завдяки яким вдасться зінтегрувати позитивні імпульси, отримані в ході підготовки і проведення Євро-2012, в довгострокову стратегію модернізації України.

## **2. РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ СИСТЕМИ ОСВІТИ В КОНТЕКСТІ ПРОВІДНИХ ТЕНДЕНЦІЙ РОЗВИТКУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ОСВІТНЬОГО ПРОСТОРУ**

### *2.1. Удосконалення системи середньої освіти*

Загальна середня освіта є основною ланкою у становленні й розвитку молоді особистості, у формуванні її характеру, патріотичних рис, громадянської позиції. Тому не випадково серед основних показників людського розвитку, покладених ООН в основу оцінювання суспільного прогресу, один з



індексів відображає стан освіченості нації, доступу громадян до якісної освіти. Однак процеси реформування української освіти, що нині започатковані на всіх її рівнях, на жаль, не повною мірою враховують важливість базової ланки освіти, її вагомість у забезпеченні якісного життя людини, а відтак адекватного вимогам часу розвитку суспільства та держави.

За роки незалежності нашої держави відбулося становлення середньої школи як соціальної інституції самостійної України, що супроводжувалося формуванням законодавчої та нормативно-правової бази, удосконаленням мережі загальноосвітніх навчальних закладів відповідно до освітніх потреб населення, демографічної та етнічної ситуації, створенням вітчизняних освітніх стандартів, навчальних планів і програм, створенням і виданням підручників і навчальних посібників тощо. Водночас у процесі становлення і розвитку загальноосвітньої школи не вдалося повною мірою реалізувати закладені в його основу продуктивні ідеї та підходи, уникнути ряду істотних помилок і прорахунків, що призвело до низки гострих проблем та недоліків у сучасній шкільній освіті.

Серед нерозв'язаних проблем мають місце такі: неповне забезпечення рівного доступу всіх громадян до якісної освіти, посередня успішність вітчизняних школярів, що підтверджується незалежним зовнішнім оцінюванням і міжнародними порівняльними дослідженнями навчальних досягнень учнів, недостатньо повне та якісне забезпечення навчального процесу програмами, підручниками, дидактичними засобами, комп'ютерною технікою, неефективна реалізація ідеї профільного навчання у старшій школі, незадовільна матеріальна база шкіл тощо.

Настав час поглянути на наші здобутки з позицій удосконалення і розвитку української системи освіти відповідно до світових тенденцій та інтеграції української школи до європейського освітнього простору, а недоліки та прорахунки, що ще мають місце, виправити. Щоб позбутися їх і підняти якість середньої освіти на належний рівень, необхідно максимально сконцентрувати зусилля влади на низці першочергових завдань.

**Оновлення змісту середньої освіти.** Сьогодні більшість нарікань з боку вчителів, учнів та їхніх батьків стосується надмірної академічної перевантаженості школярів, незбалансованості гуманітарної, природничо-математичної, технологічної складових змісту освіти, недостатнього забезпечення можливостей для індивідуалізації навчання в основній і старшій школі. Істотні недоліки також мають місце у дидактичному й методичному забезпеченні навчального процесу. Викликає справедливе незадоволення якість підручників і навчальних посібників, брак освітніх матеріалів і засобів навчання, неможливість їх придбати навіть попри низьку якість і високі ціни. Створена індустрія навчальної книги, жорстко централізована система замовлення і поширення підручників обмежила вільний доступ споживача до навчальної літератури. Значна частина підручників та інших засобів навчання з огляду на методичні підходи й технологічне оснащення, по суті, залишаються старими. Немає серйозної праці над розробками е-підручників.

Розпочата робота з удосконалення змісту загальної середньої освіти має завершитися не лише кардинальними змінами самих освітніх стандартів, навчальних планів і програм відповідно до вимог часу, а й модернізацією навчального процесу на основі сучасних інформаційних технологій, інноваційних методів навчання. Такий підхід має здійснюватися передусім з огля-

ду на необхідність і достатність відібраного змісту для формування ключових компетентностей учнів, ефективної підготовки до успішної самостійної діяльності у різноманітних життєвих ситуаціях, застосування набутих знань на практиці.

**Оптимізація мережі загальноосвітніх навчальних закладів.** Державні стандарти загальної середньої освіти мають визначати не лише вимоги до рівня освіченості учнів та унормовувати їхнє навчальне навантаження, а й окреслювати зобов'язання і гарантії держави щодо забезпечення умов для досягнення поставлених освітніх цілей. Нинішню ж ситуацію щодо успішної реалізації вимог, передбачених освітніми стандартами, не можна вважати задовільною. Зокрема, шкільні навчальні кабінети оснащені дидактичними засобами та обладнанням лише на чверть від потреби. У країні фактично відсутня налагоджена індустрія з виготовлення навчальних приладів і шкільного обладнання. Значна частина шкільних будівель перебуває в аварійному стані або потребує капітального ремонту. Менше половини загальноосвітніх навчальних закладів забезпечені спортивними майданчиками з мінімально необхідним обладнанням, у кожній десятій школі відсутній спортзал. Є приклади того, як шкільні спортивні майданчики віддають бізнесменам під забудову.

Практично за роки незалежності мережа загальноосвітніх навчальних закладів не зазнала суттєвих змін, хоча кількість учнів через демографічну кризу значно зменшилася. Безумовно, мережа шкіл потребує оптимізації, приведення її у відповідність до освітніх потреб суспільства, розширення можливостей доступу до якісної освіти. У цьому аспекті варто вивчити питання щодо створення професійних ліцеїв, які б задовольняли освітні потреби громадян у здобутті загальної середньої і початкової (середньої) професійної освіти.

З іншого боку, ця проблема не повинна вирішуватися поспіхом, без урахування всіх чинників, що визначають духовно-культурний потенціал освітнього середовища. Адже школа, особливо в сільській місцевості, у багатьох випадках є єдиним освітнім і культурним осередком і по суті виступає гарантом права дитини на освіту та певним чином на її соціальний захист. Тому до питання закриття шкіл слід підходити виважено, враховувати демографічний прогноз, соціально-економічні умови, думку громади і забезпечити функціонування у кожному сільському населеному пункті, де є діти шкільного віку, принаймні початкової школи. При цьому головним у всіх цих перетвореннях має бути доля дитини, її освітні потреби, життєві інтереси, здоров'я і безпека.

Особливо гостро це питання постає для старшої школи у зв'язку із запровадженням у ній профільного навчання. Це вимагає розбудови системи освітніх округів, здатної забезпечити розгалужену інфраструктуру освітнього простору регіону, кращий доступ навчальних закладів до освітніх ресурсів, підвищити якість освітніх послуг і поліпшити умови для реалізації програм профільного навчання у сільських загальноосвітніх навчальних закладах. Вирішенню цього питання може посприяти розробка та реалізація спеціальної державної цільової програми, яка має здійснюватися на засадах соціального партнерства.

**Інформатизація навчально-виховного процесу.** Провідним принципом сучасної освіти є її особистісна орієнтованість, що передбачає навчання і виховання кожної дитини з максимальним урахуванням її особистості, задоволення її індивідуальних освітніх потреб. Такий підхід дозволяє дитині

пізнати і розвинути себе на основі власних здібностей, а ставши дорослою людиною, успішно самореалізуватися. Сучасна освіта відкриває такі можливості, зокрема, на основі нових інформаційних технологій, які, крім іншого, забезпечують комп'ютерну грамотність учнів, індивідуалізацію та інтенсифікацію освітнього процесу. Це фактично революційна можливість реалізувати нову життєстверджувальну, людиноцентристську, особистісно орієнтовану освітню парадигму.

Світові тенденції розвитку освіти засвідчують широке та системне використання інформаційно-комунікаційних технологій у шкільному навчанні. У зв'язку з цим ключовим завданням для української освіти постає впровадження елементів відкритої освіти через формування інформаційно насичених освітніх середовищ, побудованих на якісних цифрових інформаційних ресурсах, створення індустрії електронного навчання на базі сучасних інформаційних технологій.

Сьогодні ми майже досягли стану, коли кожна середня школа, кожне професійно-технічне училище (а тим паче вищий навчальний заклад) мають комп'ютерні класи, більшість з яких під'єднано до мережі Інтернет. Однак у сучасних умовах успіх справи вирішує не так кількість комп'ютерів, як можливість швидкісного доступу до електронних інформаційних ресурсів і їх педагогічно доцільне використання. Тому одним із кардинальних завдань інформатизації освіти є створення у навчальних закладах і країні загалом комп'ютерно орієнтованого навчального середовища шляхом формування інтегрованих загальнонаціональних електронних ресурсів, впровадження новітніх відкритих навчальних систем і відповідних педагогічних технологій. Не менш важливо здійснити відповідну підготовку педагогів до різних способів використання інформаційно-комунікаційних технологій у навчальному процесі, створити їм умови для оволодіння новими педагогічними технологіями. Цьому насамперед має сприяти реалізація Державної цільової програми впровадження у навчально-виховний процес загальноосвітніх навчальних закладів інформаційно-комунікаційних технологій «Сто відсотків».

## ***2.2. Реформування вищої освіти: потреби економіки, інтеграція в єдиний європейський освітній простір, посилення дослідницького та інноваційного компонентів***

На початку XXI століття для України особливо важливим є те, що знання, трансляцію і генерування яких забезпечує освітньо-наукова система, дедалі більше стають джерелом економічного зростання і суспільного поступу в умовах браку додаткових вкладень праці й капіталу. Однакові за обсягом інвестиції дають набагато більший ефект за наявності кваліфікованих кадрів, здатних швидко й ефективно освоювати нові знання, уміння та навички у сприятливому науковому й інноваційному середовищі. Одна з визначальних особливостей економіки XXI століття полягає в тому, що джерелом зростання продуктивності праці у світі дедалі більше стають інновації у широкому сенсі (оптимізація виробничих процесів, інтеграція у виробництво нових технологій, виробів, видів послуг), а адекватне вимогам часу інноваційне середовище є можливим лише за умови високого рівня розвитку

освітньо-наукової системи. Тому реформування освітньої системи України є на сьогодні першочерговим завданням. Серед ключових напрямів такого реформування є передусім приведення освіти у відповідність до запитів економіки, інтеграція в єдиний європейський освітній простір, посилення дослідницького та інноваційного компонентів.

**Структура підготовки фахівців системою освіти.** Сьогодні однією з гострих проблем системи освіти, що виходить далеко за її межі, є недостатня відповідність структури підготовки фахівців системою освіти наявній і майбутній структурі зайнятості. Система професійної та вищої освіти, система освіти дорослих має готувати не тих фахівців, яких вона може готувати, а тих, які справді потрібні сьогодні і будуть потрібні завтра в національній економіці.

Корисним для вирішення цієї проблеми може стати досвід країн Європейського Союзу, передусім Ірландії, Великобританії і Франції, де розроблено й успішно впроваджено методики, що дають досить точні результати: статистична похибка прогнозів знаходиться в межах 10 %. Найбільш досконалі методи прогнозування дозволяють отримувати достатньо точні прогнози щодо попиту на трудові ресурси на 5–10 років по галузях економіки, професіях, типах зайнятості тощо.

Проте навіть найкращі методики не дадуть позитивних результатів, якщо не спиратимуться на повні достовірні та оперативні базові дані. Тому для успішного прогнозування ринку праці, а отже, і для реформи освітньої сфери, надзвичайно важливою є прозорість економіки і достовірність статистичних даних.

**Інтеграція в єдиний європейський освітній простір.** Ключове значення розвитку освітньо-наукової сфери, інтеграції у європейський і світовий інтелектуальний простір усвідомлюється українським суспільством, значна увага проблемам освіти й науки приділяється на державному рівні. Необхідність забезпечення розвитку освіти й науки, адекватного використання модернізаційного потенціалу національної освітньо-наукової системи, виведення її на рівень європейської і світової якості та конкурентоздатності зазначається у програмних документах Української Держави, зокрема у Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», Посланні Президента до Верховної Ради «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2011 році», Указі Президента України «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні» від 30 вересня 2010 р.

В умовах глобалізації Україна перебуває у силовому полі тенденцій, пов'язаних із переходом людства до нової фази цивілізаційного розвитку, яку визначають уже не лише як інформаційне суспільство, а дедалі частіше – як суспільство знань. Ставлячи за мету входження до кола найрозвиненіших країн світу, українське суспільство повинне перетворитися на суспільство, що постійно вчиться, динамічно нагромаджує й ефективно використовує нові знання. Перспектива розбудови в Україні суспільства знань вимагає глибокого реформування освітньо-виховної сфери, що має здійснюватися на основі розумного поєднання кращого зарубіжного досвіду з національними традиціями.

Одним із першочергових завдань інтеграції в єдиний європейський освітній простір є створення сучасної Національної системи кваліфікацій як передумови формування єдиного вітчизняного освітнього простору, інтегрованого у європейський. Крім того, вирішення цього завдання сприятиме також

вирішенню проблеми формування структури підготовки фахівців, яка більш повно задовольнятиме потреби української економіки.

**Посилення дослідницького та інноваційного компонентів.** Актуальність цієї проблеми посилюється з огляду на значення високих технологій і наукоємних виробництв для сучасної економіки. Отже, проблема інтеграції науки й освіти у сучасному глобалізованому світі безпосереднім чином позначається також на багатьох галузях національної економіки та на соціальній сфері, оскільки вищий технологічний рівень товарів і послуг – це вищий рівень оплати праці, а відтак, і добробуту суспільства.

Розвиток вищої освіти, підвищення її якості, зокрема за рахунок посилення інтеграції з науковими дослідженнями, є одним з пріоритетів Європейського Союзу. Рада Європи у 2000 р. у Лісабоні (Португалія) прийняла Лісабонську стратегію (*Lisbon Strategy*) розвитку Євросоюзу, а в 2003-му в Барселоні (Іспанія) цю стратегію було доповнено рішенням щодо необхідності спрямування до 2010 р. не менше 3 % від ВВП на дослідження та інновації. Головною метою зазначеної Стратегії стало забезпечення до 2010 р. трансформації об'єднаної Європи в найбільшу у світі економіку, засновану на знаннях.

Для України питання інтеграції науки й освіти є важливим також і внаслідок специфічних для нашої країни обставин: національна економіка (як приватний, так і державний сектор) не здатна повною мірою забезпечити попит на наукові дослідження і розробки вітчизняних фахівців, тому інтеграція з освітою є природним засобом збереження і подальшого розвитку української науки.

Ефективною відповіддю на цей виклик є посилення вищих навчальних закладів, які поряд із власне освітньою активно займаються науково-дослідною та інноваційною діяльністю, – дослідницьких університетів. У сучасному світі «дослідницький університет» – це вищий навчальний заклад, який не просто провадить наукові дослідження поряд із освітньою діяльністю, а й має значні успіхи у таких дослідженнях, і випускники якого самі стають провідними науковцями.

Ідеї повноцінного приходу науки в університети вийшли в Україні на перший план у середині 2000-х років як результат прагнення розбудувати сучасну інноваційну економіку, впливу прикладу зростання рівня інтегрованості освітньо-наукових систем країн ЄС на тлі європейських устремлень України та закономірного бажання провідних українських ВНЗ виділитися із загальної маси та отримати реальну автономію.

2007 р. Урядом України було ухвалено Постанову «Про затвердження Державної цільової науково-технічної та соціальної програми «Наука в університетах» на 2008–2012 роки». Програмою було передбачено створення при університетах науково-навчальних центрів, оновлення матеріально-технічної бази ВНЗ. Проте реалізацію програми можна оцінити як успішну лише дуже частково. Зокрема, за одним із найважливіших показників, реалізацією науково-технічних проектів за пріоритетними напрямками розвитку науки й техніки, Програма 2009-2010 рр. виконувалася лише на 15 % (7 проектів з 50 запланованих), що, втім, не дивно з огляду на обсяги реального фінансування – близько 6 % від запланованого рівня.

У лютому 2010 р. Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову «Про затвердження Положення про дослідницький університет». Присвоєння університетові особливого статусу дослідницького має на меті підвищення ролі

університету як центру освіти й науки, підготовки висококваліфікованих наукових і науково-педагогічних кадрів, упровадження в практику наукових досягнень, технічних і технологічних розробок, реалізації разом з іншими вищими навчальними закладами та науковими установами спільних програм за пріоритетними напрямками фундаментальних і прикладних наукових досліджень для розв'язання важливих соціально-економічних завдань у різних галузях економіки.

**Для успішного реформування української системи освіти в контексті провідних тенденцій розвитку європейського освітнього простору необхідно:**

- для ефективного вирішення завдання реформування професійної освіти й підготовки кваліфікованих фахівців відповідно до потреб національної економіки є доцільним спільно Міністерству соціальної політики України та Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України із залученням науковців і громадських організацій, розробити та впровадити систему перспективного прогнозування зайнятості населення;

- прискорити створення Національної системи кваліфікацій, яка є інструментом забезпечення порівнянності та прозорості освітніх систем європейських країн, а також логічним розширенням сфери діяльності Європейського Союзу з позицій Європейської політики добросусідства;

- зважаючи на критерії Національної рамки кваліфікацій визначити конкретні компетенції для різних освітніх рівнів (базова середня освіта, повна середня освіта, ступені вищої освіти);

- радикально переглянути систему державного замовлення на підготовку фахівців із приведенням його у відповідність до реальних потреб національної економіки та широким використанням ринкових механізмів (кредитування, співпраця з підприємствами приватного сектору, зовнішньоекономічна діяльність);

- продовжити роботу з оптимізації інституційної структури вищої освіти з метою посилення її зв'язку з наукою та виробництвом за рахунок суттєвої оптимізації існуючої мережі ВНЗ і виділення провідних ВНЗ (5–10 % від сьогоденної загальної кількості), що ведуть активну наукову й інноваційну діяльність;

- створити необхідні умови для організації університетами, установами НАНУ та галузевими академіями наук спільних навчально-наукових центрів, спільного виконання ними важливих наукових програм, зокрема міжнародних, супроводження інноваційних проєктів;

- передбачити для наукових колективів можливість створення підприємств у спрощеному порядку для комерціалізації результатів наукової діяльності з урахуванням інтересів держави, відповідних наукових чи навчальних установ;

- для посилення дослідницького та інноваційного компонентів в українській освіті потрібно надати університетам реальну автономію як в академічному та дослідницькому, так і в господарському плані, передусім у сенсі вільного розпорядження залученими коштами без значних обмежень щодо провадження наукової, освітньої та інноваційної діяльності. Це вимагає насамперед прийняття кардинально оновленого Закону України «Про вищу освіту», який сприятиме успішному реформуванню вищої освіти в Україні.

### 2.3. Формування ефективної системи освіти протягом життя

Однією з провідних тенденцій розвитку сучасної освіти є освіта протягом життя. Система генерації й передачі знань за останні десятиліття кардинально змінилася, а їх обсяг багаторазово зріс. Нині щорічно оновлюється близько 5 % теоретичних і 20 % професійних знань. Такий стан справ вимагає розвитку системи освіти протягом життя, де базова освіта періодично має доповнюватися програмами додаткової освіти і організується не як кінцева, завершена, а лише як основа, фундамент, що доповнюється іншими програмами.

Європейська Комісія об'єднала різні освітні й навчальні ініціативи в єдину Програму навчання протягом життя (*Lifelong Learning Programme*). Ця Програма прийшла на зміну програмам професійного та дистанційного навчання, які існували до 2006 р. Рада Європи затвердила навчання протягом життя як один з основних компонентів європейської соціальної моделі. Таке навчання не обмежується лише сферою освіти; воно також є критичним фактором у сферах зайнятості й соціального забезпечення, економічного зростання і конкурентоспроможності<sup>1</sup>.

Стан розвитку освіти протягом життя постійно перебуває в центрі уваги різноманітних європейських інститутів. Відсоток людей віком від 25 до 64 років, задіяних у різноманітних формах навчання протягом життя складає 9,7 % у межах ЄС. Велику увагу навчання своїх працівників у країнах ЄС приділяють підприємства. Відсоток усіх підприємств, які забезпечили навчання своїм працівникам, складає від 21 % у Греції до 90 % у Велико-

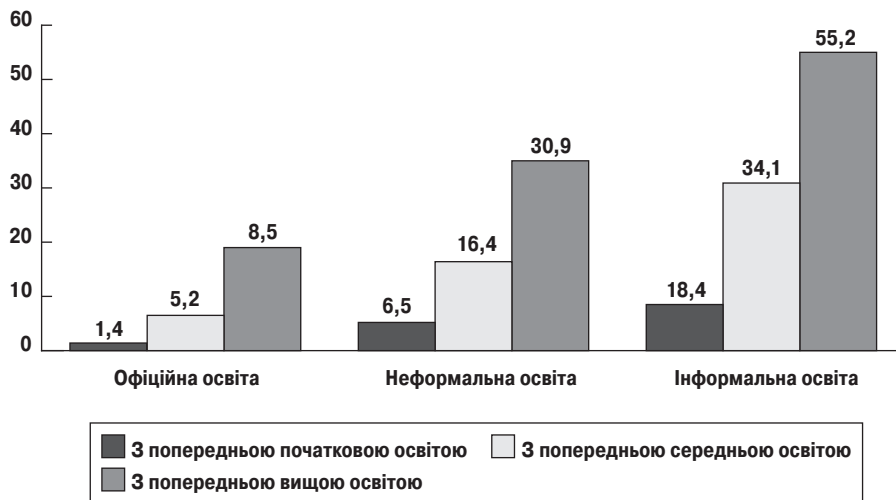


Рис. 1. Кореляція рівня попередньої освіти дорослого населення країн ЄС із залученістю до різних форм здобуття освіти, %

<sup>1</sup>The Lifelong Learning Programme: education and training opportunities for all [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc78\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc78_en.htm)

британії і складає 60 % у середньому по ЄС. Позитивна динаміка спостерігається в більшості країн, що останніми роками приєдналися до Євросоюзу. Початкове професійне навчання в межах підприємств найбільш розвинене у Німеччині, Великобританії, Австрії, Данії, Нідерландах, Італії та Франції – близько 50 % робітників.

Показовою є також кореляція між рівнем попередньої освіти та ступенем залучення до навчання дорослого населення віком від 25 до 64 років, що свідчить про більші можливості та більшу схильність до продовження навчання людей із вищим рівнем попередньої освіти (рис.1)<sup>2</sup>.

За цілями, які ставляться й реалізуються в системі неперервної освіти, її умовно можна поділити на три складові:

*Перша складова* системи неперервної освіти – додаткова професійна освіта – сприяє формуванню професійної основи кадрового потенціалу сучасної високотехнологічної економіки. Споживачами послуг даної частини системи неперервної освіти є соціально адаптована частина населення, яка отримує освіту послідовно на всіх її рівнях.

*Друга складова* системи освіти протягом життя забезпечує різноманітним групам населення можливість адаптуватися до мінливих умов життя. Ця підсистема передбачає освіту, спрямовану на адаптацію та реабілітацію соціальних і професійних груп, не здатних самостійно пристосуватися до швидкозмінного соціального середовища. Крім того, до цієї підсистеми залучаються громадяни, які не мають у силу різних причин доступу до формальної системи професійної освіти, що створює для них загрозу десоціалізації.

*Третя складова* системи освіти дорослих забезпечує задоволення різноманітних індивідуальних освітніх потреб громадян, наприклад мовну підготовку, отримання психологічних, культурологічних та інших знань, комунікативних навичок, спеціальних умінь тощо.

У цих умовах необхідний новий погляд на роль і значення неперервної освіти, яка відповідає сучасним освітнім потребам. Неформальна освіта, хоча й може плануватися «згори», але реально виникає й здійснюється тільки як відповідь на конкретний освітній запит «знизу». При цьому активність учнів підтримується «зсередини» за рахунок реалізації їхніх актуальних інтересів і потреб.

**Освіта протягом життя в Україні** поки що перебуває на рівні, який не відповідає світовим тенденціям. Закон України «Про позашкільну освіту» жодним чином не вирішує цієї проблеми, оскільки не врегульовує питання інтеграції позашкільної освіти в загальну освітню систему країни, залишаючи осторонь ключові проблеми забезпечення і контролю якості та визнання неформальної освіти. Не існує офіційної статистики з цього питання, відсутні спеціальні концепції та програми.

Назріла необхідність у розробці теоретично обґрунтованих, практично значимих і переконливих концептуальних підходів до організації системи неперервної освіти в Україні. Однією з найбільш істотних проблем становлення системи неперервної освіти є подолання стереотипу ставлення до неформальної освіти як маловажливої і несуттєвої. Нерозуміння специфіки неформальної освіти і її соціального потенціалу (порівняно із традиційною шкільною або вищою освітою) породжується недостатньою увагою до ви-

<sup>2</sup>Adult education trends and issues in Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/education/pdf/doc268\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/pdf/doc268_en.pdf)



вчення проблем освіти дорослих. Необхідно в масштабах країни проаналізувати діяльність сформованої сфери нетрадиційних видів і форм освітньої діяльності дорослих. Це дозволить виявити специфіку неформальної пізнавальної та навчальної діяльності різного контингенту дорослих, мотиваційні особливості й механізми самоорганізації цієї діяльності.

**Навчання протягом життя** необхідно визначити як повноправне освітнє поле з відповідною увагою до контролю й перевірки якості та забезпеченням визнання різноманітних форм освіти. На часі розробка Концепції і Програми розвитку в Україні системи освіти протягом життя, в яких потрібно визначити такі ключові моменти.

1. Визначення моделей для оцінки й визнання попереднього навчання.
2. Зв'язок національних моделей для визнання попереднього навчання з європейською структурою кваліфікацій, збільшення порівнянності й прозорості.
3. Створення критеріїв і механізмів визнання й утвердження неформальних видів освіти.
4. Визначення основних навичок і ключових компетенцій. Скорочення істотних розходжень з країнами ЄС у цій сфері.
5. Підготовка персоналу для системи навчання протягом життя за наступними напрямками діяльності:

- викладання;
- управління;
- науково-аналітичне забезпечення;
- використання новітніх технологій;
- планування навчальних програм;
- підтримка (технічна, адміністративна, організаційна).

Навчання протягом життя виходить на чільні позиції у світових освітніх процесах – це диктується базовими тенденціями сучасного розвитку людства. Тому для України вкрай важливо найближчим часом вжити дієвих заходів для подолання відставання у цій сфері.

## 2.4. Упровадження елементів відкритої освіти

Одним із перспективних шляхів вирішення відповідального завдання оновлення вітчизняної освітньої системи є впровадження елементів відкритої освіти, яка має значний потенціал для забезпечення адекватного розвитку вітчизняної освітньо-наукової системи в контексті глобальних соціально-економічних тенденцій.

Поняття «відкрита освіта» охоплює різні види освітньої діяльності, у яких знання, ідеї і значущі складові методики та організації освітнього процесу вільно поширюються і використовуються за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Варто наголосити, що відкрита освіта, незважаючи на тісний зв'язок з інформаційно-комунікаційними технологіями, не обмежується самою лише інформатизацією освіти. Також, з огляду на складність і багатоплановість явища, необхідно відділяти власне навчальні та організаційно-технічні аспекти відкритої освіти від ідеологічних, далеко не завжди значущих для сучасних українських реалій.

Активізація впровадження відкритої освіти з початку 2000-х років у багатьох країнах є однією з визначальних тенденцій розвитку системи пере-

дусім вищій освіті та освіті дорослих. Про це свідчать як об'єктивні зміни у навчальних закладах і навчальному процесі, так і дедалі більша увага до відкритої освіти з боку урядів і міжнародних установ, освітніх і наукових інституцій, благодійних фондів, громадських організацій, міжурядових і міждержавних інституцій, включно з Європейським Союзом та Організацією Об'єднаних Націй. Масштабні ініціативи з упровадження елементів відкритої освіти сьогодні втілюються у десятках країн, серед яких як лідери сучасної освіти, такі, як США і Великобританія, так і держави, що прагнуть максимально швидко подолати відставання в освітній і науковій сферах – зокрема, КНР і В'єтнам.

З огляду на те, що сьогодні в Україні в цілому досягнуто прийняттого рівня доступності освіти, але водночас її якість потребує суттєвого підвищення, а структура – оновлення, найбільш актуальними для України є елементи відкритої освіти, пов'язані з ефективним використанням інформаційно-комунікаційних технологій у навчальному процесі та освітньому менеджменті. Особливо значним є позитивний потенціал упровадження відкритої освіти у вищій школі та освіті дорослих, хоча суттєвий позитивний потенціал є і для середньої школи. У середній освіті підходи та інструменти відкритої освіти у першу чергу здатні дієво сприяти у поліпшенні становища із забезпеченням сучасними навчальними матеріалами та в налагодженні нових ефективних механізмів обміну досвідом між педагогами.

Щодо освіти дорослих (освіта протягом життя), то реалізація потенціалу відкритої освіти може стати запорукою розбудови в Україні нової сучасної індустрії, здатної відіграти велику роль у поліпшенні соціального клімату і якості трудових ресурсів та у створенні значної кількості нових робочих місць.

З урахуванням особливостей поточного етапу соціально-економічного розвитку України та освітньої системи **найбільш перспективними для нашої країни є такі напрями впровадження елементів відкритої освіти:**

- технології відкритої освіти, а саме технології електронної публікації можуть допомогти у подоланні браку якісних навчальних матеріалів, від якого потерпає багато середніх і вищих навчальних закладів. Це – різноманітні підручники і посібники, методичні матеріали для учнів і вчителів, студентів і викладачів у цифрових форматах. Такі цифрові формати, електронні публікації дають змогу зробити навчально-методичні матеріали набагато дешевшими та доступнішими, а роботу з ними зручнішою;

- технології електронної публікації, обміну цифровим контентом і колективної роботи з ним дають змогу значно поліпшити якість викладання завдяки забезпеченню ефективного обміну досвідом і різноманітними освітніми матеріалами між викладачами. У нас актуальність такої роботи визначається не в останню чергу величезним академічним навантаженням на викладачів;

- новітні засоби обміну навчальним контентом та інструменти колективної роботи з мультимедійним змістом можуть ефективно використовуватися у дистанційній освіті та освіті протягом життя. Телекомунікаційні технології, що дають можливість не тільки розповісти, а й показати, змоделювати конкретну ситуацію, здатні принести значні позитивні результати вже у короткотерміновій перспективі;

- використання сучасних інструментів моніторингу навчальних досягнень та освітньої діяльності у поєднанні з технологіями обміну освітнім контентом здатні забезпечити істотно вищий рівень прозорості системи

освіти: що і як викладається та вивчається, які матеріали й методики використовуються, якою є якість роботи вчителів і викладачів. Тобто система освіти завдяки цим елементам відкритої освіти може стати, з одного боку, прозорішою для суспільства і, з іншого боку, може бути забезпечене ліпше керування нею.

### **3. СУЧАСНІ ПРІОРИТЕТИ КУЛЬТУРНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

#### *3.1. Культура як чинник формування європейської ідентичності та зростання людського потенціалу країни*

Позитивний досвід європейської цивілізації містить не лише досягнення у сфері економіки та політики, але й включає в себе напрацьовані механізми культурної співпраці та взаємозбагачення. Сьогодні європейська ідентичність – досить складне поняття, невід’ємною частиною якого є спільна культура та культурне розмаїття. Потенціал, який європейська спільнота визнає за культурою, – це можливості для багатьох інновацій, у тому числі економічних. Сьогодні культура розглядається як інструмент побудови здорового суспільства, елемент розвитку громадянського суспільства, сегмент регіонального розвитку та туристичних інновацій. Культурі під силу вирішувати питання економічного зростання і проблеми зайнятості населення. В обіг введено такі поняття, як «креативна економіка» та «креативна екологія». Дослідження виробничих потужностей культурної галузі в Європі показують неабиякий економічний потенціал цього сектору. В Євросоюзі культурний сектор виробляє більше доданої вартості, ніж операції з нерухомістю, хімічна промисловість та інші традиційно прибуткові галузі.

Культурна програма Європейського Союзу, покликана сприяти проектам та ініціативам щодо розвитку європейського культурного розмаїття й культурним обмінам протягом 2007–2013 рр., нараховує бюджет 400 млн євро. Красномовні цифри підкреслюють значимість для Європейської Комісії, яка є фундатором цієї Програми, культурної політики з такими її складовими, як транскордонні зв’язки в ході культурних обмінів, сприяння міжнародним обмінам культурної і мистецької продукції та сприяння міжкультурному діалогу.

Нова модель української національної ідентичності, політика формування якої відповідає євроінтеграційному курсу нашої держави, відзначається активним залученням культурної складової. Україною ратифіковано низку документів, таких, як Європейська культурна конвенція, конвенції про охорону культурної, археологічної, архітектурної спадщини Європи, Конвенція ЮНЕСКО про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження. Але прийняття цих документів – лише початок євроінтеграційних рухів в українському культурному просторі. Перспективи розвитку вітчизняної культури залежать від дотримання принципів підписаних угод, і лише

за цієї умови можна вести мову про відкритість України для європейських культурних проектів.

Культурна політика в Україні покликана вирішити ряд нагальних проблем гуманітарної сфери, які стримують євроінтеграційні рухи і є перешкодою для формування національної ідентичності та інших важливих суспільних трансформацій. Державне фінансування культурних програм наражається на такі проблеми, як корупція при розподілі бюджетних коштів, брак фаховості, відсутність системного підходу до розвитку культурних індустрій та культурної інфраструктури. На часі перехід до проектного підходу у сфері культурних ініціатив, заохочення інноваційних, експериментальних програм, відкриття для них перспектив майбутньої самоокупності, розробка механізмів для розширення діяльності громадських культурних проектів, стимулювання розвитку прибутковості культурної діяльності, інформаційна підтримка державою мистецьких заходів.

Прикладом залучення громадських ініціатив до участі в соціально важливих культурно-мистецьких проектах можуть бути конкурсні програми, фінансовані регіональною владою, зокрема конкурс соціально-культурних проектів Львівської міської ради, засобами якого на муніципальному рівні стимулюються інноваційні підходи до реалізації соціально-культурної політики. З міського бюджету міста Львова у 2011 р. на підтримку таких проектів було виділено 685 971 грн.

Зростання зацікавленості розвитком культури у світі свідчить про те, що цілком реально перетворити у прибутковий сектор розвитку не лише кінематограф і книговидавництво, але і музеї, театри, філармонії. Цьому сприятиме поруч із фінансовою підтримкою держави залучення спонсорських коштів, ефективна інформаційна політика, розширення можливості освіти та професійної підготовки, проведення наукових досліджень і соціологічних опитувань, надання пільг та інших заохочень.

З урахуванням прагнень української культурної громадськості стати частиною європейського культурного простору, постає питання про те, що вона має бути орієнтована на високий рівень свободи у мистецькому самовираженні та на культурний продукт високої якості. Чи готове до цього сьогодні українське суспільство? Очевидно, що громадські обговорення та суспільні дискусії повинні супроводжувати всі події культурного та мистецького життя. Відчувається брак підтримки на державному рівні програм популяризації культурної продукції, тоді як для утвердження стратегічної ролі книги і читання у процесах формування ідентичності, вони просто необхідні. На це має бути спрямована відповідна інформаційна політика, проекти бук-кросінгу, громадські обговорення видавничих новинок. На часі визнання особливої місії за сучасним мистецтвом, оскільки саме воно є відповіддю на соціальні негаразди, своєрідним «дзеркалом суспільних хвороб». Йому під силу генерувати імпульс до їхнього подолання, сконсолідувавши різні покоління, матеріально й побутово розділені прошарки населення, представників різних національностей і конфесій.

У результаті культурних трансформацій наша держава отримає чималі здобутки не лише у вигляді високого рівня національної культури, а й у вигляді суспільства консенсусу та соціальної солідарності, суспільства з високим показником толерантності, сформованої національної ідентичності, що гармонійно співіснуватиме з європейською.

На сьогодні є зрозумілим, що створення позитивного іміджу України у світі – шлях, який пролягає через український культурний простір.

### 3.2. Актуалізація української культурної спадщини як невід'ємної частини загальноєвропейського надбання

Визначити своє місце в європейському цивілізаційному просторі неможливо без знання власних культурних коренів, історично сформованих традицій, цінностей та ідеалів, втілених у багатстві й розмаїтті української культурної спадщини. З іншого боку, вона є важливим чинником формування образу нашої країни на міжнародній арені.

Обсяг і світова значущість національної спадщини, історична глибина її витоків, багатство міжнародних, міжкультурних зв'язків, що уособлюють її артефакти, ставлять Україну в один ряд із найбільш культурно розвиненими країнами Європи. Нині на державному обліку знаходяться понад 140 тис. пам'яток історії, археології, архітектури, садово-паркового мистецтва, містобудування. Функціонують 63 історико-культурних заповідники, близько 5 тис. музеїв, де зберігаються майже 12 млн експонатів. П'ять українських об'єктів культурної спадщини включені до Списку світової спадщини ЮНЕСКО. Ще чотирнадцять знаходяться у Попередньому списку, однак для їх внесення до Списку світової спадщини необхідно провести значну підготовчу роботу, забезпечити їх повну відповідність стандартам охорони пам'яток, визначеним національним законодавством і міжнародними правовими актами, ратифікованими Україною.

Актуалізація культурної спадщини та її збереження є двоєдиним завданням держави і суспільства. Українська влада усвідомлює, що в цій сфері накопичилося чимало серйозних проблем. З кінця 2010 р. і протягом 2011 р. практично на кожне засідання Гуманітарної ради при Президентові України виносилися питання, що стосуються збереження культурної спадщини, давалися відповідні протокольні доручення.

Поки що не всі проблеми вдалося вирішити. Триває будівництво в буферних зонах окремих об'єктів, внесених до Списку світової спадщини ЮНЕСКО. Відтак створюються передумови для занесення їх до Списку світової спадщини, що знаходиться під загрозою. Це зменшить туристичну привабливість України, завдасть відчутного удару по престижу держави.

Не все гаразд з управлінням об'єктами культурної спадщини. Маємо непоодинокі випадки, коли різні органи державної влади, місцевого самоврядування займають протилежні позиції стосовно використання територій згаданих об'єктів. Такі ситуації стають можливими значною мірою тому, що у нас фактично так і не склалося дієвої системи охорони культурної спадщини. Тут необхідні реформаторські заходи з урахуванням міжнародного досвіду.

Потребує суттєвого вдосконалення законодавча база охорони культурної спадщини, узгодження з нею правових актів, що регулюють відносини в дотичних сегментах суспільного життя, господарської діяльності. Законодавча робота, торкаючись цієї сфери, дає іноді приклади конфлікту інтересів. Так, прийнятим 17 лютого 2011 р. Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» були скасовані положення законів «Про охорону культурної спадщини» та «Про охорону археологічної спадщини» про обов'язковість погодження центральним і місцевими органами охорони культурної спадщини програм і проектів будівельних робіт на територіях

історико-культурних заповідників, в охоронних зонах об'єктів культурної спадщини тощо, а також про обов'язковість археологічної експертизи на територіях майбутньої забудови. Таким чином, історичне й культурне надбання Українського народу опинилося в залежності від сумлінності забудовників.

Ситуацію необхідно виправити, і нині на стадії завершення знаходиться підготовка проекту Закону «Про національну культурну спадщину» – комплексного документу, в якому, зокрема, відновлені згадані повноваження органів охорони культурної спадщини та обов'язковість археологічної експертизи земельних ділянок, які передбачається використати для реалізації проєктів і програм будівельних робіт. І надалі при підготовці правових актів повинна бути чітко визначена пріоритетність вимог охорони культурної спадщини над містобудівною діяльністю.

Необхідно розвивати міжнародне співробітництво у сфері збереження та актуалізації культурної спадщини як на державному, так і на громадському рівнях. Збільшення української частини Списку світової спадщини ЮНЕСКО має стати пріоритетним завданням нашої культурної політики у найближчі роки. Великі перспективи має співпраця з такими міжнародними організаціями, як Міжнародна рада з питань пам'яток і визначних місць (*ICOMOS*), Всеєвропейська федерація зі збереження культурної спадщини *Europa Nostra*, Європейський музейний форум (*European Museum Forum – EMF*), Мережа музейних організацій (*Network of Museum Organisations – NEMO*) та ін.

Потрібно розвивати міжнародну співпрацю в туристичній сфері як у рамках Всесвітньої туристичної організації, так і на двосторонній основі. Повна, атрактивна, постійно оновлювана інформація про українські пам'ятки, визначні місця, музейні колекції має стати невід'ємною частиною європейського інформаційного простору. Необхідно залучати внутрішні й іноземні інвестиції в розбудову сучасної туристичної інфраструктури, включати до туристичних маршрутів якомога більше об'єктів з усіх регіонів України. Необхідне більш активне й системне залучення музеїв до сфери культурного туризму. Нині їх величезний потенціал використовується недостатньо, музейні заклади, особливо провінційні, часто знаходяться на периферії суспільного життя, хоча можуть і мали б відігравати в ньому одну з провідних ролей. Є й позитивні приклади, котрі й мають стати правилом.

Актуалізація національної культурної спадщини як частини загальноєвропейського надбання – важливий напрям гуманітарної політики. Вона сприятиме утвердженню України в європейському цивілізаційному просторі, сприятиме консолідації українського суспільства, формуванню української політичної нації.

### 3.3. Модернізаційний вимір культурної політики

Національне дослідження культурних практик населення України, яке було проведене в грудні 2011 р. за ініціативою Національного інституту стратегічних досліджень, засвідчило, що соціокультурна інертність, характерна для сучасного українського суспільства, становить серйозну перешкоду на шляху до модернізації країни.

По-перше, інноваційне мислення залишається на периферії управлінської та суспільної свідомості. Зберігаються певні стереотипи щодо процесів модернізації та інноваційного розвитку.

По-друге, сьогодні розвиток творчих індустрій є пріоритетом у культурній політиці багатьох країн. У низці країн культура й культурні індустрії перетворилися на один із секторів економіки, що зростає найбільш інтенсивно. Так, у країнах Європейського Союзу частка культурних індустрій співставна в економічному вимірі з часткою хімічної промисловості, а за темпами зростання культурні індустрії значно переважають темпи зростання у промисловості.

По-третє, за двадцятирічний період державотворення докорінно змінилося українське суспільство. Є гостра потреба у переоцінці таких явищ, як підприємництво, меценатство, соціальна відповідальність бізнесу.

По-четверте, гостро постала проблема соціальної та культурної реабілітації значних груп населення, які не змогли пристосуватися до нових умов. Гуманітарна політика має створити умови та середовище, яке дозволить багатьом подолати комплекс «соціальної меншовартості» та повернутися до соціально активного способу життя.

У цілому, слід усвідомити, що перехід від ресурсної економіки до інноваційної потребує зміни на рівні архетипів свідомості, ревізії глибоко вкорінених соціальних стереотипів і культурних практик. Модернізацію неможливо звести до зміни законодавства та нічим не підкріплених політико-ідеологічних декларацій. Суспільство потрібно готувати до модернізації через запровадження відповідних механізмів адаптації.

Іншими словами, пріоритетом гуманітарної та культурної політики має бути оновлення всієї сфери суспільних відносин, економічних практик, культурних установок. Без цього Україні буде вкрай складно вийти на траєкторію модернізації та уникнути колосальних соціальних потрясінь.

Гуманітарна політика у сучасному світі скерована на формування такої системи відносин в усіх сферах суспільного життя, за якої найвищою цінністю є людина та розвиток людського капіталу. З огляду на ключову роль культури в її реалізації, необхідно перейти до більш широкого визначення поняття культури. В умовах модернізації вона постає у двох інструментальних вимірах.

По-перше, культура визначає та задає систему мотивацій для індивіда й соціуму щодо реалізації соціальних і гуманітарних проєктів, тобто культура проявляє себе як система цінностей, образів майбутнього та соціокультурних зразків поведінки.

По-друге, культура – це творчі середовища, соціальні моделі комунікації, культурні практики та гуманітарні технології, які забезпечують формування та розвиток креативного потенціалу нації, стимулюють соціальну активність населення, відкритість до змін та інновацій на основі досягнень науки та освіти.

Продуктом нової гуманітарної, а отже, й культурної, політики має стати нове соціокультурне середовище, яке оточує людину та надає їй можливості для засвоєння сучасного світобачення, нових навичок і моделей поведінки. Лише культурна політика та гуманітарні технології здатні задіяти творчі й інтелектуальні ресурси суспільства, дати поштовх системному оновленню українського соціуму, створити простір соціальної самореалізації.

Узагальнюючи зазначене вище, можна сказати, що стратегічні цілі гуманітарної політики мають бути спрямовані на розвиток креативного потенціалу нації, стимулювання відкритості до інновацій, забезпечення соціального консенсусу.

Курс на вироблення та реалізацію нової ефективної гуманітарної політики неможливий без належного впровадження європейських стандартів. Ідеться насамперед про гармонізацію вітчизняної нормативно-правової бази щодо гуманітарних питань із законодавством Європейського Союзу. Це питання досі остаточно не вирішене, хоча є вкрай актуальним. Відсутність такої гармонізації призводить не тільки до справедливої критики з боку європейських інституцій, а й до неповної реалізації конституційних прав громадян України.

Для здійснення гуманітарного прориву нам потрібна інвентаризація та якісно нове змістове наповнення нормативно-правової бази, яка визначає правила функціонування в науково-освітній, культурно-інтелектуальній, інформаційній, соціальній сфері тощо.

Гуманітарна політика не повинна підмінятися популістськими деклараціями. Має бути створений чіткий юридичний механізм її втілення у життя. Ціннісним і світоглядним орієнтиром державної політики, ядром майбутньої нормопроектної роботи у гуманітарній сфері мають стати Концепція гуманітарного розвитку України на період до 2020 року та Концепція нової культурної політики України, які мають окреслити пріоритети державної культурної політики та гуманітарного розвитку, як елементу загальної стратегії модернізації України.

### **3.4. Інтегральна модель управління культурно-інформаційним простором України**

На жаль, незважаючи на значні зміни у суспільному житті України і світу, в системі державного управління ще й досі панують застарілі уявлення про культуру. Отже, гуманітарна та культурна політики в Україні традиційно зводяться до порівняно автономної та слабо координованої діяльності різних відомств, що мають відношення до охорони культурної спадщини, художньої діяльності, друкарства, бібліотечної та архівної справи тощо. Зокрема, людський капітал сприймається управлінцями дуже обмежено – у площині вирішення демографічних проблем і проблем соціального забезпечення. Мотиви діяльності управлінців у сфері культури та гуманітарного розвитку слабо пов'язані з економічною ефективністю.

У цілому, Україні необхідна нова більш інтегрована модель культурно-інформаційного простору.

У центрі такої моделі має бути творча енергія нового креативного класу, який поступово формується в Україні. Творчість, нові ідеї та інноваційність є передумовою виробництва якісно нового культурного продукту, який потребує розповсюдження та комерціалізації. Нарешті отриманий результат потребує системи збереження та використовується у процесах, пов'язаних із вихованням, освітою та змінами управлінської культури. У підсумку продукти культурно-інформаційної сфери мають стати каталізатором суспільного розвитку та набути статусу культурного надбання нації.

Тільки враховуючи всі означені фази розвитку культурно-інформаційного простору ми зможемо забезпечити розроблення дієздатної концепції, яка дасть поштовх до вироблення нової культурної політики. У цілому, нова культурна політика має відійти від практики прямого управління «офіційною» культурою та перейти до політики стратегічного розвитку культури, що є характерним для більшості країн Європи.



Запровадження нової інтегральної моделі управління культурно-інформаційним простором дозволить поставити у фокус управління такі пріоритети:

- створення єдиного загальнонаціонального культурно-інформаційного простору в Україні;
- відхід від статичної моделі захисту культурної спадщини та реалізація принципу «працюючої культурної спадщини»;
- формування сучасних культурних середовищ, соціальних мереж, які є носіями креативного потенціалу на місцевому, регіональному й національному рівнях;
- розроблення та реалізація пакета національних проектів у сфері культури та гуманітарного розвитку;
- організація систематичного моніторингу динаміки змін у культурі, розвиток культурологічного знання та культивування сучасних напрямів культурної політики.

Реалізація нових пріоритетів культурної політики та гуманітарного розвитку передбачає роботу над такими завданнями, розробленими відповідно до національних цілей і рекомендації експертів Ради Європи:

- розгортання систематичних публічних дискусії та дебатів щодо сучасного тлумачення культури, ролі та значення культурних політик у забезпеченні сталого розвитку, економічної та соціокультурної модернізації;
- розвиток творчих індустрій та інноваційних технологій, які б стимулювали появу нових форм суспільної, творчої та економічної діяльності;
- розроблення принципово нового законодавства, яке сприяло б розвитку культури, творчості, інновацій і підприємницької ініціативи, формуванню економіки знань;
- упровадження механізмів реалізації пілотних проектів і нових моделей виробництва культурного продукту;
- запровадження дієздатних форм державно-приватного партнерства у сфері культури та гуманітарного розвитку;
- проведення постійних широких консультацій з професійним середовищем;
- систематичний моніторинг культурних практик;
- інформаційне забезпечення сектору культури та окремих культурно-мистецьких організацій і працівників;
- сприяння розвитку професійних мереж у сфері культури, освіти, науки та інформаційного забезпечення;
- надання нефінансової підтримки відповідно до запитів користувачів.

Запровадження нових механізмів реалізації культурної політики потребує започаткування практичних консультацій Міністерства культури і Комітету Верховної Ради з питань культури й духовності з метою визначення основних положень чинного законодавства і законопроектів, які мають негативний вплив на культуру й культурний сектор або ставлять під загрозу виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері. Було б доцільним створення погоджувальної робочої групи, яка дозволить Міністерству культури і відповідним комітетам Верховної Ради опрацювати пакет змін до чинного законодавства, спрямований на захист національного культурно-інформаційного простору.

На часі постає питання про налагодження горизонтального партнерства Міністерства культури з Міністерством фінансів, Міністерством економічного розвитку і торгівлі, Міністерством освіти і науки, молоді та спорту, Мі-

ністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Адже законодавство, безпосередньо не пов'язане з культурним сектором, може мати такий само великий вплив на культуру й культурний сектор, як і закони про культуру.

Оновлення моделі управління у сфері культури та гуманітарного розвитку – це робота не на один рік. Україна потребує інтенсивних кроків спрямованих на інтеграцію нашої країни в європейський культурно-освітній та інформаційний простір. У цілому, розгортання процесу модернізації культурної політики забезпечить формування демократичного та консолідованого суспільства, в якому знання та можливості їх практичного застосування стануть важливим засобом самореалізації та розвитку особистості.

## ГЛОБАЛЬНІ ВИКЛИКИ: СКЛАДНИЙ ПОШУК НАЦІОНАЛЬНИХ ВІДПОВІДЕЙ

Ст. 17 Конституції України наголошує, що «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу». Національна безпека – це гарантія суверенітету й територіальної цілісності створеної волею народу держави, забезпечення стабільного всебічного розвитку всього українського суспільства.

### **1. СУЧАСНІ ВИКЛИКИ МІЖНАРОДНІЙ БЕЗПЕЦІ ТА УКРАЇНА**

2011 рік позначився подальшим поширенням кризових явищ у світовій економічній системі, загальним зростанням міжнародної нестабільності, актуалізацією на цьому тлі наявних глобальних і регіональних викликів та загроз і появою нових ризиків. Друга хвиля світової фінансово-економічної кризи, наочним втіленням якої може стати рецесія світової економіки у 2012 р., поглиблення боргової кризи в ЄС, високий рівень безробіття у розвинених країнах, зростаюче розшарування між багатством і бідністю у слаборозвинених країнах, що стало каталізатором подій «арабської весни», – усе це є проявами системних деструктивних процесів на глобальному рівні. Рівень ризику дії новітніх і традиційних загроз у європейському просторі та у світі в цілому протягом останнього року підвищився.

Нове співвідношення політичних сил порушує попередній баланс сил та інтересів, змінює характер,

масштаби та зміст викликів, загроз і ризиків, що трансформуються на регіональному й локальному рівнях, набуваючи більш комплексного характеру. Складність різноспрямованих чинників, що діють у міжнародному середовищі, спонукають до пошуку нових відповідей, вимагають створення адекватних концептуальних підходів до вирішення проблем безпеки. Нагальною вимогою є формування більш гнучких систем безпекової взаємодії, спроможних швидко й ефективно реагувати на сучасні виклики й загрози.

Одним із основних глобальних викликів сьогодення можна вважати **уповільнення зростання світової економіки та можливість поширення кризових явищ в економіці на глобальному рівні.**

Економічні проблеми такого рівня складності, з якими нині стикнулися країни Європейського Союзу, вони навряд чи можуть подолати самостійно. У вересні 2011 р. значне занепокоєння міжнародної спільноти з приводу розгортання боргової кризи у низці країн ЄС і непевного майбутнього однієї зі світових резервних валют – євро – спонукало керівництво провідних країн світу до розроблення низки антикризових заходів.

На саміті країн *G20* у Каннах (3-4 листопада 2011 р.) було схвалено всеохоплюючий план антикризових дій в економічній сфері, що містить докладні зобов'язання провідних країн, визначає жорсткі строки їх виконання та запроваджує механізми контролю за цим процесом. Попри неформальний статус рішень *G20*, ці заходи фактично означають повноцінну реалізацію принципів глобального економічного управління, що раніше вважалося неможливим через значні розбіжності інтересів основних світових потуг.

Об'єднання зусиль світової спільноти у протистоянні розгортанню нової хвилі світової фінансово-економічної кризи таки відбувається на тлі значного загострення конкуренції між країнами за ресурси та нові ринки збуту, боротьби за розподіл сфер впливу у світовому масштабі, на тлі вичерпання сировинних ресурсів і пошуків нових можливостей у транспортно-енергетичній сфері.

Усе це провокує посилення комплексу викликів і загроз, пов'язаних з **інтенсифікацією процесів мілітаризації світу, окремих регіонів і держав.** Протягом року ситуація у цій сфері не зазнала істотного поліпшення. Стає дедалі очевиднішим, що регіональні конфлікти в Іраку та Афганістані матимуть глобальні наслідки, зокрема у вигляді поширення екстремізму. В результаті порушення балансу сил у військовій сфері, поступового перерозподілу світового воєнного потенціалу на користь нових центрів зростання (насамперед в Азії), на тлі проведення країнами чи групами країн більш агресивної зовнішньої політики, активного використання ними новітніх технологій у військовій справі значно зростають ризики розгортання масштабної гонки озброєнь у регіональному вимірі.

У сучасному світі такі загрозливі явища, як міжнародний тероризм і організована злочинність розширюють сферу власної дії до небезпечних масштабів. Збільшує свою вагу й загроза поширення зброї масового ураження. Актуалізуються проблеми енергетичної безпеки, глобальних змін клімату, кібернетичної безпеки, піратства тощо. Зростає нелегальна міграція, загострюються проблеми контрабанди, наркотрафіку, торгівлі людьми. Заморожені конфлікти створюють постійне та довготривале джерело напруженості за відсутності ефективних засобів їх принципового розв'язання.

Ці загрози посилюються непередбачуваною **політикою авторитарних режимів і неспроможних держав** (*failed states*), діяльність або бездіяль-

ність яких прямо чи опосередковано сприяє формуванню конфліктогенного середовища, сприятливого для розвитку осередків екстремізму й тероризму. У сучасних умовах слабкі держави й корумповані автократії з відсутніми механізмами демократичної зміни влади через свою непередбачуваність потенційно становлять навіть більшу загрозу для міжнародної безпеки, ніж здатні її створити потужні держави з великим воєнним потенціалом.

Географічне й геополітичне становище України зумовлює особливу її вразливість щодо новітніх і традиційних викликів та загроз. Наявність заморожених і гарячих конфліктів поблизу її кордонів, вразливість систем енергопостачання, нелегальна міграція вимагають від нашої держави активних і рішучих дій у протистоянні цим загрозам.

Нові виклики та загрози потребують удосконалення глобальних і регіональних механізмів реагування на них. Сьогодні широко обговорюється формат взаємодії євроатлантичного та євразійського просторів безпеки, способів реформування таких основних безпекових інститутів, як ООН, ОБСЄ, НАТО. Перегляд традиційних підходів до функціонування цих інститутів створює певні можливості для менш потужних держав, які зможуть брати активнішу участь у глобальних безпекових процесах.

Важливою подією у цьому зв'язку став саміт НАТО в Чикаго (травень 2012 р.), на якому були прийняті такі рішення:

- про остаточну передачу до кінця 2014 року відповідальності за гарантування безпеки від Міжнародних сил сприяння безпеці Афганським національним силам безпеки;

- про подальший розвиток відносин з партнерами Альянсу;

- про розширення можливостей програми «розумної оборони».

У Декларації саміту також стверджується, що «незалежна, суверенна і стабільна Україна, віддана демократичним цінностям і принципу верховенства права, має важливе значення для безпеки Євроатлантичного регіону».

Такі рішення суттєвим чином впливають на середовище безпеки довкола України та створюють нові можливості для співробітництва нашої держави з НАТО в осяжній перспективі.

У новому багатополлярному світовому порядку, що формується, **провідну роль зберігають США**, які намагаються підтримувати свій глобальний вплив іншими, більш гнучкими методами, уникаючи одноосібної відповідальності та сприяючи ширшому залученню інших країн та інтеграційних утворень до спільного виконання тих чи інших тактичних і стратегічних завдань. Попри відчутне зміщення фокусу уваги США у напрямку Тихоокеанського регіону, євроатлантичний напрямок зберігає своє значення.

Основним партнером США у євроатлантичному просторі продовжує залишатися ЄС, який прагне бути самостійною потугою. При цьому відчутна тенденція до загострення протиріч між провідними міжнародними гравцями стоїть на заваді створенню ефективних структур безпеки у Європі та світі. Водночас збільшують або прагнуть збільшити свою вагу інші центри впливу – Китай, Індія, Бразилія, Туреччина, Російська Федерація.

Специфіка безпекового середовища в Європі полягає у тому, що загроза виникнення тут повномасштабного воєнного конфлікту продовжує оцінюватися як низька, натомість сукупний ефект від дії новітніх загроз може мати для субконтиненту руйнівні наслідки. Жодна з європейських країн

не спроможна самостійно вирішувати стратегічні проблеми безпеки, що підвищує роль міжнародних структур із безпекових питань.

НАТО, ЄС та ОБСЄ виконують роль основних елементів у архітектурі європейської безпеки. Водночас **зростає роль РФ**, яку західні партнери намагаються всіляко долучити до спільних безпекових проєктів, проте на заваді стоїть комплекс протиріч і досі принципово не розв'язаних питань. Посилюється також роль **Туреччини**, яка активно намагається грати роль головної ланки, що об'єднує Європу з арабським світом, і яка водночас посилює свій вплив у стратегічно важливому Чорноморсько-Каспійському регіоні.

Сучасна система європейської безпеки не є досконалою, оскільки традиційно зберігає розподіл континенту на дві частини – між НАТО/Європейський Союз, з одного боку, та Росією з афілійованими з нею структурами (ОДКБ, ЄврАзЕС, Митний союз тощо), з іншого. Між ними існує так звана сіра зона, до якої потрапляє Україна з її проголошеною позаблоковістю та нейтральна Республіка Молдова з її невирішеним Придністровським питанням. Європейський Союз розглядає ці країни в контексті дії програми «Східне партнерство», натомість Росія прагне залучити їх до новостворюваного інтеграційного об'єднання – Євразійського союзу, який вона хоче використати для закріплення свого домінування на пострадянському просторі. Водночас роль ОБСЄ як спільної структури європейської безпеки не є достатньо ефективною, особливо в тому, що стосується участі у врегулюванні регіональних конфліктів.

Запропонована РФ ідея створення єдиної європейської системи безпеки «від Ванкувера до Владивостока» (із передбачуваним нею зменшенням ролі НАТО і підвищенням ролі РФ) хоча й започаткувала «процес Корфу» у межах ОБСЄ, на сьогодні не отримала розвитку. Ініціативи РФ щодо реформування системи європейської безпеки унаочнили наявність різних підходів з боку її основних учасників. Зокрема, західні партнери намагаються залучити РФ до більш щільної співпраці у форматі вже наявних структур і не мають наміру здійснювати трансформацію засад європейської безпеки у спосіб її фактичної деконструкції.

Домовленість про стратегічне партнерство РФ і НАТО, прийнята на Лісабонському саміті НАТО (листопад 2010 р.), а також плани співробітництва зі створення спільної системи протиракетної оборони (ПРО) засвідчили певні ознаки зміцнення співробітництва між зазначеними сторонами.

Разом з тим РФ вважає загрозою своїй безпеці розміщення елементів системи ПРО у Польщі, Румунії, Іспанії та Туреччині. Різка реакція Президента РФ Д. Медведєва 23 листопада 2011 р. щодо можливого виходу Росії з договору СНО-3, який оцінювався як одне з найбільших досягнень політики «перезавантаження», прозвучала одночасно із заявою США про вихід із Договору про звичайні збройні сили в Європі (дію якого РФ призупинила ще 2007 р.) Міжнародна система стратегічної стабільності, що останні 20 років забезпечувала контроль над озброєннями та процесом нерозповсюдження у Європі, фактично опинилася на межі розпаду. Різка реакція РФ на дії США щодо розміщення елементів ПРО в Європі посилила сподівання щодо можливості «перезавантаження» у відносинах РФ із НАТО.

Німецька ініціатива, спрямована на створення Комітету Росія–ЄС із питань зовнішньої політики та політики безпеки, що мала активізувати співробітництво між РФ і ЄС, також не має особливих шансів на реалізацію через двозначну позицію РФ у питанні придністровського врегулювання.

Зважаючи на непевні перспективи розвитку відносин РФ із Заходом (НАТО, США і частково ЄС), реалізація ідеї щодо створення єдиної загальноєвропейської системи безпеки відсувається на невизначене майбутнє, а отже, істотно зростає стратегічна невизначеність міжнародної ситуації у регіоні в цілому.

Водночас на Європейському субконтиненті продовжують діяти довготривалі тенденції у безпековій сфері. Нова Стратегічна концепція НАТО узгоджує діяльність Північноатлантичного альянсу з новими міжнародними безпековими реаліями. Поступово підвищується роль ЄС у системі європейської безпеки. У березні 2011 р. представники ЄС розпочали дискусії щодо створення нової Європейської стратегії безпеки (ЄСБ), затвердження якої орієнтовно планують на 2013 р. При цьому НАТО і ЄС продовжують діяти на принципах взаємодоповнення, постійно координуючи свої дії.

Згідно з Лісабонською угодою ЄС розширено сферу дії **Спільної політики безпеки та оборони (СПБО)** у сфері миротворчої діяльності та підтримання міжнародної безпеки. Для тих країн-членів ЄС, що мають потужні військові та безпекові можливості, передбачено механізм «постійної структурної взаємодії», що робить систему більш ефективною та гнучкою. Нові можливості СПБО вже були використані Францією та Великою Британією, які в листопаді 2010 р. підписали Угоду про співробітництво у сфері оборони та безпеки, посиливши співпрацю у військовій сфері. Під час операції в Лівії (березень-жовтень 2011 р.) ці країни діяли найбільш узгоджено й активно серед країн-членів коаліції.

З початку 2011 р. система безпеки на Європейському субконтиненті перебуває під тиском нових загроз і викликів, пов'язаних із ситуацією на Близькому Сході та у Північній Африці. Революції в низці країн арабського світу, воєнна операція в Лівії піддали випробуванню міцність системи та її опорних елементів – НАТО і ЄС. Успіх військової операції в Лівії, проведеної за мандатом Ради безпеки ООН, підтвердив спроможність НАТО і ЄС діяти ефективно, навіть за обмеженої участі США. Однак ступінь невизначеності в подальшому розвитку подій на Близькому Сході й у Північній Африці залишається вкрай високим (із відповідними негативними наслідками на глобальному рівні).

У цьому зв'язку Україна уважно спостерігає за розвитком подій довкола Сирії, що викликають дедалі більшу стурбованість. Українська сторона цілком підтримує зусилля ООН та Ліги арабських держав щодо врегулювання кризи в цій країні.

Нестабільність на Близькому Сході та в Північній Африці створює додаткові виклики для Європейського Союзу, пов'язаного з країнами регіону відносинами так званого південного сусідства в межах **Європейської політики сусідства (ЄПС)**, що має на меті врегулювання стосунків з усіма країнами-сусідами ЄС по всьому периметру його зовнішніх кордонів (морських та сухопутних) і встановлення в цих країнах «поясу безпеки».

Недостатня ефективність ЄПС у світлі подій «арабської весни» набуває загрозового характеру в контексті неспроможності попередити й пом'якшити ризики для Європи. Попередня стратегія підтримки авторитарних режимів задля збереження стабільності, яка протягом останніх десятиріч була наріжним каменем політики ЄС у регіоні, виявилася неефективною, що змусило країни Європи на тлі протестної активності в Тунісі та

Єгипті вдатися до дій у напрямі замороження активів і встановлення візових обмежень для представників колишнього керівництва цих країн та їхніх сімей. Крім того, Євросоюзу довелося вирішувати проблеми зі значним збільшенням потоку нелегальних мігрантів із нестабільного регіону. Спроби окремих членів ЄС увести обмеження до Шенгенської угоди задля запобігання подальшому пересуванню мігрантів викликали різку дискусію щодо дієвості одного з фундаментальних принципів функціонування ЄС – свободи пересування людей.

Події на Близькому Сході та в Північній Африці тимчасово загострили й інші протиріччя всередині Європейського Союзу. Позиція Німеччини, що утрималася під час голосування в Раді безпеки за резолюцію по Лівії спільно з Росією та Китаєм, виявилася радикально відмінною від позиції Франції та Великої Британії, чергового разу засвідчивши неспроможність ЄС говорити одним голосом з питань зовнішньої політики. Позиція країн-членів ЄС щодо членства Палестини в ЮНЕСКО також виявила кардинальні розбіжності всередині ЄС. Таким чином, Спільна зовнішня та безпекова політика (СЗБП) ЄС, попри певні успіхи, досягнуті в реалізації СПБО як її оборонного складника, має значною мірою декларативний характер. Це послаблює вагу ЄС у світовій і регіональній політиці та віддаляє здійснення намірів ЄС відігравати роль світової потуги. **Неспроможність ЄС у реалізації СЗБП сприяє підвищенню ефективності загальної архітектури європейської безпеки.**

Унаслідок подій на Близькому Сході та в Північній Африці ЄС доводиться вибудовувати нову концепцію відносин з оточенням, що зрештою торкнулося і східних сусідів ЄС, зокрема й України. Європейський Союз вносить зміни до Європейської політики сусідства, що є важливою частиною зовнішньої та безпекової політики ЄС. Головна ідея оновленої ЄПС формулюється як «кожному за досягненнями» або «більше за більше» (*more for more*): відтепер Європейського Союзу пропонуватиме більшу фінансову та політичну допомогу тим країнам, які активніше впроваджуватимуть внутрішні реформи та демонструватимуть більший рух до демократії.

**На сьогодні питання СЗБП у ЄС тимчасово відійшли на задній план через наймасштабнішу за всю його історію боргову кризу, що має помітні політичні наслідки, стимулюючи процеси зміни урядів у низці країн Європи та переформатування європейського політичного ландшафту.**

Усередині ЄС відбуваються важливі організаційні зміни, що супроводжуються внесенням суттєвих коректив у основи управління економічними процесами об'єднання. Зокрема, у 2011 р. запрацювали нові інституції – Європейська рада аналізу системних ризиків, Європейська система фінансових контролерів, створення яких було продиктоване необхідністю підвищення контролю за діяльністю фінансових ринків (їх проблемність стала першоджерелом фінансово-економічної кризи 2008-2009 рр.)

Утім кризові явища перейшли у сектор державних фінансів, породивши проблему високих бюджетних дефіцитів і надмірних боргових зобов'язань у низці периферійних країн ЄС – Греції, Ірландії, Португалії, Іспанії, Італії, Кіпру, Угорщини. Найбільшим масштаб проблем виявився у Греції, яка нині перебуває на межі дефолту. Те, що більшість зі згаданих проблемних країн належить до зони євро, негативно позначилося на стабільності єдиної європейської валюти, спровокувало падіння фондових індексів у інших, менш проблемних країнах (у т. ч. у Франції та Німеччині) й у всьому світі. Це при-



звело до того, що до порядку денного внесено питання про перспективи подальшого існування цього об'єднання.

У процесі підготовки та реалізації антикризових заходів Європейський Союз зіткнувся з новими проблемами: складність організаційних процедур у ЄС суттєво обмежує можливості швидкого й ефективного реагування на кризові ситуації в масштабах усього Союзу. З огляду на це, наприкінці 2011 р. нагальним питанням стало більш глибоке реформування системи управління економічними процесами в ЄС, ініціаторами якого стали найбільш потужні країни Співтовариства – Німеччина та Франція.

На саміті ЄС 26-27 жовтня 2011 р. прийнято пакет важливих антикризових рішень щодо списання боргів Греції, нарощування капіталу провідних європейських банків, збільшення обсягів Європейського фонду фінансової стабільності (ЄФФС).

Важливі рішення щодо поглиблення інтеграції в бюджетній і фінансовій сферах у межах єврозони прийняті на саміті ЄС 8-9 грудня 2011 р. Зокрема, затверджено низку заходів із посилення фінансової дисципліни, зміцнення інструментів стабілізації економічної ситуації, поліпшення координації управління в межах ЄС. Водночас рішення про підписання нового договору про ЄС, де були б закріплені більш жорсткі умови економічної інтеграції та змінені принципи управління ЄС, на якому наполягали Німеччина і Франція, прийняти не вдалося. Проте саміт ЄС підтвердив намір країн-членів рухатися шляхом поглиблення економічної інтеграції.

У політичному вимірі такі прагнення можуть сприйматися як крок до обмеження національних суверенитетів країн ЄС, що може посилити вплив правоконсервативних сил, однак на сьогодні помітної зміни балансу сил на їх користь усередині країн ЄС не спостерігається. Натомість посилюються позиції прибічників поглиблення євроінтеграційних процесів і зміцнення Європейського Союзу. Подальший поступ європейської інтеграції залежить від ефективності подолання боргової кризи та стабілізації ситуації в євзоні. Зміцнення Євросоюзу як суб'єкта світової політики є принципово важливим для системи безпеки на Європейському субконтиненті та у світі в цілому.

Дестабілізація світових ринків, ускладнення ситуації у сфері міжнародної безпеки суттєво підвищує рівень ризиків і загроз для національної безпеки України. Зниження темпів економічного зростання розвинених країн не може не позначитися на стані української економіки, експортний складник якої дорівнює 56 % ВВП.

Прагнучи до забезпечення національної безпеки з позицій позаблоковості, Україна вимушена докладати значно більших зусиль для пошуку додаткових зовнішніх гарантій безпеки, а також для визначення способів підвищення ефективності власних Збройних сил. З огляду на це прийняття у червні 2012 р. нової редакції Стратегії національної безпеки України та нової Воєнної доктрини України стало черговим значним кроком на цьому шляху. Україна прагне брати активну участь у процесах створення у Європі єдиного й неподільного безпекового простору, пропонуючи нові механізми забезпечення регіональної та глобальної безпеки, зокрема при вирішенні питань роззброєння і контролю над озброєннями, підвищення ядерної безпеки тощо. Зокрема йдеться про створення у Європі зони, вільної від ядерної зброї. Наша країна послідовно виступає за юридичне за-

кріплення гарантій безпеки для позаблокових держав, а також для тих, що добровільно відмовилися від ядерних арсеналів. Україна підтримує ідею посилення заходів довіри та зменшення рівня воєнної присутності в основних регіонах Європи, зокрема у Чорноморському.

У Декларації Чиказького саміту НАТО 2012 р. зазначається, що «незалежна, суверенна і стабільна Україна, віддана демократичним цінностям і принципу верховенства права, має важливе значення для безпеки євроатлантичної зони». З огляду на реформування основних міжнародних безпекових інститутів, Україна прагне демонструвати більшу зацікавленість у співпраці з ними (насамперед із НАТО, ЄС, ОБСЄ), посилюючи свої позиції.

## **2. ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ПОСТУП УКРАЇНИ – ВІД ПАРТНЕРСТВА ДО АСОЦІАЦІЇ**

Незмінність європейського вибору України зумовлена самим фактом цивілізаційної приналежності до спільноти європейських народів. Інтеграція в європейський політичний, економічний і гуманітарний простір є стратегічним орієнтиром і системоутворювальним чинником розвитку держави.

### **2.1. Угода про асоціацію та її імплементація**

2011 рік став певною мірою визначальним для розвитку відносин між Україною і Європейським Союзом. Завершено надскладні переговори щодо **Угоди про асоціацію** включно з поглибленою та всеохоплюючою зоною вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом (*далі* – Угода про асоціацію). Головним позитивним результатом 15-го саміту Україна–ЄС, що відбувся 19 грудня 2011 р., стало оголошення про успішне завершення переговорів щодо тексту Угоди та перехід до стадії підписання документа. 30 березня 2012 року відбулося парафування Угоди про асоціацію.

Угода про асоціацію має доленосне значення для України і формує дороговкази для життєво важливих внутрішніх реформ шляхом модернізації. Не менш важливою є ця угода і для наших партнерів у Європейському Союзі. Підписання Угоди про асоціацію відбудеться, незважаючи на жодні внутрішні чи зовнішні перешкоди політичного характеру, що мають виключно тимчасовий характер.

Угода про асоціацію, включно з поглибленою та всеохоплюючою зоною вільної торгівлі (ЗВТ), закладає нові підвалини відносин між Україною та ЄС на принципах політичної асоціації та економічної інтеграції. Ці відносини підкріплюватимуться потужною інституційною базою та відповідатимуть європейським очікуванням українців. В основі політичної асоціації закладено зближення позицій України та ЄС з усіх міжнародних питань, забезпечення безпосередньої участі України у політиці, агенціях і програмах ЄС.

Формула економічної інтеграції передбачає створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС на фундаменті норм і правил Світової організації торгівлі та подальшого його зміцнення у спосіб запровадження у відносинах

чотирьох основних свобод, спрямованої на поступове приєднання України до внутрішнього ринку Євросоюзу. Угода про асоціацію та її торговельна частина передбачають широкомасштабну адаптацію законодавства України до законодавства ЄС. У майбутньому це має стати запорукою не лише для подальшого взаємного відкриття ринків, а й для утвердження в Україні стабільного та привабливого бізнес-середовища.

Основними питаннями є вибір інструментів практичної реалізації Угоди про асоціацію, змістовного наповнення нового рівня відносин, у т. ч. в межах спільних органів, передбачених Угодою. Передання керівним органам асоціації компетенції приймати обов'язкові для сторін рішення кардинально підвищить ефективність їх діяльності. Таким чином підвищиться рівень взаємодії та взаємовпливу між Україною та ЄС в політичній сфері.

**Послідовна й ефективна імплементація механізмів Угоди про асоціацію має створити міцний базис для подальшого стійкого політичного й економічного розвитку нашої держави, закласти основу стратегії реформування всіх основних сфер і впровадження європейських стандартів задля підвищення якості життя в Україні.**

За своїм змістом Угода про асоціацію є безпрецедентним документом у договірній практиці України та ЄС. Якщо згідно з попереднім договором – Угодою про партнерство та співробітництво – Україна добровільно і на власний розсуд здійснювала наближення свого законодавства у пріоритетних сферах до законодавства ЄС, то з укладенням Угоди про асоціацію Українська Держава бере на себе жорсткі зобов'язання щодо перенесення у своє законодавство актів надбання Спільноти, вміщених у відповідні додатки до Угоди. Законодавство України має бути адаптоване у визначені терміни. Крім того, необхідно забезпечити належне впровадження ухвалених законів та підзаконних актів.

Обсяг законодавчого надбання Європейської Спільноти, який міститься в додатках до Угоди про асоціацію, насамперед у розділі щодо ЗВТ, і має бути інкорпорований у законодавство України, стане безпрецедентним для нашої країни. Він ще не відповідає тому обсягу зобов'язань, який зазвичай беруть на себе країни – кандидати на вступ до ЄС, проте є близьким до нього. Угода про асоціацію за своїм змістом не має аналогів серед уже існуючих подібних угод, укладених Європейським Союзом з іншими країнами.

Для виконання Угоди про асоціацію у 2011 р. проводилася відповідна підготовча робота. У контексті виконання Порядку денного асоціації як інструменту підготовки країни до набуття чинності нової Угоди відбулися якісні зрушення в імплементації пріоритетних завдань у сфері юстиції, зокрема пов'язаних із реалізацією плану заходів з лібералізації візового режиму, а також у виконанні пріоритетів у безпековій сфері та міграційній політиці. Водночас проблемними з погляду виконання залишаються результати імплементації цих документів у інших сферах.

Необхідно вже сьогодні напрацювати механізми імплементації положень Угоди і створити необхідну нормативно-правову базу забезпечення її виконання. Державні ресурси мають концентруватися на вирішенні першочергових завдань, для кожного з яких буде розроблено план реалізації. Доцільно розробити Порядок імплементації зобов'язань України в межах

Угоди про асоціацію та забезпечення ефективної координації політики європейської інтеграції, який має передбачати:

- підготовку Національної програми виконання Угоди про асоціацію з метою підготовки України до членства в ЄС;
- посилення кадрового складу підрозділів центральних і місцевих органів виконавчої влади, до компетенції яких належать питання європейської інтеграції;
- забезпечення у державному бюджеті пріоритетного фінансування заходів у сфері європейської інтеграції;
- узгодження економічних реформ із положеннями Порядку денного асоціації Україна–ЄС та в Угоді про асоціацію;
- проведення публічного обговорення всіх документів у сфері європейської інтеграції та змісту реформ, а також залучення громадянського суспільства до моніторингу стану виконання договірно-правових зобов'язань, прийнятих Україною перед ЄС.

Важливим завданням на 2012 р. є підготовка української економіки до функціонування в умовах режиму зони вільної торгівлі. Нині обізнаність українських підприємців щодо переваг і викликів, які несе зміна торговельного режиму з Європейським Союзом, украй низька. Для виправлення цієї ситуації Урядом України буде розроблено відповідний план заходів. Зусилля держави зосереджуватимуться на таких напрямках:

- фахове навчання торговельному праву ЄС;
- визначення вразливих галузей, що потребуватимуть пільгового кредитування для переоснащення виробництв згідно зі стандартами ЄС;
- випереджальний аналіз можливих наслідків від запровадження зони вільної торгівлі;
- підготовка рекомендацій для розгляду спільними органами, що створюються відповідно до Угоди про асоціацію.

## 2.2. Упровадження безвізового режиму

Іншим провідним завданням на середньострокову перспективу залишається зняття візових бар'єрів між Україною та Європейським Союзом. Протягом 2011 р. Україна досягла прогресу у виконанні технічних критеріїв, що впливають із Плану дій з лібералізації візового режиму, наданого нам у 2010 р. У межах імплементації Плану дій здійснюються національні програми реформ у сферах безпеки документів, міграції, охорони громадського порядку, зовнішніх відносин. Успіх у сфері структурованого візового діалогу між Україною та ЄС є суттєвим кроком у процесі інтеграції країни до Європейської Спільноти. У зв'язку з цим конструктивним кроком є рішення ЄС не визначати встановлення безвізового режиму між Україною та Європейським Союзом як справу довгострокової перспективи. Подальший прогрес у візовому діалозі з Євросоюзом має залежати виключно від швидкості реалізації Україною технічних завдань, передбачених Планом.

Для цього слід продовжити внесення змін у законодавство, забезпечити фінансування їх упровадження, реформувати політику управлінської діяльності, включно із веденням відповідного діалогу з ЄС. Зокрема, для переходу до етапу якісної оцінки європейськими інститутами здійснених перетворень необхідно прийняти чи змінити законодавчі та нормативні акти, що регулюють:

- безпеку документів, зокрема посвідчення особи та підтвердження громадянства України (у т. ч. запровадження біометричних паспортів);
- боротьбу з корупцією (відповідно до рекомендацій Групи держав ЄС проти корупції), створення інституційного механізму здійснення антикорупційної діяльності, ратифікацію та підписання відповідних міжнародних угод, документів і протоколів;
- запобігання будь-яким проявам дискримінації (у т. ч. захист від неї різних груп меншин, удосконалення механізмів імплементації норм міжнародних договорів і конвенцій);
- повну й ефективну імплементацію угоди з ЄС про реадмісію, в т. ч. організаційне забезпечення функціонування Державної міграційної служби.

Оскільки лібералізація візового режиму передбачає здійснення реформ у багатьох сферах державного управління, потрібно поліпшити координацію діяльності та інституційну спроможність органів влади, залучених до реалізації Плану дій.

Необхідно більш ефективно використовувати можливості дво- та багатосторонніх форумів (зокрема Східного партнерства) насамперед у сфері інтегрованого управління кордонами, забезпечення безпеки документів. Окрім політичних зустрічей, значний вплив на європейську суспільну думку має громадянське суспільство України та засоби масової інформації.

На другому етапі основним завданням є фінансування та створення інфраструктури для функціонування безвізового режиму на кордонах з Євросоюзом, зокрема запровадження біометричних документів, випробування на практиці системи інтегративного управління кордонами, у т. ч. зв'язок і взаємодія між правоохоронними, прикордонними, митними та іншими установами, що контролюють процес руху людей через кордон.

Більшій актуальності набуває завдання зміни серед європейців іміджу громадян України як потенційних мігрантів і пов'язаних з їх перебуванням на території ЄС ризиків, що у майбутньому сприятиме прийняттю позитивних політичних рішень стосовно України.

Наша держава не повною мірою використовує відповідні можливості, які надаються ЄС у гуманітарній сфері. Необхідним є прискорення процесу приєднання України до програм Євросоюзу щодо посилення інноваційно-дослідницьких можливостей. Це дозволить провести структурні реформи в науковій сфері України та значно підвищити залучення українських науково-дослідних установ до сфери європейських наукових досліджень.

### 2.3. Досвід Східного партнерства

2011 рік став також роком змін і для ЄС – у сферах його зовнішньо- і внутрішньополітичної діяльності. У цьому контексті для України пріоритетним полем для взаємодії з ЄС став перегляд Європейської політики сусідства, зокрема в частині внесення змін в ініціативу ЄС Східне партнерство (СхП).

Трирічний досвід функціонування Східного партнерства засвідчив важливу роль цієї ініціативи у доповненні амбітних двосторонніх відносин України та ЄС. Східне партнерство зберігає значний потенціал у забезпеченні держав-партнерів ЄС практичною підтримкою в проведенні внутрішніх реформ відповідно до європейських стандартів. Часткове оновлен-

ня Східного партнерства за результатами саміту у Варшаві 29-30 вересня 2011 р. є проявом конструктивного підходу до розвитку цієї політики, разом з тим слід підкреслити, що певна концептуальна незавершеність СхП продовжує зберігатися й надалі.

Водночас цей недолік може бути усунений у процесі еволюційного розвитку Східного партнерства. Зважаючи на складність сучасних політичних процесів у Євросоюзі та Середземноморському регіоні, досить складно говорити про часові перспективи внесення якісних змін у політику ЄС у східному напрямку. Прискорити цей процес можна лише об'єднавши зусилля зацікавлених держав.

Значний нереалізований потенціал європейської інтеграції знаходиться в можливостях щодо участі України в агенціях і програмах Європейського Союзу відповідно до Протоколу до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС про Рамкову угоду про загальні принципи участі України в програмах Співтовариства (22 листопада 2010 року).

Участь України в агенціях і програмах ЄС може сприяти процесу імплементації Угоди про асоціацію і стати корисним інструментом європейської соціалізації та модернізації нашої країни. Україна вже має невеликий досвід співпраці в межах агенцій і програм ЄС (зокрема з Європейським органом харчової безпеки, Європейським моніторинговим центром з боротьби проти наркотиків і наркотичної залежності та Агенцією прикордонної безпеки *FRONTEX*). Підписання зазначеного Протоколу дає Україні можливість брати участь у всіх агенціях і програмах ЄС, відкритих для участі третіх країн (21 агенція та 18 програм).

Зважаючи на обмеженість людських і фінансових ресурсів та низький рівень обізнаності щодо роботи програм та агенцій ЄС, Україні необхідно застосувати поступовий і вибірковий підхід щодо визначення переліку агенцій і програм. Визначальними критеріями тут можуть бути відповідність і сумісність пріоритетів агенцій і програм ЄС зі стратегічними пріоритетами розвитку України та з пріоритетами співпраці між Україною та ЄС.

## **2.4. Партнерство України та ЄС в умовах європейської кризи**

Реалізація політики європейської інтеграції України має відбуватися з урахуванням динамічних процесів політичного й економічного розвитку ЄС. Сьогодні Євросоюз стрімко змінюється. Якщо вдосконалення організаційних основ ЄС донедавна було процесом еволюційного характеру, то наслідки світової фінансово-економічної кризи 2008-2009 рр. і нинішня криза єврозони актуалізували потребу пошуку способів вирішення проблем в організації економічних і політичних процесів у Європейському Союзі. Рішення, прийняті нещодавно лідерами країн-членів ЄС, укотре довели, що ці країни спроможні досягати компромісів заради добробуту громадян та інституційної стабільності Європейського Союзу. Можливість досягнення таких складних компромісів свідчить про високу спроможність Євросоюзу до консолідації та ефективність спільної європейської політики.

За цих обставин показовим для України є те, що навіть в умовах фінансово-економічних турбуленцій у ЄС процеси європейської інтеграції поглиблюються в напрямку подальшого реформування його інституцій і продовжуються у сфері виконання прийнятих раніше рішень щодо розширення ЄС.

Саме останнє може бути суттєвим допоміжним чинником вирішення європейської економічної кризи та отримання додаткових можливостей для перетворення ЄС на потужного актора світової політики. Україна є важливим учасником цього процесу. Парафування, а згодом і підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (у т. ч. її частини про створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі) необхідне обом партнерам. Для України зближення з ЄС означає отримання необхідного модернізаційного поштовху, для Європейського Союзу інтеграція України надасть додатковий потужний ресурс для економічного та політичного розвитку. Особливу увагу тут привертають взаємовигідні можливості, що утворюються внаслідок поглиблення зв'язків України з потужними економіками євразійського та азійського простору. Саме український майданчик може стати платформою для започаткування нового партнерства між Європейським Союзом та азійськими країнами, що динамічно розвиваються.

У цьому контексті вжиття державою заходів, спрямованих на розвиток національної економіки, недопущення або пом'якшення негативних зовнішніх впливів, разом з усвідомленням суспільством об'єктивних причин і безумовних переваг європейської інтеграції дозволять Україні досягти найліпших результатів на обраному та законодавчо затвердженому зовнішньополітичному векторі. Важливе значення при цьому мають постійний моніторинг та аналіз економічних, політичних та організаційних процесів у ЄС.

У зв'язку з цим Україна продовжуватиме послідовну реалізацію курсу на європейську інтеграцію. З підписанням Угоди про асоціацію перетворення відносин партнерства та співробітництва у формат політичної асоціації та економічної інтеграції перейде у практичну площину.

### **3. НОВА МОДЕЛЬ СТРАТЕГІЧНОГО ПАРТНЕРСТВА УКРАЇНИ З РФ, США, КНР**

Україна формує систему своїх стратегічних відносин, виходячи з проголошеного курсу на модернізацію країни у сучасному глобалізованому світі. Особливого значення набуває взаємодія з РФ, США та КНР.

Наша держава прагне проводити ефективну, прагматичну, збалансовану зовнішню політику, побудовану на обстоюванні власних національних інтересів. Головна мета відносин стратегічного партнерства України з провідними центрами сили полягає у посиленні міжнародних гарантій безпеки України, її суверенітету, територіальної цілісності, забезпеченні демократичного розвитку й економічного зростання. Водночас співпраця з кожним із стратегічних партнерів має свою специфіку та пріоритетні напрями.

#### **3.1. Стратегічне партнерство з Російською Федерацією**

Україна усвідомлює важливість подальшого розвитку конструктивних і рівноправних відносин з РФ, зокрема з огляду на критичну залежність української економіки від російських енергоносіїв, великі обсяги товаро-

обігу та ринків збуту української продукції, значний рівень інтегрованості культурно-інформаційного простору, розгалужені гуманітарні зв'язки тощо.

Завершення періоду напруженості в українсько-російських відносинах само по собі не вирішило наявних проблемних питань, хоча і створило більш сприятливі умови для конструктивного діалогу та пошуку компромісів.

Головною метою українсько-російського стратегічного партнерства є забезпечення модернізаційного розвитку обох країн, що водночас передбачає не тільки взаємодію в економічній сфері, а й у політичній та безпековій сферах на принципах взаємного партнерства.

Беззаперечним двостороннім досягненням стало підписання довгострокової комплексної Програми економічного співробітництва між Україною та Російською Федерацією на 2011–2020 рр. Цей системний документ узагальнив сукупність узгоджених поглядів на перспективи довгострокового співробітництва України та РФ в економічній сфері як рівноправних незалежних держав-партнерів. Програма націлена на подолання наявних проблем, накопичених у двосторонньому економічному співробітництві, на надання співпраці нової якості в інтересах розвитку економік обох країн.

За підсумками 2011 р. товарообіг між Україною та РФ сягнув рекордних 50 млрд дол. США. В умовах позитивної динаміки кількісних показників спостерігається поступове якісне поліпшення структури українського експорту до Росії. Водночас однією з головних перешкод для подальшого збільшення обсягів українського експорту до РФ залишається застосування обмежувальних заходів (передусім це стосується тарифних і нетарифних обмежень: квотування, санітарні та ветеринарні стандарти, антидемпінгові розслідування тощо).

Підписану в жовтні 2011 р. Угоду про зону вільної торгівлі СНД слід розглядати як крок на шляху подолання торговельних обмежень. Проте наявність механізму вилучень (зокрема щодо енергоносіїв, металу, цукру тощо) істотно знижує її ефективність. Конструктивний пошук взаємоприйняттого режиму торговельно-економічних зв'язків України з країнами Митного союзу, насамперед із РФ, є важливим завданням 2012 р.

Політизація питань зовнішньої торгівлі та українсько-російських економічних відносин загалом загрожує торговельним і коопераційним зв'язкам, двостороннім інвестиціям, підважує існуючі технологічно-виробничі ланцюги. Своєю чергою це провокуватиме відмову від планів спільної модернізації виробництва для виходу на високотехнологічні та інноваційні ринки третіх країн.

Важливим складником відносин в економічній сфері залишається оптимізація умов газових і нафтових контрактів, укладених із російською стороною. Нині центральним пунктом переговорів є перегляд чинного контракту 2009 року, зокрема щодо зміни формули ціноутворення на імпортований російський газ. Від визначення цього базового положення залежить конкурентоспроможність низки галузей української промисловості.

Складним залишається питання співробітництва у сфері транспортування, транзиту й перероблення нафти в умовах, коли обсяги транзиту російської сировини територією України та її поставки на українські НПЗ неухильно зменшуються. Очевидно, що без співпраці з російською сторо-



ною ускладнюється реалізація планів повного завантаження нафтопроводу Одеса–Броди додатковими поставками до країн Європи.

У 2011 р. значного прогресу досягнуто в питаннях міжрегіонального та прикордонного співробітництва. Так, у межах Другого українсько-російського міжрегіонального економічного форуму було підписано низку міжурядових угод, які мають активізувати взаємодію у сфері транскордонного співробітництва, зокрема щодо спрощення порядку перетину кордону для жителів прикордонних регіонів, розвитку пунктів пропуску та поглиблення співробітництва з питань митного контролю осіб, товарів і транспортних засобів. Очікується, що зазначені угоди матимуть позитивні наслідки для 30 млн мешканців 12 регіонів обох держав.

Складним моментом міждержавного діалогу України та РФ залишається питання завершення делімітації акваторій в Азовському та Чорному морях і Керченській протоці. Разом з тим відхід від політизації прикордонних питань і позитивна налаштованість обох сторін дозволяє розраховувати на досягнення взаємоприйняттого результату. Можливою основою для досягнення компромісу є спільне або узгоджене використання економічного потенціалу Керченської протоки за умови завершення процесу делімітації та визначення функціональних зон відповідальності сторін (зокрема щодо безпеки судноплавства, пошуку та рятування на морі, питань екологічної безпеки тощо).

Триває активна робота з урегулювання політичних, економічних, соціальних питань, пов'язаних із базуванням Чорноморського флоту РФ на території України. Функціонування дієвих механізмів контролю з боку Української Держави за оперативною діяльністю ЧФ є завданням першочергового порядку, оскільки перебування ЧФ в Україні було і залишається чинником, значення якого виходить за межі двостороннього формату, впливаючи і на внутрішньополітичну ситуацію (особливо в Криму), і на Чорноморський регіон у цілому.

Гуманітарна сфера має набути пріоритетного значення у системі двосторонніх відносин, стати важливим чинником міждержавного діалогу. Сьогодні ефективність гуманітарного співробітництва України й РФ залишається невисокою, остаточно не знято проблему політизації гуманітарних питань, коли наявні проблеми використовуються як важелі політичного тиску.

Характерною є ситуація з мовним питанням і становищем етнічних меншин, яка переросла межі суто гуманітарного виміру й набуває політичного забарвлення, особливо напередодні виборчої кампанії 2012 р. в Україні.

Українсько-російський інформаційний простір, який має бути полем для культурного співробітництва та гуманітарної взаємодії, нерідко використовується для проведення відверто недружніх інформаційних кампаній, особливо відчутних в умовах високої конкуренції з боку російських ЗМІ в Україні та майже повної відсутності українських ЗМІ у російському медіапросторі. Відмова від використання гуманітарних аспектів як інструменту досягнення політичних цілей, виведення культурного діалогу за межі суто політичного формату, залучення до нього представників творчої та інтелектуальної еліти обох держав стануть запорукою успішності в реалізації багатьох політичних проєктів.

### 3.2. Україна–США: новий зміст стратегічного партнерства

Українсько-американські відносини протягом 2011 р. зберегли позитивну тенденцію щодо наповнення їх прагматичним змістом у різних сферах двосторонньої взаємодії. Спираючись на Хартію про стратегічне партнерство між Україною та США, сторони прагнуть посилити співпрацю, спрямовану на зміцнення демократії, верховенства права, проведення судової реформи та боротьби з корупцією. Базовим елементом співробітництва України та США є послідовна підтримка, яку надає американська сторона євроінтеграційного курсу нашої держави.

Україна підтримала ініціативу США щодо зміцнення ядерної безпеки та нерозповсюдження ядерних матеріалів, відмовившись від використання високозбагаченого урану. Були досягнуті домовленості щодо технічної та фінансової допомоги з боку США для розвитку можливостей України у сфері мирного використання ядерної енергії, розвитку програм ядерної медицини в Україні.

Для України як позаблокової держави особливо важливою є підтримка з боку США її територіальної цілісності та недоторканності кордонів, безпеки, у т. ч. економічної та енергетичної. Важливим елементом співпраці є реалізація проектів знищення надлишкових озброєнь, військове співробітництво. Окремим актуальним завданням порядку денного українсько-американських відносин у цій сфері є налагодження взаємодії у межах заходів по боротьбі з піратством «Океанський щит».

У 2011 р. Україні та США вдалося значно розширити інституційну базу співробітництва. Відбулася третя зустріч Комісії зі стратегічного партнерства, яка є основним координуючим органом з реалізації стратегічних завдань двосторонньої взаємодії, а також спеціалізованих робочих груп із широкого спектра питань: енергетичної безпеки, науки й технологій, політичного діалогу та верховенства права, розроблення родовищ газу з нетрадиційних джерел.

Актуальним завданням українсько-американського співробітництва є розвиток співпраці в економічній сфері, передусім у торговельно-інвестиційній галузі. Цьому мають сприяти заходи в межах проведення реформ в Україні та поліпшення інвестиційного клімату.

Інтересам України відповідає розвиток співпраці зі США в питаннях посилення енергетичної безпеки країни, у т. ч. щодо розвитку можливостей видобутку нетрадиційних джерел енергії. На додаток до вже існуючих програм допомоги США щодо підвищення енергоефективності в Україні у лютому 2011 р. сторонами було підписано Меморандум про взаєморозуміння з питань ресурсів газу з нетрадиційних джерел.

Одним із перспективних напрямів співробітництва з американською стороною є аграрна галузь, де Україна має значний виробничий потенціал, що дозволяє зокрема робити вагомий внесок у забезпечення глобальної продовольчої безпеки.

У контексті розвитку культурних, наукових і людських контактів між Україною та США велася робота щодо лібералізації американською стороною візового режиму для громадян України. Було вирішено питання про надання громадянам України десятирічних віз для в'їзду до США.

Передбачається продовжувати роботу з метою поглиблення конструктивної взаємодії з українською діаспорою в США, налагодження зв'язків

між вищими навчальними закладами двох країн, розвитку міжрегіональних обмінів.

### 3.3. Стратегічне партнерство з КНР

У процесі утвердження України на світовій арені особливого значення набуває поглиблення українсько-китайських відносин стратегічного партнерства. Китай є державою, що має надзвичайно вагомий вплив на світові політичні, економічні й безпекові процеси. Для України виняткове значення має розвиток послідовного й поступального характеру відносин із КНР як з однією з країн, що у 1994 р. надали нашій державі гарантії безпеки у зв'язку з її відмовою від ядерної зброї. Надійною основою для українсько-китайського стратегічного партнерства стали взаєморозуміння й довіра, дружба і взаємна повага між українським і китайським народами.

У 2010 р. відкрито нову сторінку українсько-китайської політичної взаємодії та торговельно-економічного співробітництва. Протягом 2010–2011 рр. відбувся обмін візитами на найвищому рівні. Спільна декларація про встановлення і розвиток відносин стратегічного партнерства між Україною та КНР, підписана під час державного візиту в Україну Голови КНР Ху Цзіньтао в червні 2011 р., закріпила новий статус двосторонніх міждержавних відносин.

У декларації про стратегічне партнерство Україна та Китай взяли на себе зобов'язання щодо взаємної поваги до суверенітету й територіальної цілісності, активізації міждержавного політичного діалогу, співпраці в межах ООН і спільних зусиль із забезпечення миру та стабільності у світі й окремих його регіонах.

Стратегічний характер українсько-китайських відносин у політичній сфері доповнюється домовленостями щодо реалізації торговельно-економічних та інвестиційних проектів. Україна зацікавлена у використанні наявного потенціалу двосторонньої торгівлі, розглядаючи його як складник свого залучення до торгових потоків між Європою та Азією і зміцнення національного транзитного потенціалу. Нині Україна й Китай ставлять за мету збільшення обсягів товарообігу найближчим часом до 10 млрд дол. США.

Залучення китайських інвестиційних і технологічних можливостей до різних галузей української економіки є пріоритетним напрямком українсько-китайської співпраці. Китай володіє значними ресурсами у цій сфері та здійснює активну інвестиційну політику в багатьох регіонах світу, зокрема висловлює інтерес і до економіки України. Якісна зміна у політичних відносинах із КНР дала можливість досягти домовленостей щодо низки масштабних взаємовигідних проектів, які спільно реалізовуватимуться китайськими й українськими компаніями на території України. За попередніми оцінками вартість контрактів, укладених у 2010-2011 р., становить понад 5,6 млрд дол. США.

Україна зацікавлена в інноваційному підході до торговельно-економічного й науково-технічного співробітництва. Нам потрібні новітні китайські технології та високотехнологічна продукція. Своєю чергою ми готові надати китайським підприємцям цікаві пропозиції в галузі розвідки

та видобутку корисних копалин, металургії, хімічної промисловості. Значні перспективи має українсько-китайське співробітництво в космічній та авіаційній галузі, машинобудуванні, сільському господарстві та переробленні аграрної продукції. Економіки України й Китаю мають взаємодоповнювальний характер, що є важливим чинником зміцнення стратегічного партнерства.

Для сучасного Китаю актуальним є створення закордонних продовольчих баз, особливо в умовах продовольчої кризи. Тому наші держави мають широкі перспективи у співробітництві в агропромисловому секторі.

Роль найбільшого експортера у світі спонукає КНР до оптимізації міжнародних транспортних потоків і розвитку світової транспортної інфраструктури. Відродження «шовкового шляху», до якого уряд Китаю активно залучає зацікавлені країни та міжнародні організації, має передусім економічне підґрунтя. Тому розвиток української транспортної мережі в контексті трансконтинентальних перевезень приваблює китайський бізнес із урахуванням стратегічних інтересів щодо збільшення китайського експорту до Європи.

На сьогодні зростає актуальність розроблення сучасних механізмів двосторонньої співпраці у різних сферах, створення нових фінансових інструментів гарантування китайських інвестицій в Україну. Ці питання мають формувати порядок денний роботи двосторонньої Міжурядової комісії зі співробітництва.

Нині пріоритетом українсько-китайських відносин є наповнення стратегічного партнерства конкретним практичним змістом, а отже, завданням усіх державних установ має стати всіяке сприяння здійсненню масштабних двосторонніх проектів.

#### **4. НОВІ ПАРТНЕРИ, НОВІ МОЖЛИВОСТІ**

Система пріоритетів України у відносинах з новими партнерами заснована переважно на засадах економічного прагматизму. Головна увага приділяється державам, співпраця з якими дає значні переваги для розвитку української економіки й може сприяти її технологічній і структурній модернізації.

У процесі пошуку Україною нових партнерів і можливостей побудови з ними економічної співпраці відбувається коригування підходів Української Держави до використання інструментарію зовнішньої політики. Дедалі більшого значення набувають візити Президента України, що стимулюють розвиток відносин із потенційними партнерами, передусім із Сінгапуром, Брунеєм, Японією, Кубою, Бразилією, Ізраїлем та ін.

Важливим інструментом просування українських інтересів на сьогодні є активізація діяльності міжурядових комісій із двосторонньої співпраці, підвищення їх рівня та формування в їх структурі підкомісій з актуальних питань (торгівлі, інвестицій, сільського господарства тощо). Вагомим доповненням економічного складника політики України є проведення форумів представників ділових кіл (бізнес-форумів). Такий підхід реалізовується у відносинах із Туреччиною, В'єтнамом, Бразилією, Кубою.

З метою розвитку структури та збільшення обсягів експорту українських товарів і послуг Україна поліпшує умови доступу на зовнішні ринки у спосіб укладання угод про вільну торгівлю з перспективними партнерами.

На даному етапі завершено переговори з питань укладення угоди з Чорногорією, важливою подією є набрання чинності Угоди про вільну торгівлю між Україною та державами ЄАВТ. На різних етапах ведуться переговори з Канадою, Туреччиною, Ізраїлем і Сербією. Вивчається можливість започаткування відповідних переговорів з В'єтнамом, Ліваном, країнами Перської затоки та окремими країнами Латинської Америки.

У межах цих переговорів перед делегацією України ставиться завдання забезпечити збалансованість тарифної політики, у т. ч. відносно чутливих груп товарів промисловості та сільського господарства, що має стати підґрунтям створення сприятливих умов для розвитку торговельно-економічного співробітництва. Сфера інтересів сучасних учасників угод про вільну торгівлю виходить за межі звичайної торгівлі товарами й послугами та охоплює питання прав інтелектуальної власності, державних закупівель, охорони навколишнього середовища тощо. Принциповим складником таких переговорів є обов'язкове здійснення економічних розрахунків з метою отримання кількісних оцінок впливу на галузі вітчизняної економіки.

Інтерес України до співпраці з **Бразилією** пов'язаний зі значним економічним потенціалом цієї країни та швидким зростанням її ваги у світі. Україна розглядає Бразилію як основного партнера в Латинській Америці. Стратегічний характер українсько-бразильських відносин підтверджено у двосторонніх заявах сторін за підсумками візитів у 2009 та 2011 рр. І для України, і для Бразилії винятково важливою є співпраця у ракетно-космічній галузі в межах проекту «Циклон 4 – Алкантара». Перспективними для двостороннього співробітництва є також фармацевтична, хімічна промисловість, енергетичне машинобудування, видобуток і транспортування енергоносіїв.

Стратегічний характер для України має розвиток співпраці з **Японією** як однією з найпотужніших світових економік, яка має значний технологічний та інвестиційний потенціал. Глобальне партнерство України та Японії, зафіксоване у спільній заяві за результатами візиту Президента України, що відбувся до цієї країни на початку 2011 року, передбачає координацію підходів двох держав щодо питань порядку денного світової політики, розбудову двосторонньої співпраці в усіх сферах, що становлять взаємний інтерес, а також обопільну підтримку ініціатив у межах міжнародних форумів.

Україна та Японія пережили масштабні ядерні аварії. Використання досвіду ліквідації наслідків Чорнобиля та Фукусіми в інтересах усього людства є важливим елементом глобального партнерства двох держав і має бути відповідним чином забезпечене на правовому, організаційному й інших рівнях.

Головним пріоритетом України щодо розвитку відносин із державами Південно-Східної Азії на даному етапі визначено поглиблення відносин із **Соціалістичною Республікою В'єтнам**. Україна розглядає СРВ як потужну азіатську державу з динамічною економікою, що відіграє помітну роль у регіональних процесах. Національних товаровиробників приваблює місткий і динамічний в'єтнамський ринок, на якому існує значний попит на традиційні українські експортні товари. Для в'єтнамської сторони, своєю чергою, можуть бути цікавими українські технології та можливості з розвитку промислової інфраструктури В'єтнаму, передусім електроенергетики, промислового машинобудування, авіакосмічної галузі.

Україна докладатиме зусиль з метою активізації відносин із впливовими азійськими державами, що динамічно розвиваються, зокрема з **Індією** та **Південною Кореєю**. Значні перспективи співпраці існують також у відносинах з іншими державами Південно-Східної Азії (зокрема Індонезією, Таїландом, Філіппінами), а також Південної Азії (Пакистаном і Бангладеш). Крім того, Україна прагне до посилення своєї присутності на ринках Близького Сходу й Африки.

Розвиток процесів економічної інтеграції в Азії є об'єктивним підґрунтям для пошуку Україною підходів до співпраці з регіональними і транс-регіональними об'єднаннями (**АСЕАН, ШОС**), оскільки взаємодія з ними може суттєво сприяти реалізації цілей України в регіоні. Саме через призму економічних інтересів і потреб підтримання зв'язків з партнерами Україна розглядає ініціативу із заснування свого представництва при Секретаріаті АСЕАН.

З огляду на євроінтеграційні прагнення України і стратегічний характер відносин України та Євросоюзу, особливий інтерес для неї мають зустрічі Європа–Азія (АСЕМ) – міжрегіонального форуму, механізму взаємодії європейських та азійських держав у політичній, економічній і соціально-культурній сферах. Україна як європейська держава зацікавлена в участі у євразійському діалозі та розраховує на підтримку своїх стратегічних партнерів (ЄС і Росії, які є учасниками АСЕМ) у цьому питанні.

## **5. ПЕРСПЕКТИВИ СПІВРОБІТНИЦТВА В МЕЖАХ СНД**

Сучасні виклики й тенденції глобального розвитку вимагають оновлення підходів до дво- та багатостороннього співробітництва України з країнами Співдружності Незалежних Держав.

Подальший розвиток та поглиблення відносин із країнами СНД, насамперед у торговельно-економічній сфері, є одним із пріоритетів міжнародної політики України.

***Довідково.** За даними Державної служби статистики України, український експорт до країн пострадянського простору перевищує 30 % загального товарного виробництва (послуги – понад 60 %), а імпорт – близько 40 %. У 2011 р. порівняно з 2010 р. український експорт до країн СНД збільшився на понад 33 %, а імпорт – на 38,9 %.*

Саме економічне співробітництво є базовим напрямом діяльності Співдружності, у якому зацікавлені всі без винятку держави СНД. Україна активно обстоює активізацію та розвиток торговельно-економічного співробітництва в межах СНД на засадах суверенного партнерства, рівноправності та взаємної вигоди.

Одним із важливих пріоритетів співробітництва з країнами СНД Україна розглядає сферу енергетики, де спільні скоординовані дії зацікавлених держав мають забезпечити стійке та надійне енергопостачання країн СНД, створення необхідних умов для формування й ефективного функціо-

нування спільного електроенергетичного ринку СНД, розширення торгівлі електричною енергією, підвищення надійності електропостачання та якості обслуговування споживачів. Нові можливості надає співпраця з країнами-сусідами СНД, прикладом чого є успішно організована паралельна робота електроенергетичних систем країн СНД і Латвії, Литви, Естонії, Монголії.

Глобальні зміни на світових ринках продовольства вимагають адекватних спільних заходів щодо забезпечення продовольчої безпеки. У цьому зв'язку важливим є наявність значного потенціалу зростання торговельно-економічних відносин між Україною та країнами СНД в агропромисловій сфері. У подальшому це може дозволити Україні (разом з Російською Федерацією і Казахстаном) стати впливовими гравцями на світовому продовольчому ринку.

Однією з головних передумов успішного розвитку Співдружності є мирне врегулювання наявних конфліктів на основі зміцнення заходів взаємної довіри, принципів і норм міжнародного права. Україна виходить із того, що вирішення спірних питань і врегулювання конфліктів має відбуватися лише мирним шляхом у спосіб проведення переговорів із залученням сторін, що конфліктують, і міжнародних посередників.

Україна вважає, що у політичній сфері Співдружності Незалежних Держав на основі накопиченого досвіду варто продовжувати розвивати й поглиблювати політичний діалог, активно і предметно використовувати наявні інструменти багатосторонньої дипломатії, зокрема вироблення узгоджених позицій у межах міжнародних організацій – ООН, ОБСЄ, ЮНЕСКО.

Тісні зв'язки, що історично склалися між народами держав-учасниць СНД, взаємна зацікавленість в активній співпраці в освітній, культурній і науковій сферах обумовлюють важливе значення гуманітарного співробітництва в межах Співдружності.

**Україні** слід невідкладно розробити базові сценарії дій щодо інтеграційних ініціатив РФ на найближчу перспективу.

**Україна має враховувати нову геополітичну реальність – Митний союз**, що позиціонується як фундамент для розбудови «пострадянського економічного союзу». Необхідно виходити з зацікавленості Російської Федерації у подальшому форсуванні створення єдиного економічного простору як більш високого ступеня розвитку МС.

**Україні необхідно обстоювати та наповнювати конкретним змістом ініціативу щодо формування нової моделі стосунків із Митним союзом**, що передбачатиме «особливі відносини» у сферах взаємного інтересу. Україна зацікавлена у збереженні і стратегічних відносин з партнерами, і в диверсифікації зовнішньоекономічної співпраці. Отже, формат «особливих стосунків» з Митним союзом має формуватися за формулою «3+1». Зокрема, перспективними є підписання нової угоди про вільну торгівлю, створення «вільних експортних зон» і секторальних митних союзів, реалізація спільних програм розвитку інфраструктурних галузей і транзитних коридорів тощо.

## 6. ВНУТРІШНІЙ ВИМІР БЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ

Певне ускладнення суспільно-політичної ситуації в Україні багато в чому є відлунням глобальних трендів, спричинених фінансово-економічною кризою, черговим свідченням високого ступеня інтегрованості нашої держави у глобальні процеси.

Перед українською владою постає завдання у проведенні більш відповідальної політики у царині соціальної справедливості та вдосконалення державного управління. Це є можливим лише за умови утвердження законності й верховенства права – підґрунтя модернізації державних інститутів, відновлення їх керованості й ефективності.

На формування внутрішнього виміру національної безпеки впливає загострення боротьби і вітчизняних, і зарубіжних бізнесових груп за українські економічні ресурси; використання ними не завжди легальних методів, зокрема у процесі розподілу власності.

Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1000 схвалена **Концепція державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю**. Цим документом визначено напрями та механізми реалізації відповідної державної політики. Зокрема передбачається вдосконалення кримінального, кримінально-процесуального та кримінально-виконавчого законодавства і практики їх застосування; здійснення низки організаційних заходів, спрямованих на запобігання виникненню організованих злочинних угруповань і вчиненню ними злочинів. Прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу ще більше актуалізувало ці завдання.

У сфері **загальнокримінальної злочинності** значна кількість злочинів здійснюється неповнолітніми й молоддю. Понад половину всіх правопорушень і злочинів молодь скоює у стані алкогольного сп'яніння. Має бути посилена профілактична діяльність органів внутрішніх справ, зокрема це стосується боротьби з дитячою та підлітковою злочинністю. Для цього 30 листопада 2011 р. Кабінет Міністрів затвердив Концепцію реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 р., що передбачає формування цілісної державної політики із цього питання.

Особливу тривогу викликає **проблема наркотизації** в Україні, рівень прояву якої набув характеру масштабної соціальної хвороби. Негативним чинником є той факт, що Україна потрапила у сферу дії міжнародного наркобізнесу і є транзитною країною на шляху героїну з Афганістану до Європи. Держава прагне посилити контроль за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та інтенсифікувати здійснення заходів із протидії їх незаконному обігу, утворивши Державну службу України з контролю за наркотиками. Підвищення ефективності державної політики у цій сфері, яка є однією з основних реальних загроз національній безпеці України, вимагає прийняття відповідного закону.

Іншим потенційним джерелом терористичної та кримінальної загрози Україні є значна кількість **нелегальних мігрантів**, які переміщуються територією держави до Західної Європи із кризових регіонів Росії, окремих країн Південно-Східної Азії, Близького Сходу і Перської затоки. З початку 2011 р. органи МВС затримали понад 12 тис. нелегальних мігрантів, з них понад 400 осіб входили до складу організованих злочинних угруповань.

За сучасних політичних та економічних змін в Україні потенційними теророгенними чинниками є передусім внутрішні системні проблеми: корумпованість державних інститутів, їх неспроможність надавати адекватні



відповіді на виклики сучасності, криза суспільної довіри до них; системні недоліки у функціонуванні судової влади, що підривають довіру населення до держави та права, поширення насильницьких стереотипів у національному інформаційному просторі тощо.

Гострою проблемою для України залишається **поширення корупції**. Наша держава посідає останні позиції у рейтингах міжнародних організацій щодо сприйняття корупції, економічних свобод, умов ведення бізнесу. Ще в 1999 р. Україна підписала Кримінальну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією, Цивільну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією, а також у 2003 р. Конвенцію ООН проти корупції. У 2006 р., ратифікувавши Цивільну конвенцію проти корупції, Україна приєдналася до Групи держав Ради Європи проти корупції (*GRECO*). Сьогодні більшість зобов'язань щодо імплементації положень цих конвенцій у національне законодавство Україною вже виконано.

Демонструючи політичну волю, керівництво держави здійснило низку заходів, спрямованих на поліпшення ситуації у цій сфері. Створено Національний антикорупційний комітет при Президентові України, що дозволило порушити питання формування та реалізації державної антикорупційної політики на новий, значно вищий рівень і зосередити зусилля не лише на боротьбі з корупцією, а й на запобіганні корупційних проявів. Підготовлені Національним антикорупційним комітетом проекти базових законів розглянуто як першочергові й ухвалено Верховною Радою України, що дозволило започаткувати новий етап протидії корупції.

Законодавчо встановлено нові правила у запобіганні та протидії корупції відповідно до міжнародних стандартів, зокрема нові правила поведінки і чиновників, і правоохоронних органів, і суспільства в цілому, спрямовуючи зусилля на те, щоб антикорупційна мораль, зрештою, переборола звичку отримувати вигоди від корупційних вчинків. Нове антикорупційне законодавство не зосереджене лише на заходах із запобігання виникненню корупційних проявів, а й дає в руки правоохоронців нові інструменти, що мають підвищити ефективність боротьби з корупцією.

Також здійснено певні заходи щодо інституціонального забезпечення формування та реалізації державної антикорупційної політики. Так, функції спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики покладено на Міністерство юстиції з одночасним дорученням підготувати законопроект щодо більш чіткого визначення повноважень такого органу.

Разом з тим ужиті заходи – це лише перший крок на шляху до перетворення України на державу, в якій панує доброчесність. Проблема корупції є настільки гострою, що потребує тривалої, кропіткої і системної роботи.

Першочерговим завданням має стати реалізація положень нових антикорупційних законів – «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Уже найближчими роками слід:

- продовжити реформу системи державного управління та адміністративних процедур;
- радикально зменшити адміністративний тиск на підприємців, посилити запобігання тінізації економіки;

- забезпечити добросовісність на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування;
- удосконалити систему використання державного майна та бюджетних коштів, зокрема завдяки залученню громадськості до контролю за законністю та ефективністю використання державного майна, бюджетних коштів;
- сприяти формуванню громадської підтримки дій влади у запобіганні та протидії корупції.

Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011 схвалено Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки. У ній констатовано, що корупція в Україні набула ознак системного явища, а масштаби її поширення загрожують національній безпеці України. Пріоритетними напрямками антикорупційної політики є виявлення та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також запобігання спробам їх створити.

Національна антикорупційна стратегія реалізовуватиметься через **Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки**. Її практичними результатами, зокрема, мають стати:

- реалізація Закону України «Про адміністративні послуги»;
- прийняття таких законопроектів, як Кодекс адміністративних процедур, «Про адміністративні послуги», «Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реєстрації державної політики, вирішенні питань місцевого значення»;
- завершення проведення інвентаризації об'єктів державної власності;
- запровадження системи електронних закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти;
- встановлення відповідальності юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень;
- упровадження процедур отримання компенсації (відшкодування) від держави чи від керівних органів недержавних установ у зв'язку із заподіянням шкоди корупційними діями осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- здійснення комплексу заходів, спрямованих на підвищення рівня знань різних верств населення з питань розвитку інститутів громадянського суспільства та їх ролі у формуванні негативного ставлення до проявів корупції, протидії чинникам, що її зумовлюють;
- запровадження системи національного оцінювання рівня корупції.

Корупція є тяжкою хворобою нашого суспільства, і як кожна серйозна хвороба, вона лікується складно, протягом тривалого часу, системними, іноді болючими заходами. Єдиний шанс вирішити проблему корупції може дати лише об'єднання всіх сил суспільства з метою спільного просування антикорупційних реформ.

Не можна не сказати в цьому контексті й про важливість реформи сфери кримінального процесуального законодавства. Можна створити вдалі антикорупційні закони, однак це не змінить ситуацію в державі, якщо їх застосування буде неефективним. Суттєвим досягненням стало прийняття у травні 2012 р. нового Кримінально-процесуального кодексу, що дозволило змінити застарілі та бюрократизовані процесуальні інструменти переслідування злочинності й корупції, створити підстави для кардинального підвищення ефективності роботи правоохоронної системи, удосконалити механізми дотримання прав людини у кримінальному процесі.

Новий кодекс розширює і зміцнює законодавчі гарантії щодо захисту від безпідставного обмеження прав громадян у зв'язку з кримінальним провадженням, при цьому значно зменшуючи обсяг зайвого бюрократичного навантаження на слідчих і прокурорів. Таким чином, забезпечено суттєве підвищення ефективності роботи органів правопорядку. Своєю чергою це потребуватиме відповідного реформування адвокатури та системи органів прокуратури, як і передбачено Розпорядженням Президента України «Про робочу групу з питань реформування прокуратури та адвокатури». При цьому вельми важливо враховувати рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи та Венеціанської комісії.

Основним етапом у здійсненні реформи правоохоронних органів має стати створення інституційних і нормативних механізмів реалізації нового Кримінально-процесуального кодексу України, який є, по суті, наріжним каменем реформи кримінальної юстиції. Мають бути вдосконалені та оптимізовані система правоохоронних органів України, їх структура і чисельність, організація діяльності, усунуто дублювання повноважень, чітко визначена та розмежована їх компетенція. Це передбачено Указом Президента України від 6 квітня 2012 р. № 252/2012 «Про Комітет з питань реформування правоохоронних органів». У цьому контексті вбачається необхідним суттєве вдосконалення та прийняття нових законів України «Про прокуратуру», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про Службу безпеки України», «Про міліцію», «Про адвокатуру», «Про профілактику злочинності», «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» тощо.

Запобігання зростанню радикальних настроїв і попередження жорстокості в українському середовищі має важливе значення для національної безпеки й захисту громадян від терористичних проявів. **План заходів із протидії тероризму на 2011–2013 рр.**, затверджений Указом Президента України у вересні 2011 р., та Рішення РНБО України від 25 травня 2012 р. «Про заходи щодо посилення боротьби з тероризмом в Україні», уведене в дію Указом Президента України 8 червня 2012 р. дозволить підвищити ефективність функціонування загальнодержавної антитерористичної системи.

Проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу має важливе політичне, економічне, гуманітарне й іміджеве значення для нашої держави. Забезпечення належного рівня безпеки спортивного турніру такого масштабу є головним завданням правоохоронних органів України у 2012 р. Урядом схвалено Інтегровану концепцію забезпечення безпеки і правопорядку, спрямовану на визначення комплексу організаційних заходів з урахуванням вимог УЄФА та досвіду минулорічних чемпіонатів з футболу. В Україні створено Міжвідомчий координаційний штаб з питань безпеки та правопорядку, діяльність якого спрямовуватиметься на оптимізацію взаємодії правоохоронних органів, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, організацій, узгодженості їх діяльності із забезпечення безпеки та правопорядку під час підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу.

Україна також здійснює активні кроки в розбудові власної системи **кібербезпеки**. Відповідно до проголошених Президентом України наприкінці 2010 – на початку 2011 років стратегічних завдань опрацьовується Проект закону України «Про кібернетичну безпеку України», активно розви-

вається співробітництво між державним і приватним безпековим сектором, безпековими установами та приватними компаніями, задіяними у сфері інформаційно-комунікаційних технологій. Також завершується робота із визначення структури й завдань єдиної загальнодержавної системи протидії кіберзлочинності.

Є суттєві здобутки у сфері міжнародної співпраці України із цих питань, зокрема із НАТО. Відповідно до ратифікованої Україною Конвенції про кіберзлочинність у Міністерстві внутрішніх справ України повноцінно запрацював цілодобовий центр «24/7» з метою надання негайної допомоги при розслідуванні кіберзлочинів іншим країнам, у яких створено аналогічні центри. Водночас, незважаючи на те, що Конвенція про кіберзлочинність набрала чинності в Україні ще у 2006 р., до останнього часу в національне законодавство не в повному обсязі імплементовано низку критично важливих положень Конвенції, що необхідно зробити вже найближчим часом.

## **7. ПРОБЛЕМИ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ**

Непевні перспективи розвитку глобальної економіки, нестабільність кон'юнктури світового ринку, загострення конкуренції за енергетичні ресурси та активізація спроб використання енергетичного важеля в політичних цілях висувають підвищені вимоги до політики світового співтовариства й окремих держав у сфері забезпечення **енергетичної безпеки**.

Аварія на атомній електростанції «Фукусіма-1» (Японія, 11 березня 2011 р.), що майже збіглася в часі з 25-річчям Чорнобильської катастрофи, знову з усією гостротою поставила перед світовою спільнотою та урядами питання ядерної безпеки, спричинила активізацію дискусій щодо подальшої ролі атомної енергетики.

У зв'язку із цим 2012 рік проголошений Організацією Об'єднаних Націй Міжнародним роком стійкої енергетики для всіх. Передбачається мобілізувати зусилля урядів країн світу і приватного сектору на розширення доступу до енергії, підвищення енергоефективності та ролі відновлювальних джерел енергії.

Для України проблема енергетичної безпеки сягнула критичної межі внаслідок укладання 19 січня 2009 р. між НАК «Нафтогаз України» та ВАТ «Газпром» зовнішньоекономічних контрактів щодо постачання і транзиту російського природного газу, які зафіксували на 10 років поставки російського газу в Україну на дискримінаційних для нашої держави умовах.

У 2011 р. українська економіка повною мірою відчула негативні наслідки дії зазначених контрактів. Ціна імпортованого російського природного газу зросла з 252 дол. США у IV кварталі 2010 р. до 264 дол. США у I кварталі, 297 дол. США у II кварталі, 354 дол. США у III кварталі та 400 дол. США у IV кварталі 2011 р. Це негативно позначилося на фінансовому стані НАК «Нафтогаз України», зумовило необхідність залучення значних кредитних ресурсів і коштів державного бюджету, збільшило собівартість продукції низки галузей промисловості, що споживають природний газ у значних обсягах, насамперед теплової електроенергетики, хімічної та металургій-

ної промисловості, та, зрештою, уповільнило темпи зростання економіки України у 2011 р.

Незважаючи на це, завдяки злагодженим зусиллям Уряду, профільних органів виконавчої влади та підприємств паливно-енергетичного комплексу у 2011 р. вдалося зберегти позитивні тенденції розвитку енергетики, закладені у 2010 р., і втримати позитивні темпи зростання за більшістю його показників.

За даними Міністерства енергетики та вугільної промисловості, за 2011 р. обсяг виробництва електричної енергії електростанціями, що входять до Об'єднаної енергосистеми України, збільшився порівняно з 2010 р. на 3,2 %. При цьому ТЕС і ТЕЦ вироблено електроенергії на 8,7 % більше, ніж за 2010 р. Протягом 2011 р. експортовано електроенергії на 52,5 % більше, ніж у 2010 р. За 2011 р. вугледобувними підприємствами України видобуто вугілля на 9 % більше порівняно з 2010 р. Обсяг транзиту природного газу територією України зріс у минулому році на 5,7 %.

Стабільність роботи підприємств паливно-енергетичного комплексу дозволила надійно забезпечити споживачів енергоресурсами, на належному рівні провести роботу з підготовки підприємств ПЕК до проходження осінньо-зимового періоду 2011-2012 рр.

Разом з тим поряд із позитивними тенденціями у функціонуванні української енергетики у 2011 р. мали місце й кризові прояви, що стали наслідком прорахунків попередніх років. Особливе занепокоєння викликає ситуація у нафтовій галузі.

Так, обсяги видобутку нафти з газовим конденсатом протягом 2011 р. зменшилися на 6,3 % відносно аналогічного показника 2010 р. За той самий період на нафтопереробні заводи та Шебелинський газопереробний завод поставлено нафтової сировини на 16,1 % менше, ніж у 2010 р. Отже, обсяг перероблення нафтової сировини зменшився порівняно з 2010 р. на 18,4 %. Загальні потужності з первинної переробки нафти у 2011 р. були завантажені в середньому лише на 16,6 % (у 2010 р. – на 20,6 %). Обсяг транспортування нафти підприємствами магістральних нафтопроводів зменшився порівняно з 2010 р. на 11,6 %.

Кризова ситуація у нафтовій промисловості України, що спостерігається протягом багатьох років, є наслідком незадовільного використання потенціалу власного видобутку нафти (насамперед на шельфі Чорного моря), низького технологічного рівня вітчизняних нафтопереробних заводів, недостатнього використання стимулюючих інструментів державного регулювання внутрішнього ринку та зовнішньоекономічної діяльності, що робить більш привабливим імпорту готових нафтопродуктів порівняно з імпортом сирової нафти. Слід визнати також, що й досі не запропоновано дієвих механізмів мотивації власників нафтопереробних підприємств до їх модернізації.

Незадовільний технічний стан основних фондів паливно-енергетичного комплексу та промисловості у цілому потребує суттєвого збільшення обсягів фінансових ресурсів, необхідних для широкомасштабного впровадження енергоощадних технологій і підвищення енергоефективності національної економіки.

Приєднуючись у 2010 році до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, який набрав чинності для України з 1 лютого 2011 р., наша

держава взяла на себе амбіційне завдання провести у стислі строки низку широкомасштабних реформ в енергетичному секторі, спрямованих на приведення українського енергетичного ринку у відповідність до стандартів Європейського Союзу.

Кабінетом Міністрів України, відповідними органами виконавчої влади згідно з їхніми повноваженнями забезпечується виконання зобов'язань у межах Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, затверджено план відповідних заходів, організовано їх практичну реалізацію.

Водночас виконання Договору про заснування Енергетичного Співтовариства та Протоколу про приєднання України до нього вимагає значних витрат від підприємств паливно-енергетичного комплексу, фінансовий стан яких суттєво погіршився через дискримінаційні умови імпорту природного газу.

Започаткований ще у 2010 р. переговорний процес щодо приведення умов постачання російського природного газу в Україну у відповідність до положень Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною та Російською Федерацією, незважаючи на певне зближення позицій сторін, на сьогодні не дозволив усунути принципові розходження у підходах до вирішення зазначеної проблеми.

Значні перспективні ризики для економіки України спричинені політикою реалізації обхідних маршрутів транспортування природного газу, яка не спирається на положення Європейської енергетичної хартії, суперечить принципам Спільної заяви саміту Східного партнерства (7 травня 2009 р., Прага) і не враховує більш високу економічну ефективність використання української газотранспортної системи та інвестування у проекти розширення її потужності.

З огляду на масштаб викликів, що постають перед енергетичною сферою України у 2012-му та подальших роках, забезпечення енергетичної безпеки визнається одним із пріоритетних напрямів державної політики з питань національної безпеки. Першочерговими завданнями державної політики щодо забезпечення енергетичної безпеки є:

- продовження переговорів з російською стороною щодо перегляду умов постачання в Україну природного газу, виходячи з необхідності неухильного дотримання положень Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною та Російською Федерацією;

- уточнення Енергетичної стратегії України на період до 2030 р. на засадах енергетичної безпеки, зокрема стосовно докорінного підвищення енерго-ефективності національної економіки, зменшення залежності України від імпорту енергоносіїв, диверсифікації джерел і маршрутів їх постачання, приведення принципів функціонування енергетичного ринку України у відповідність до стандартів Європейського Союзу, підвищення надійності та безпечності виробництва й постачання паливно-енергетичних ресурсів споживачам України і транзиту територією України з урахуванням положень Резолюції Парламентської асамблеї ОБСЄ Вісімнадцятої щорічної сесії «Енергетична безпека» (29 червня – 3 липня 2009 р., Вільнюс);

- подання на розгляд Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до деяких законодавчих актів з питань енергетичної безпеки, зокрема щодо приведення визначення енергетичної безпеки у відповідність до сучасних підходів, актуалізації загроз енергетичній безпеці та

основних напрямів державної політики з питань енергетичної безпеки, визначених Законом України «Про основи національної безпеки України»;

- здійснення комплексного аналізу ефективності державної політики з питань енергоефективності та виконання державних програм у цій сфері, визначення дієвих механізмів стимулювання ощадливого використання паливно-енергетичних ресурсів, насамперед природного газу, внесення відповідних змін до Державної цільової економічної програми енергоефективності на 2010–2015 роки, інших нормативних документів із зазначеного питання, подання на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо внесення необхідних змін до законодавства;

- узагальнення результатів реалізації заходів щодо диверсифікації джерел і маршрутів постачання паливно-енергетичних ресурсів та виконання відповідних нормативних документів, розроблення на цій основі концепції диверсифікації джерел і маршрутів постачання паливно-енергетичних ресурсів, зокрема нафти, природного газу та ядерного палива, із визначенням дієвих механізмів залучення інвестицій, підвищення ефективності міжнародного співробітництва у цій сфері та плану відповідних заходів;

- інвентаризація стану виконання зобов'язань у межах Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, внесення в разі необхідності змін до плану заходів щодо виконання цих зобов'язань і законодавчих пропозицій на розгляд Верховної Ради України.

Сьогодні перед нашою державою постало першочергове завдання – зупинити негативні процеси руйнації навколишнього середовища та сприяти відновлювальним процесам у природі задля збереження нації та відновлення відтворювальних процесів у суспільстві.

За роки незалежності в Україні сформовано міцні підвалини державної політики в **еколого-техногенній сфері**, зокрема закладено інституційні основи, створено нормативно-правову базу з урахуванням міжнародних стандартів і вимог сучасності, підписано низку міжнародних угод щодо природоохоронної діяльності. Докладено значних зусиль для подолання надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру, які виникали на території країни й поза її межами, що стало цінним надбанням знань і досвіду у цій сфері та сприяло розширенню міжнародної співпраці.

Усвідомлення цих проблем і необхідності розроблення нових основ принципово нової соціо-еколого-економічної моделі розвитку суспільства залишається стратегічним пріоритетом державної політики. Складниками такої моделі має стати створення сучасної ефективної системи управління в природоохоронній сфері, перехід економіки на енерго- та природозберігаючі технології на інноваційній основі, вдосконалення системи екологічного контролю природокористуванням, розширення міжнародного співробітництва, створення надійної системи попередження надзвичайних ситуацій, залучення громадських організацій та органів місцевого самоврядування до природоохоронної діяльності й екологізація свідомості усіх верств населення відповідно до сучасних вимог.

## 8. СЕКТОР БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ, ЦИВІЛЬНИЙ ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЙОГО ДІЯЛЬНІСТЮ

Конституція визначає, що «оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності покладаються на Збройні сили України». При цьому безпосередню політичну відповідальність за оборону несуть не утримувані за народні кошти Збройні сили України, а передусім демократично обране народом цивільне керівництво держави.

Хоча сьогодні безпосередньої воєнної загрози для України немає, але протиріччя існують, можуть виникати нові передумови конфлікту інтересів між державами, тому виникнення воєнної загрози цілком можливе. І вірогідність такого виникнення є настільки високою, наскільки слабкими є наші Збройні сили.

Попри численні невирішені соціальні й економічні проблеми, ситуацію з фінансуванням потреб національної оборони потрібно було терміново міняти, і вже у 2012 році бюджетні витрати на національну оборону суттєво зросли. Керівництво держави докладе всіх зусиль, щоб курс на створення сучасного професійного війська було витримано.

Протягом року в державі значна увага приділялася вдосконаленню **воєнного складника національної безпеки**. Основним завданням оборонної політики України у зовнішній сфері була реалізація політики позаблоковості, спрямованої на зміцнення воєнно-політичних відносин зі стратегічними світовими «гравцями», зокрема Росією, Європейським Союзом і США. Окремі підрозділи Збройних сил України брали участь у миротворчих операціях з врегулювання криз, що загрожували міжнародній стабільності та безпеці. Така політика дозволила в конструктивному руслі вирішити низку проблемних питань.

У внутрішній сфері основним завданням оборонної політики України залишається вдосконалення воєнних інститутів держави, насамперед реформування і розвиток Збройних сил, приведення їх завдань, організаційної структури та чисельності у відповідність до нових воєнних загроз з урахуванням ресурсних можливостей держави. Поки що Збройні сили не повною мірою готові до виконання поставлених перед ними завдань.

У червні 2012 р. Президент України затвердив нову редакцію Воєнної доктрини України. Вона визначила засади та пріоритети позаблокової воєнної політики України, які є підставою для підготовки проекту Державної комплексної програми реформування та розвитку Збройних сил України.

На особливу увагу заслуговує ситуація з озброєнням і військовою технікою. Через моральну застарілість і вичерпання технічного ресурсу більшість із них потребує заміни вже у середньостроковій перспективі. Минулого року розпочалася робота з реалізації конкретних програм у цій сфері, а також фінансового забезпечення розроблення та виробництва нових систем озброєння. Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Державну цільову оборонну програму будівництва кораблів класу «корвет». Передбачається розширення фінансування інших перспективних проектів виробництва нових озброєнь. Розширено програми модернізації та ремонту озброєнь. Триває відпрацювання проекту Державної програми розвитку озброєнь та військової техніки до 2020 р. Розпочато реформу вітчизняного оборонно-промислового комплексу.



Удосконалюється система управління ними та проводиться їх реструктуризація. Верховною Радою прийнято Закон України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі». Рішенням Кабінету Міністрів України утворено державний концерн «Укроборонпром». Здійснюється удосконалення та збільшення обсягів військово-технічного співробітництва України з іншими державами. Урядом затверджено порядок укладання компенсаційних (тобто офсетних) угод при імпорті озброєнь.

У сфері оборони в 2012 р. увага має зосереджуватися на таких питаннях.

1. Завершення доопрацювання і затвердження Концепції реформування і розвитку Збройних сил України на період до 2017 р., Стратегічного оборонного бюлетеня України, Державної комплексної програми реформування та розвитку Збройних сил України, Державної програми розвитку озброєнь та військової техніки до 2020 р.

2. Забезпечення виконання заходів першого етапу реформування Збройних сил України.

3. Зміцнення кадрового потенціалу Збройних сил, соціального захисту військовослужбовців, членів їхніх сімей і військових пенсіонерів.

\* \* \*

За роки незалежності досягнуто певних успіхів у розбудові **цивільного демократичного контролю над силовими структурами**. У державі створено розвинену нормативно-правову базу, набуто значного досвіду взаємодії між «людьми в погонах» і цивільним політичним керівництвом країни, законодавцями, громадськими організаціями. Нормою стала активна участь представників Збройних сил, міліції, спеціальних служб у відкритих дискусіях, публікації органами сектору безпеки та оборони «білих книг», регулярне оприлюднення ними інформації у друкованих та електронних ЗМІ, на відомчих інтернет-сторінках. Та найголовнішим досягненням стало усвідомлення важливості й необхідності існування розвиненої та ефективною системи цивільного демократичного контролю усіма учасниками процесу – органами влади, суспільством і власне співробітниками силових органів.

Ефективність цивільного керівництва багато в чому визначає успіхи чи невдачі в усіх секторах національної безпеки та оборони. Для забезпечення стабільної роботи Міністерства оборони й інших органів сектору безпеки та оборони необхідно підготувати достатньо професійних цивільних експертів, здатних бути ефективними посередниками між професійними військовими, з одного боку, та цивільним урядом і суспільством – з іншого. Отже, на часі радикальне вдосконалення державної системи підготовки та підвищення кваліфікації цивільного персоналу для забезпечення потреб сектору безпеки України.

Наявність дієвого зовнішнього контролю є надійним запобіжником використання потужних можливостей органів сектору безпеки та оборони у корпоративних чи власних інтересах, на шкоду суспільству й державі. Водночас найжорсткіший внутрішній контроль об'єктивно не здатний гарантувати цілковиту незаангажованість. Найбільш наочними є ганебні прик-

лади зловживань співробітниками правоохоронних органів. Саме тому є необхідним активне залучення до процесу контролю над цими структурами органів виконавчої, законодавчої, судової влади, а також недержавних організацій, засобів масової інформації, громадян.

Основна роль у системі стримувань і противаг належить Парламенту, засобам масової інформації та громадянському суспільству. Цивільний демократичний контроль – це не лише право нагляду та інспектування, а й розподіл відповідальності. Головними завданнями всіх гілок влади насамперед є забезпечення високого рівня соціального захисту співробітників безпекових та оборонних структур, підвищення престижу державної служби, можливостей професійного вдосконалення і кар'єрного зростання, а також необхідного матеріально-технічного, правового та інформаційного забезпечення їх роботи.

Потрібна публічна дискусія із залученням співробітників і ветеранів силових структур, представників органів законодавчої та виконавчої влади, експертного середовища із проблем поліпшення репутації спеціальних служб і розбудови атмосфери довіри до їх роботи у суспільстві.

Під час створення системи цивільного контролю необхідно більш ефективно використовувати механізми міжнародного співробітництва, насамперед із ЄС, НАТО й іншими країнами-партнерами з розвиненою демократією.

## АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

Загальне керівництво підготовкою Послання здійснював Глава Адміністрації Президента України, доктор економічних наук **С. В. Львовчкін**.

Над підготовкою тексту Послання Президента України працював авторський колектив під керівництвом директора Національного інституту стратегічних досліджень **А. В. Єрмолаєва**.

### Редакційна рада

|                         |   |
|-------------------------|---|
| <b>С. В. ЛЬВОВЧКІН</b>  | Глава Адміністрації Президента України, доктор економічних наук   |
| <b>А. В. ЄРМОЛАЄВ</b>   | директор Національного інституту стратегічних досліджень  |
| <b>В. М. ГЕЄЦЬ</b>      | віце-президент НАН України, директор ДУ «Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України», академік НАН України, доктор економічних наук, професор |
| <b>В. П. ГОРБУЛІН</b>   | доктор технічних наук, професор, академік НАН України, член Президії НАН України  |
| <b>Я. А. ЖАЛІЛО</b>     | перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, заслужений економіст України        |
| <b>О. В. ЛИТВИНЕНКО</b> | заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, доктор політичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України                            |
| <b>В. М. ЯБЛОНСЬКИЙ</b> | заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук, доцент   |

### ТЕМАТИЧНА ДОПОВІДЬ ЕКОНОМІКА УКРАЇНИ У 2011 РОЦІ: ПОСТУП І СУПЕРЕЧНОСТІ ПІСЛЯКРИЗОВОГО ВІДНОВЛЕННЯ

#### Автори

|                        |   |
|------------------------|---|
| <b>Я. А. ЖАЛІЛО</b>    | перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, заслужений економіст України (керівник)         |
| <b>Я. В. БЕЛІНСЬКА</b> | провідний науковий співробітник сектору грошово-фінансової стратегії відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень, доктор економічних наук, професор |

|                            |   |
|----------------------------|---|
| <b>Я. В. БЕРЕЖНИЙ</b>      | старший консультант сектору інституційного розвитку відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат наук з державного управління  |
| <b>С. О. БІЛА</b>          | завідувач відділу регіонального розвитку Національного інституту стратегічних досліджень, доктор наук з державного управління, професор, заслужений економіст України   |
| <b>М. Г. БУТРИЙ</b>        | завідувач сектору досліджень глобальної економіки відділу зовнішньоекономічної політики Національного інституту стратегічних досліджень   |
| <b>П. І. ГАЙДУЦЬКИЙ</b>    | Радник Президента України, доктор економічних наук, професор, академік Української академії аграрних наук   |
| <b>В. І. ЖУК</b>           | завідувач сектору регіонального моніторингу відділу регіонального розвитку Національного інституту стратегічних досліджень  |
| <b>І. В. КЛИМЕНКО</b>      | завідувач відділу зовнішньоекономічної політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук  |
| <b>О. П. КОВАЛЬ</b>        | завідувач сектору управління соціальними ризиками відділу соціальної політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, доцент  |
| <b>О. О. КОЧЕМИРОВСЬКА</b> | завідувач сектору трудових відносин і людського розвитку відділу соціальної політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат психологічних наук   |
| <b>М. О. КУШНІР</b>        | головний консультант сектору стратегій регіонального розвитку відділу регіонального розвитку Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат наук з державного управління                                     |
| <b>Д. В. ЛЯПІН</b>         | старший науковий співробітник сектору інституційного розвитку відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат технічних наук, заслужений економіст України                      |
| <b>О. А. МАЛИНОВСЬКА</b>   | головний науковий співробітник відділу соціальної політики Національного інституту стратегічних досліджень, доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, заслужений діяч науки і техніки України |
| <b>О. О. МОЛДОВАН</b>      | завідувач сектору грошово-фінансової стратегії відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень  |
| <b>А. П. ПАВЛЮК</b>        | завідувач сектору стратегій структурних перетворень відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник                             |
| <b>О. М. ПИЩУЛІНА</b>      | завідувач відділу соціальної політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат соціологічних наук, старший науковий співробітник, заслужений економіст України   |
| <b>Д. С. ПОКРИШКА</b>      | завідувач відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень   |

- Т. П. ПОПЧЕНКО** старший консультант сектору управління соціальними ризиками відділу соціальної політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат наук з державного управління
- В. М. РУСАН** завідувач сектору аграрних і земельних відносин відділу секторальної економіки Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник
- В. Г. САВЕНКО** завідувач сектору досліджень реального сектору економіки відділу секторальної економіки Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук
- О. В. СОБКЕВИЧ** завідувач відділу секторальної економіки Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник
- Т. А. ТИЩУК** завідувач відділу макроекономічного прогнозування та досліджень тіньової економіки Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, доцент
- І. В. УС** старший консультант сектору зовнішньоекономічних відносин відділу зовнішньоекономічної політики Національного інституту стратегічних досліджень
- О. В. ШЕВЧЕНКО** завідувач сектору стратегій регіонального розвитку відділу регіонального розвитку Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник

**При підготовці доповіді були враховані пропозиції та зауваження експертів**

- В. М. ГЕЄЦЬ** віце-президент НАН України, директор ДУ «Інститут економіки і прогнозування НАН України», академік НАН України, доктор економічних наук, професор (рецензент)
- О. А. БІЛЬОВСЬКИЙ** старший консультант сектору трудових відносин і людського розвитку відділу соціальної політики Національного інституту стратегічних досліджень
- І. В. ВАЛЮШКО** старший консультант сектору регіонального моніторингу відділу регіонального розвитку Національного інституту стратегічних досліджень
- І. Е. ГОЛЬЧЕНКО** заступник начальника управління, начальник відділу економічної політики Національного банку України
- О. Ю. ЄМЕЛЬЯНОВА** старший консультант сектору проблем розвитку транспортної інфраструктури відділу секторальної економіки Національного інституту стратегічних досліджень
- К. О. КОВЯЗИНА** головний спеціаліст сектору управління соціальними ризиками відділу соціальної політики Національного інституту стратегічних досліджень
- С. Я. ПАК** незалежний експерт
- О. І. ПЕТРИК** директор Департаменту економічного аналізу та прогнозування Національного банку України, доктор економічних наук, заслужений економіст України

- Д. К. ПРЕЙГЕР**                      головний науковий співробітник сектору проблем розвитку транспортної інфраструктури відділу секторальної економіки Національного інституту стратегічних досліджень, доктор економічних наук, професор, заслужений економіст України
- В. Р. СІДЕНКО**                      головний науковий співробітник ДУ «Інститут економіки і прогнозування НАН України», член-кореспондент НАН України, доктор економічних наук, професор
- М. В. СКИБА**                        головний консультант сектору стратегій структурних перетворень відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат наук з державного управління
- А. І. СУХОРУКОВ**                    головний науковий співробітник сектору досліджень реального сектору економіки відділу секторальної економіки Національного інституту стратегічних досліджень, доктор економічних наук, професор, заслужений економіст України
- М. І. ФЛЕЙЧУК**                    провідний науковий співробітник регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Львові, доктор економічних наук, доцент
- Ю. М. ХАРАЗШВІЛІ**                головний науковий співробітник відділу макроекономічного прогнозування та досліджень тіньової економіки Національного інституту стратегічних досліджень, доктор економічних наук, старший науковий співробітник

**ТЕМАТИЧНА ДОПОВІДЬ  
ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ РОЗВИТОК УКРАЇНИ  
У ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКОМУ ПРОСТОРИ**

**Автори**

- В. М. ЯБЛОНСЬКИЙ**                заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук, доцент (керівник)
- П. А. БУРКОВСЬКИЙ**              заступник керівника аналітично-інформаційного відділу Національного інституту стратегічних досліджень
- Ю. П. ГАРЯЧА**                      заступник завідувача відділу державної правової політики Національного інституту стратегічних досліджень
- Д. М. ГОРЕЛОВ**                    старший консультант сектору громадянського суспільства відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень
- О. О. ДАНИЛЯК**                    провідний спеціаліст сектору реформування політичної системи відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат наук з державного управління
- Т. В. ДЖИГА**                        головний консультант сектору реформування політичної системи відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук
- О. А. КОРНІЄВСЬКИЙ**            завідувач сектору громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень, доктор політичних наук, доцент

- Г. В. МАКАРОВ** завідувач сектору суспільно-політичного проектування Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук
- Ю. В. ОПАЛЬКО** консультант сектору громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень
- М. Г. ОРЕЛ** консультант сектору реформування політичної системи відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат наук з державного управління
- І. А. ПАВЛЕНКО** заступник завідувача відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук
- Г. О. ПАЛІЙ** головний консультант сектору громадянського суспільства відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук
- Н. І. ПЕЛВАНОВА** старший науковий співробітник сектору громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень
- А. Л. ПЕТРИЦЬКИЙ** завідувач сектору відділу державної правової політики Національного інституту стратегічних досліджень
- М. М. РОЗУМНИЙ** завідувач відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень, доктор політичних наук, старший науковий співробітник
- О. М. РУДНЄВА** завідувач відділу державної правової політики Національного інституту стратегічних досліджень, доктор юридичних наук
- І. С. САЛО** завідувач сектору реформування політичної системи Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук
- Ю. В. ЯКИМЕНКО** директор політико-правових програм Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова
- О. Н. ЯРМИШ** старший науковий співробітник сектору нормопроектної діяльності відділу державної правової політики Національного інституту стратегічних досліджень, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України

**При підготовці доповіді були враховані пропозиції та зауваження експертів**

- І. Б. КОЛУШКО** голова правління Центру політико-правових реформ
- Д. М. ЛУК'ЯНЕЦЬ** доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін ДВНЗ «Українська академія банківської справи Національного банку України»
- С. Г. СТЕЦЕНКО** завідувач кафедри державно-правових дисциплін Національної академії прокуратури України, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України
- Р. А. УСЕНКО** завідувач сектору відділу державної правової політики Національного інституту стратегічних досліджень

**В. В. ФЕСЕНКО**

голова Центру прикладних політичних досліджень «Пента», кандидат філософських наук, доцент

**ТЕМАТИЧНА ДОПОВІДЬ  
ГУМАНІТАРНИЙ ПОСТУП УКРАЇНИ:  
НАЦІОНАЛЬНІ ПРІОРИТЕТИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ ОЧІКУВАННЯ**

**Автори**

**В. М. ЯБЛОНСЬКИЙ**

заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук, доцент (керівник)

**С. І. ЗДЮРУК**

завідувач відділу гуманітарної політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат філософських наук, доцент, заслужений діяч науки і техніки України

**В. В. ТОКМАН**

заступник завідувача відділу гуманітарної політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат філософських наук

**М. М. КАРПЕНКО**

головний консультант відділу гуманітарної політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат філософських наук, старший науковий співробітник

**А. Ю. ЩЕНКО**

старший науковий співробітник відділу гуманітарної політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат філологічних наук

**О. М. ЛИТВИНЕНКО**

головний консультант відділу гуманітарної політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат філософських наук

**В. С. ЛУПАЦІЙ**

радник при дирекції Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат соціологічних наук

**С. О. ЗУБЧЕНКО**

консультант відділу гуманітарної політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук

**О. П. РОЗУМНА**

старший консультант відділу гуманітарної політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат філософських наук

**М. Т. СТЕПИКО**

головний науковий співробітник відділу гуманітарної політики Національного інституту стратегічних досліджень, доктор філософських наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України

**В. Г. КРЕМЕНЬ**

президент Національної академії педагогічних наук України, доктор філософських наук, професор, академік НАН України, заслужений діяч науки і техніки України

**М. М. СЛЮСАРЕВСЬКИЙ**

директор Інституту соціальної та політичної психології Національної академії педагогічних наук України, кандидат психологічних наук, старший науковий співробітник, член-кореспондент НАПН України, заслужений працівник народної освіти України



- С. М. ЧЕРНЕНКО** головний консультант інформаційно-аналітичного відділу Національного інституту стратегічних досліджень
- О. В. МЕЛЬНИЧУК** завідувач відділу культурної політики Національного інституту стратегічних досліджень

**При підготовці доповіді були враховані пропозиції та зауваження експертів**

- С. І. БОЛТІВЕЦЬ** заступник директора Інституту психології ім. Г. С. Костюка Національної академії педагогічних наук України, доктор психологічних наук, професор

**ТЕМАТИЧНА ДОПОВІДЬ  
ГЛОБАЛЬНІ ВИКЛИКИ: СКЛАДНИЙ ПОШУК НАЦІОНАЛЬНИХ ВІДПОВІДЕЙ**

**Автори**

- О. В. ЛИТВИНЕНКО** заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, доктор політичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України (керівник)
- А. І. ГОНЧАРУК** Радник Президента України – Керівник Головного управління з питань міжнародних відносин, кандидат економічних наук, заслужений економіст України
- А. З. ГОНЧАРУК** завідувач відділу зовнішньої політики Національного інституту стратегічних досліджень
- С. А. ГУЦАЛ** головний спеціаліст відділу зовнішньої політики Національного інституту стратегічних досліджень
- М. Г. ГУЦАЛО** головний консультант відділу стратегій реформування сектору безпеки Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук
- М. Ф. ЄЖЕЄВ** завідувач сектору Росії та країн СНД відділу зовнішньої політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат військових наук, доцент
- Д. В. ДУБОВ** завідувач відділу досліджень інформаційного суспільства та інформаційних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук
- А. М. КОБЗАРЕНКО** старший консультант відділу зовнішньої політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук
- К. А. КОНОНЕНКО** завідувач відділу глобалістики та безпекових стратегій Національного інституту стратегічних досліджень
- Ю. В. КУРНИШОВА** головний консультант відділу зовнішньої політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук
- О. Д. МАРКЄЄВА** завідувач відділу стратегій реформування сектору безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

- В. В. ОРЛИК** головний консультант відділу зовнішньої політики НІСД, кандидат історичних наук
- М. О. ПАЛАМАРЧУК** завідувач сектору відділу етнополітики та внутрішньої безпеки Національного інституту стратегічних досліджень
- Б. О. ПАРАХОНСЬКИЙ** головний науковий співробітник відділу глобалістики та безпекових стратегій Національного інституту стратегічних досліджень, доктор філософських наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України
- Л. І. ПОЛЯКОВ** голова експертної ради Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння
- О. О. РЕЗНІКОВА** заступник завідувача відділу глобалістики та безпекових стратегій Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, заслужений економіст України
- О. О. СВЕРГУНОВ** провідний науковий співробітник відділу оборонних стратегій і військово-технічної політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат технічних наук
- А. Ю. СМЕНКОВСЬКИЙ** завідувач відділу енергетичної та ядерної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень, заслужений економіст України
- Ю. М. СКАЛЕЦЬКИЙ** завідувач відділу екологічної та техногенної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень, доктор медичних наук, доцент, заслужений діяч науки і техніки України
- О. В. СНИГИР** завідувач сектору Європи відділу зовнішньої політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук
- О. Л. СМІРНОВА** начальник відділу антикорупційної політики Департаменту антикорупційного законодавства та законодавства про правосуддя Міністерства юстиції України
- Г. М. ЯВОРСЬКА** головний науковий співробітник відділу глобалістики та безпекових стратегій Національного інституту стратегічних досліджень, доктор філологічних наук, професор

**При підготовці доповіді були враховані пропозиції та зауваження експертів**

- В. П. ГОРБУЛІН** академік НАН України, член Президії НАН України, доктор технічних наук, професор (рецензент)
- В. П. КУХАР** директор Інституту біоорганічної хімії та нафтохімії НАН України, доктор хімічних наук, професор, академік НАН України
- О. К. МИКАЛ** кандидат історичних наук, доцент Національного університету «Києво-Могилянська академія»
- В. В. ТРЮХАН** радник Міжнародного центру перспективних досліджень, партнер адвокатської компанії *IMG Partners*, аспірант кафедри європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президентові України

**Додаток**

---



# ПРО СТАН РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

## ВСТУП

Утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку України визначено одним із напрямків її внутрішньої політики відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. Державна політика у сфері формування інститутів та організацій громадянського суспільства має передбачати посилення їх взаємодії з органами публічної влади, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, проведення регулярних консультацій із громадськістю. При цьому реформування правового середовища для інституціонального розвитку громадянського суспільства має бути спрямоване на запровадження стандартів, передбачених рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № *СМ/Rec (2007)14*, а також на імплементацію зобов'язань України відповідно до міжнародних договорів у сфері прав людини та рішень Європейського суду з прав людини. У цьому контексті важливо відзначити, що у країнах розвинутої демократії громадянське суспільство виступає рівноправним партнером держави у вирішенні соціально-економічних, гуманітарних і політичних завдань. Організації громадянського суспільства забезпечують:

- надання якісних та економічно ефективних соціальних послуг, у тому числі таких, які не можуть забезпечити ані держава, ані комерційні організації, та переважно способом вироблення інноваційних підходів до забезпечення таких послуг;

- організацію громадян для самостійного задоволення їх інтересів без додаткових фінансових або адміністративних витрат з боку держави;
- поширення благодійництва та надання адресної та оперативної благодійної допомоги;
- неполітичне, тобто здобуття політичної влади без мети, представлення та просування інтересів різних груп населення і серед самих громадян, і в комунікації з політичними акторами;
- участь в ухваленні рішень і забезпечення таким чином більшої ефективності рішень з огляду на врахування інтересів різних соціальних груп;
- здійснення громадського контролю за владою та боротьби із корупцією.

Діючи таким чином, інституції громадянського суспільства нейтралізують патерналістські очікування громадян, підтримують та відтворюють демократичну політичну культуру, а також відіграють помітну роль у забезпеченні суспільної стабільності.

Визнаючи роль громадянського суспільства, країни розвиненої демократії системно залучають громадян та їх об'єднання до формування та реалізації державної політики в усіх сферах. Це дозволяє, по-перше, звільняти державу від реалізації окремих надмірно обтяжливих для неї соціальних завдань із збереженням високих соціальних стандартів для населення (так, у Німеччині залучення громадських організацій дозволяє заощаджувати 30–37 % вартості таких послуг для держави); по-друге, підвищувати якість політичних і публічно-правових рішень через повніше врахування потреб населення, альтернатив і можливих наслідків рішень (підвищення якості рішень сприяє підвищенню рівня легітимності органів публічної влади); по-третє, забезпечувати повнішу імплементацію публічно-правових рішень населенням. Натомість відмова від комунікації із громадським сектором і його відсторонення від формування політики перетворює громадський сектор на альтернативу та конкурента владного сектору і у соціальній, і у політичній сферах, негативно впливає на рівень підтримки владних інститутів з боку населення, підриває легітимність публічних рішень та знижує готовність населення до їх виконання.

Дедалі помітнішим стає економічний ефект від реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства:

- неурядові організації створюють 3–9 % ВВП розвинених країн (5 % у Бельгії, 7,9 % у Канаді);
- у громадському секторі країн Європейського Союзу працевлаштовано від 4,4 % до 14 % працездатного населення або принаймні п'ять осіб із кожних ста;
- у громадському секторі країн Європейського Союзу працює у 10 разів більше людей, ніж у легкій промисловості, та у 5 разів більше, ніж у харчовій промисловості;
- у країнах Центрально-Східної Європи громадські організації залучають утричі більше внутрішніх і зовнішніх інвестицій у соціальну сферу, ніж державні та комунальні установи соціального спрямування;
- внесок неурядових організацій у ВВП країн Європейського Союзу зростає вдвічі швидше, ніж внесок легкої промисловості;
- громадянське суспільство у сукупності – це сьома економіка світу за ВВП (1,3 трлн умовних одиниць, що дорівнює ВВП Франції або Великої Британії);
- громадянське суспільство створило у світі понад 25 млн оплачуваних робочих місць (найбільша транснаціональна корпорація створює 3,5 млн робочих місць);

• 60 % представників громадянського суспільства (включно із волонтерами) зайняті у наданні послуг, із них 40 % зосереджені на соціальних, медичних та освітніх послугах.

## 1. СУЧАСНИЙ СТАН ТА ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ САМООРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДЯН ТА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Відповідно до рейтингів впливових міжнародних організацій показники розвитку громадянського суспільства в Україні протягом періоду незалежності поступово поліпшувалися, а останніми роками не показували позитивної динаміки, але зберігали певну стабільність на досягнутому рівні. Вони є ліпшими, ніж в інших пострадянських країнах, натомість суттєво відстають від показників країн Балтії та країн Вишеградської групи. Так, за результатами дослідження *Nations in Transit* міжнародної неурядової організації *Freedom House* (де оцінка різних напрямів демократичного розвитку перехідних країн здійснюється за шкалою від 7 балів – «найгірша», до одного бала – «найкраща»), оцінка розвитку громадянського суспільства в Україні значно поліпшилася з 4,75 балів у 1998 р. до 3 балів у 2005 р. та 2,75 балів у 2006–2011 рр. Саме за напрямом «Громадянське суспільство» Україна продемонструвала найбільший поступ і відповідно отримала найкращу оцінку відносно інших показників. За іншими напрямками дослідження *Nations in Transit* рейтинги України виглядають менш успішними: у 2011 р. «Рейтинг демократичного розвитку» (тобто середній загальний показник, інтегрований на основі інших) становив 4,61 бала, «Національне демократичне управління» – 5,5 бала, «Виборчий процес» – 3,5 бала, «Незалежні медіа» – 3,75 бала, «Місцеве демократичне управління» – 5,5 бала, «Судова система та незалежність суддів» – 5,5 бала, «Корупція» – 5,75 бала<sup>1</sup>. Для визначення вказаного рейтингу розвитку громадянського суспільства зарубіжні експерти беруть до уваги кількісне зростання неурядових організацій України (НУО), їхню організаційну спроможність та фінансову стабільність, правове та політичне оточення, в якому вони функціонують, розвиток незалежних професійних спілок, рівень участі груп захисту інтересів у політичному процесі.

Показово також, що рейтинг розвитку громадянського суспільства *Nations in Transit* в Україні (2,75 бала) кращий або значно кращий, ніж в інших пострадянських країнах (окрім країн Балтії). Аналогічний показник за 2011 р. становить: в Азербайджані – 5,75 бала, у Білорусі – 6 балів, у Вірменії – 3,75 бала, у Грузії – 3,75 бала, у Казахстані – 5,75 бала, у Киргизстані – 4,75 бала, у Молдові – 3,25 бала, у Російській Федерації – 5,5 бала, у Таджикистані – 6 балів, у Туркменістані – 7 балів, в Узбекистані – 7 балів. Водночас в Естонії, Литві, Латвії, Словаччині, Чехії він становить 1,75 бала, у Польщі – 1,5 бала, в Угорщині – 2 бали<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>*Nations in Transit – Ukraine (2011)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline\\_images/NIT-2011-Ukraine.pdf](http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/NIT-2011-Ukraine.pdf)

<sup>2</sup>*Nations in Transit 2011 / Country Reports* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2011>

За даними іншого авторитетного рейтингу, що визначається у межах дослідження Індекс сталості неурядових організацій Агентства США з міжнародного розвитку (*USAID NGO sustainability Index*), стан розвитку громадянського суспільства в Україні оцінено у 3,5 бали (за шкалою від 1 до 7, де поріг консолідації складає 3 бали). При цьому найслабшими складниками сталості НУО є фінансова життєздатність (4,2 бала) та їх сприйняття громадськістю (3,8 бала), а найсильнішими – адвокація (2,8 бала) та надання послуг (3,3 бала). Показово, що за показником адвокації НУО вже навіть перейшли поріг консолідованої демократії. За загальною оцінкою зарубіжних експертів, громадянське суспільство України характеризується як перехідне та неконсолідоване<sup>3</sup>, тобто таке, що не досягло рівня країн розвинутої демократії та зберігає ризик повернення до менш розвинутого стану.

2011 рік характеризувався стабілізацією позитивних трендів інституціонального розвитку громадянського суспільства. Продовжувалося подальше зростання кількості офіційно зареєстрованих об'єднань громадян, хоча динаміка такого зростання дещо уповільнилася. Згідно з даними Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України, оприлюдненими Державною службою статистики України, станом на початок 2012 р. було зареєстровано (включно з міжнародними, всеукраїнськими, місцевими організаціями, їх осередками, філіями та відокремленими структурними підрозділами) 71767 громадських організацій (на початок 2011 р. їх було 67696), 27834 профспілки та їх об'єднань (у 2011 р. – 26340), 13475 благодійних організацій (у 2011 р. – 12860), 13872 об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (у 2011 р. – 11956) та 1306 органів самоорганізації населення (у 2011 р. – 1210)<sup>4</sup> (табл. 1).

Таблиця 1

### Зростання кількості об'єднань громадян в Україні у 2008–2012 рр.<sup>5</sup>

| Об'єднання громадян                                | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Громадські організації та їх осередки              | 54862 | 59321 | 63899 | 67696 | 71767 |
| Профспілки та їх місцеві об'єднання                | 20405 | 22678 | 24649 | 26340 | 27834 |
| Благодійні організації                             | 10988 | 11660 | 12267 | 12860 | 13475 |
| Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків | 6848  | 8549  | 10329 | 11956 | 13872 |
| Органи самоорганізації населення                   | –     | –     | 1152  | 1210  | 1306  |

Джерело: за даними ЄДРПОУ Державної служби статистики України

Характерно, що тенденція зростання з року в рік кількості офіційно зареєстрованих об'єднань громадян фіксується і на рівні громадських організацій із всеукраїнським та міжнародним статусами, і на місцевому рівні. За даними статистичного бюлетеня «Громадські організації в Україні» Державної

<sup>3</sup>2009 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia 13th Edition – June 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex)

<sup>4</sup>Показники Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України (ЄДРПОУ) на 1 січня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ukrstat.org/uk/express/expr2012/01\\_12/13\\_.zip](http://ukrstat.org/uk/express/expr2012/01_12/13_.zip)

<sup>5</sup>Станом на 1 січня зазначених у таблиці років.



служби статистики України (на основі даних Міністерства юстиції України), станом на 1 січня 2011 р. в Україні діяло 3529 об'єднань громадян, що були легалізовані Мін'юстом України (збільшення порівняно з 2009 р. на 7,6 % та з 1996 р. у 4,8 разу), з них 185 політичних партій та 3344 громадські організації (відповідно 5,2 % та 94,8 % у загальній кількості громадських об'єднань). Із загальної кількості легалізованих громадських організацій 2619 мали всеукраїнський статус, 725 – міжнародний. Місцевими реєструючими органами легалізовано 77252 громадських організацій з місцевим статусом (збільшення порівняно з 2009 р. на 7,5 %)⁶. Суттєвим є те, що вказана тенденція характерна для всіх регіонів України.

Кількість зареєстрованих об'єднань громадян досить суттєво відрізняється за різними даними, при цьому жодна з офіційних методик статистичного обліку (ЄДРПОУ, Міністерство юстиції України) не дозволяє отримати точну інформацію про кількісні показники розвитку громадянського суспільства. Так, методика ЄДРПОУ не враховує організації та осередки, легалізовані способом повідомлення; натомість Єдиний реєстр громадських формувань Міністерства юстиції України не враховує організації, легалізовані виконавчими комітетами органів місцевого самоврядування. Крім того, державна статистика об'єднує показники принципово різних видів неприбуткових установ та організацій (від власне громадських організацій до торговельних бірж) і розподіляє окремі види інститутів громадянського суспільства (ІГС) між різними інституційними секторами. Це не дозволяє отримати дані щодо економічних показників діяльності власне інститутів громадянського суспільства, зокрема їх частки у валовому внутрішньому продукті України. Жодна з названих методик статистичного обліку ІГС не відповідає європейським стандартам у цій сфері.

Позитивним чинником, що сприяє відкритості в діяльності організацій громадянського суспільства (ОГС) та інформуванню про неї громадян, стало започаткування з березня 2009 р. на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України пошукової системи «Єдиний реєстр громадських формувань», яка функціонує у відкритому доступі. Саме на створенні такого інформаційного ресурсу тривалий час наполягали представники громадських об'єднань. Станом на початок 2012 р. даний реєстр містив відомості про 3526 легалізованих організацій із всеукраїнським і міжнародним статусами, 323 громадські організації, легалізовані способом повідомлення про заснування, 1118 благодійних організацій, 66 постійно діючих третейських судів, 22 творчі спілки⁷.

За кількістю НУО на 10 тис. населення Україна значно відстає від країн Євросоюзу та Македонії. За офіційними статистичними даними, на 10 тис. постійних мешканців України у 2010 р. припадало 32,1 легалізованих громадських об'єднань, з них громадських організацій і благодійних фондів – 17,6. Водночас у Македонії було створено близько 50 асоціацій громадян і фондів на 10 тис. населення, тобто майже у 3 рази більше, ніж в Україні. В Естонії (має один із найвищих показників розвитку громадянського суспільства серед країн – нових членів ЄС), цей показник становить близько 250 ОГС,

⁶ *Громадські організації в Україні у 2010 році* : статистичний бюлетень / Держкомстат України. – К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2011. – С. 7-8.

⁷ *Єдиний реєстр громадських формувань* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/unitarylist/>

в Угорщині (має найнижчий показник сталості ОГС серед країн Вишеградської групи) – близько 65 ОГС.

Слід брати до уваги також, що далеко не всі зареєстровані в Україні ОГС є активно і постійно діючими, або ж взагалі реально існуючими. Так, за даними Державного комітету статистики України, про результати своєї діяльності за 2010 р. органам статистики прозвітувало 21677 центральних органів громадських організацій, що складає лише 39,2 % від їх загальної кількості<sup>8</sup>. А згідно з оцінками Творчого Центру «Каунтерпарт» частка активних і постійно діючих громадських організацій (тобто таких, що працюють не менше двох років, мають досвід виконання двох і більше проектів та є відомими у своєму регіоні) складає лише 8-9 % від їх загальної кількості<sup>9</sup>.

Громадська активність в її організованих формах охоплює сьогодні майже всі сфери суспільного життя. У структурі громадських організацій за спрямуванням і видами діяльності у 2010 р. найбільша питома вага (16,7 %) припала на оздоровчі та фізкультурно-спортивні об'єднання (порівняно з 2009 р. збільшення на 8,5 %). Об'єднання професійної спрямованості та молодіжні організації складають відповідно 10,4 % та 9,6 % від загальної кількості громадських організацій, об'єднання ветеранів та інвалідів – 8,6 %, освітні та культурно-виховні організації – 5,2 %, (зростання порівняно з 2009 р. відповідно на 6,9 %, 5,2 %, 6,8 % і 6,5 %) <sup>10</sup>. При цьому співвідношення між секторами діяльності громадських організацій, темпами їх кількісного зростання протягом останніх років (як свідчить аналіз відповідних статистичних даних) не зазнає істотних коливань і залишається відносно стабільним.

За часткою економічно активного населення, працевлаштованого в НУО, Україна знаходиться на рівні Румунії та Польщі. За оцінкою експертів, лише близько 1 % економічно активного населення України працює у НУО. У Чехії та Угорщині цей показник є майже удвічі більший (1,7 % та 2 % відповідно), у Німеччині – майже у 7 разів (6,8 %).

Низька фінансова життєздатність ОГС України пояснюється їх значною залежністю від зовнішнього фінансування. У структурі доходів громадських організацій України найбільшим джерелом є благодійні внески нерезидентів, тобто іноземних донорів ( 21,5 % з урахуванням м. Києва та 30,5 % загалом). Благодійні внески підприємств України до громадських організацій у 2010 р. склали лише 15,1 %, хоча у 2009 р. такі внески складали 20,7 % доходів громадських організацій.

Частка фінансової підтримки з державного чи місцевого бюджетів (у вигляді і грантів, і відшкодувань за надані послуги) у бюджеті пересічної ОГС України складає 2-3 %, пересічної ОГС країн ЄС – 40–60 %. Частка фінансової підтримки за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів у загальних доходах ОГС України складає лише близько 8 % (для порівняння у Чехії – 39 %, в Угорщині – 27 %, а у Польщі – 24 %). Частка доходів від продажу послуг у загальних доходах ОГС України складає 18,7 %, тоді як у Чехії цей показник складає 47 %, в Угорщині – 55 %, а у Польщі – 60 %. У цілому структура доходів ОГС України суттєво відрізняється від структури доходів ОГС країн ЄС. У більшості країн ЄС основним джерелом доходів ОГС є продаж

<sup>8</sup>Громадські організації в Україні у 2010 році : статистичний бюлетень / Держкомстат України. – К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2011. – С. 9.

<sup>9</sup>Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002–2006 роки / Підготовлено Творчим Центром «Каунтерпарт». – К. : «Макрос», 2006. – С. 18.

<sup>10</sup>Громадські організації в Україні у 2010 році : статистичний бюлетень / Держкомстат України. – К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2011. – С. 7–9.

власних послуг та фінансова підтримка з боку держави (загалом до 85 %), а благодійні внески складають у середньому не більше 20 %. Натомість в Україні доходи від продажу послуг та фінансова підтримка за рахунок бюджетних коштів складають менше 30 % загальних доходів ОГС. Частка ОГС у ВВП України становить 0,73 %. У Чехії цей показник складає 1,3 %, у Франції – 4,2 %, Бельгії – 5 %, Канаді – 7,9 %. Наведені дані свідчать, що Україна відстає не лише загалом від країн ЄС, а й зокрема від інших посткомуністичних країн за всіма економічними показниками розвитку громадянського суспільства<sup>11</sup>.

Таким чином, соціально-економічний аспект діяльності ОГС залишається недооціненим. Адже становлення розвиненого громадянського суспільства можливе лише як формування системи горизонтальних зв'язків не лише політично, а й економічно незалежних суб'єктів у сферах виробництва, розподілу та споживання матеріальних і нематеріальних благ. Така демократична самоорганізація можлива лише за умови дійсно вільних ринкових відносин, захищених від будь-якого адміністративного тиску чи прямого втручання з боку органів державної влади. Держава має залишити за собою лише основні регулюючі важелі через відповідні політичні, економічні та законодавчі механізми, завдяки яким забезпечує рівні конкурентні умови для всіх учасників ринку, сприяє розвитку підприємництва (особливо малого та середнього бізнесу), гарантує недоторканість приватної власності. Це дасть змогу розвиватися економічній самодіяльності населення, уможливить нормальне функціонування ринку капіталів, товарів, послуг, робочої сили та інформації як економічного базису становлення громадянського суспільства та формування повноцінного середнього класу як його соціальної основи. За таких умов «третій сектор» має стати потужним чинником економічного зростання та впровадження інноваційних технологій, розкриється значний антикризовий потенціал ОГС у створенні нових робочих місць та матеріальному самозабезпеченні громадян.

Суттєвим резервом пом'якшення негативних наслідків кризових процесів, соціального захисту найуразливіших груп населення, зменшення навантаження видатків на Державний бюджет є поширення благодійної діяльності. Однак в Україні її потенціал використовується вкрай недостатньо. Україна посідає лише 150 місце у світовому рейтингу благодійності серед 153 держав і відповідно останнє місце з 26 держав у регіоні Центрально-Східної Європи. Якщо, скажімо, у Нідерландах на один благодійний фонд припадає 100 мешканців країни, то в Україні – на 4 тис. мешканців<sup>12</sup>.

Не набула ще в Україні належного поширення, на відміну від багатьох розвинених країн, практика меценатства. Податкові стимули для меценатства обмежені окремими, вузько визначеними напрямками. Одна з основних причин цього – відсутність і у Податковому кодексі, і в законі про благодійництво загального визначення меценатської діяльності, що відповідало б міжнародним договорам України.

Надмірне правове регулювання волонтерської діяльності суттєво обмежує можливості її розвитку. Так, відповідно до Закону України «Про волонтер-

<sup>11</sup>Красносільська, А. Європейські мірки. Показники розвитку громадянського суспільства України у європейському контексті / А. Красносільська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid>

<sup>12</sup>Вінніков, О. Ю. Як здійснювати благодійну діяльність в Україні згідно з новим Податковим кодексом / О. Ю. Вінніков, М. В. Лациба. – К. : Агентство «Україна», 2011. – С. 4.

ську діяльність» від 19 квітня 2011 р. організації, що працюють із волонтерами, мають отримувати спеціальну реєстрацію, забезпечувати страхування волонтерів тощо. Останнє, зокрема, є обтяжливим для неприбуткових організацій, можливості яких залучати додаткові вільні кошти є обмеженими, а додаткове фінансове навантаження не компенсується податковими пільгами.

Крім традиційних напрямів волонтерства (безоплатної роботи у притулках для дітей, школах-інтернатах, догляду за хворими, допомоги людям з обмеженими фізичними можливостями та похилого віку тощо), дієвим стимулом для популяризації його ідей серед молоді стала підготовка до проведення в Україні та Польщі футбольного чемпіонату Євро-2012. Майже 24 тис. заявок отримано від бажаючих стати волонтерами цього заходу при потребі в близько 5,5 тис. волонтерів. Конкурс бажаючих надавати допомогу на ньому співробітникам УЄФА становив у середньому по Україні 4 особи на місце, а в Києві навіть 6,5 особи на місце<sup>13</sup>.

Однією з основних проблем розвитку громадянського суспільства в Україні залишається наднизький рівень соціального капіталу, що проявляється, зокрема, у недовірі громадян до органів влади, соціальних інститутів, політичних партій. Не є винятком і ставлення до ОГС. Як наслідок, низький рівень залучення громадян до їхньої діяльності. Так, за даними соціологічних досліджень, кількість громадян, які не довіряють громадським організаціям, протягом тривалого часу стабільно перевищує кількість тих, хто їм довіряє. Згідно із середнім показником за останні два роки на основі даних соціологічних досліджень Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова загалом 28,4 % населення України довіряють громадським організаціям, при цьому лише 3,4 % населення довіряють повністю, 25,2 % – скоріше довіряють. Не довіряють громадським організаціям 53,3 % населення, при цьому 21,7 % не довіряють повністю, а 31,58 % – скоріше не довіряють<sup>14</sup>. Таким чином, середній показник довіри до громадянського суспільства в Україні є нижчим, ніж, наприклад в Албанії (39,6 %) або у Грузії (45,6 %).

Однак маємо констатувати й позитивну тенденцію поступового зростання частки громадян, які усвідомлюють суспільно корисне значення громадських об'єднань. Як свідчать дані дослідження «Громадська думка в Україні», проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) у липні 2011 р., дедалі більше обізнаних з НУО громадян України вважають, що НУО безперечно необхідні або необхідні для своєї країни. Відсоток таких підвищився з 63 % у 2010 р. до 76 % у 2011 р. Це найвищий показник, зафіксований за весь час цього дослідження (проводиться з 1997 р.)<sup>15</sup> За даними Інституту соціології НАН України, участь у діяльності політичних партій та громадських організацій досі залишається серед найменш значущих для громадян України цінностей (менше 3-х балів за 5-бальною шкалою), разом з тим цей показник зріс з 2,09 бала 1994 р. до 2,46 бала у 2011 році<sup>16</sup>.

<sup>13</sup>Працювати на Євро-2012 безплатно хоче рекордна кількість людей [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unian.net/ukr/news/news-462928.html>

<sup>14</sup>Чи довіряєте Ви громадським організаціям? (динаміка, 2001–2011) Соціологічне опитування Центру Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=81](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=81)

<sup>15</sup>Громадська думка в Україні. Головні результати опитування проведеного IFES у липні 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ifes.org/-/media/Files/Publications/Survey/2011/Public\\_Opinion\\_in\\_Ukraine\\_2011\\_Report\\_UKR.pdf](http://www.ifes.org/-/media/Files/Publications/Survey/2011/Public_Opinion_in_Ukraine_2011_Report_UKR.pdf)

<sup>16</sup>Україні – 20: погляд соціолога. Прес-реліз прес-конференції «Україні – 20: моніторинг соціальних змін». – 2011. – 3 серпня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.i-soc.com.ua/institute/pres-rel\\_08\\_2011-1.pdf](http://www.i-soc.com.ua/institute/pres-rel_08_2011-1.pdf)

Водночас за останні два роки кількість громадян, які повністю не довіряють громадським організаціям, зменшилася на 10 %, а кількість тих, кому важко визначитися щодо довіри чи недовіри їм, зменшилася на 3,5 %. Одночасно із цим кількість тих, хто повністю довіряє громадським організаціям, збільшилася на 2 %, а кількість тих, хто скоріше довіряє, – до 10 % (порівняно із результатами опитувань Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, проведених у грудні 2008 р. та у грудні 2011 р.) У грудні 2011 р. зафіксовано найвищий за останні 10 років відсоток населення, який скоріше довіряє громадським організаціям, проте показник «скоріше не довіряю» був вищим, ніж у середньому за 10 років – 31,6 %.

Разом із тим дані соціологічних досліджень фіксують наявність в Україні значного потенціалу зростання кількості ІГС та громадської активності через залучення до їх діяльності. У 2008 році 40 % населення вважали, що найефективнішим способом досягти певної мети було створення ІГС або приєднати-ся до існуючого, і лише 20 % обрали варіант «діяти спільно без ІГС». При цьому у більшій ефективності індивідуальних дій були упевнені лише 8,3 % громадян<sup>17</sup>. Щодо оцінки впливу ІГС на здійснення політики, 45 % населення України вважають такий вплив середнім або значним, проте 40 % – найменшим чи малим<sup>18</sup>.

Важливе місце у сегменті громадянського суспільства займають соціально-корпоративні організації та рухи (професійні галузеві організації, об'єднання ветеранів, ліквідаторів аварії на ЧАЕС, підприємців та інші організовані групи, що ставлять перед собою мету поліпшення умов життєдіяльності). Соціально-корпоративні рухи на відміну від організацій створюються дуже швидко й так само швидко розпадаються після досягнення мети. Тренд, притаманний 2010 р. щодо соціально-економічних чинників поширення громадської активності, набув ще більшої актуальності у 2011 р., але вже спираючись на більшу соціальну базу. Громадські виступи мали переважно протестні ознаки й були відповіддю на звуження соціальних гарантій, що забезпечуються державою. Особливою гостротою відрізнялися виступи чорнобильців та афганців, що масово відбулися в багатьох містах України.

З-поміж основних чинників протестів зазначимо такі: повільну динаміку зростання соціально-економічних показників розвитку України; невідповідну суспільним очікуванням ситуацію із рівнем соціального захисту громадян та їх матеріальним становищем, що формує почуття невпевненості та розчарування діями влади; ініційовані владою непопулярні реформи.

Система державної соціальної підтримки населення, що включає соціальні пільги, житлові субсидії та всі види державної соціальної допомоги, сьогодні не виконує покладених на неї функцій у частині впливу на нерівність у суспільстві, масштаби бідності та становище найуразливіших верств населення. Найменш ефективною сьогодні є система соціальних пільг – і з погляду кращого використання коштів за рахунок адресності, і з огляду на їх роль у змен-

<sup>17</sup>Якщо люди мають спільні цілі і хочуть їх досягти, як їм потрібно діяти, щоб досягти більшого ефекту? Соціологічне опитування Центру Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=365](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=365)

<sup>18</sup>Наскільки сильно наведені інституції впливають на вироблення державної політики в Україні? Соціологічне опитування Центру Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=579](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=579)

шенні нерівності та зниженні показників бідності. Програма соціальних пільг не тільки посилює розшарування, а й підвищує ризики бідності домогосподарств з дітьми внаслідок впровадження несправедливих перерозподільних механізмів<sup>19</sup>.

Упродовж 2011 р. Рахунковою палатою України було проведено низку заходів з аудиту дій органів державної влади щодо деяких категорій громадян, які потребували соціальної підтримки. Результати аналізу показали, що саме дії влади багато в чому спричинили зростання протестної активності пільговиків. Так, 10 серпня 2011 р. на колегії Рахункової палати було заявлено, що існуюча державна система компенсацій громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, є неефективною, базується на нормативно-правових актах, що не відповідають вимогам Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 р. А це призводить до порушення їх конституційних прав на соціальний захист. В аудиті також констатується, що внаслідок масових звернень чорнобильців до судових органів з вимогами про виплати недоотриманих компенсацій та допомоги сума коштів, які державі належить сплатити за рішеннями судів, як і кількість позовів громадян до держави, стрімко зростає. Під час аудиту було з'ясовано, що розміри одноразової компенсації за шкоду, заподіяну здоров'ю інвалідам-чорнобильцям, не переглядалися урядом із 1996 року. Діючі на сьогодні розміри компенсації у 100 разів нижчі за визначені Законом<sup>20</sup>.

Результати аудиту діяльності місцевих держадміністрацій та органів місцевого самоврядування (ОМС) у частині виконання у 2009–2011 рр. повноважень з реалізації державної політики у галузі соціального забезпечення та соціального захисту людей похилого віку й інвалідів (були оприлюднені Рахунковою палатою 27 липня 2011 р.) показали, що відповідні міністерства та місцеві держадміністрації не виконують норм законів України «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 р., «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 5 жовтня 2000 р. щодо надання людям похилого віку та інвалідам безоплатних соціальних послуг в обсягах, визначених державними стандартами соціального обслуговування<sup>21</sup>.

11 травня 2011 р. колегія Рахункової палати репрезентувала висновки аудиту ефективності використання коштів Держбюджету на соціальний захист ветеранів війни, в якому, зокрема, зазначається, що Мінфін і Мінпраці у 2009–2010 рр. не виконали вимог Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 р. у частині реалізації соціальних гарантій ветеранів війни. Фінансове забезпечення цих гарантій при формуванні Кабміном і Мінфіном проектів Державного бюджету було вкрай недостатнім. У подальшому – на етапі організаційного забезпечення виконання відповідних бюджетних програм – Мінпраці зволікало з їх реалізацією та неналежно управляло фінансовими ресурсами. Щорічна разова грошова допомога ветеранам війни урядом укотре була встановлена в абсолютних розмірах, які значно нижчі від розмірів, передбачених законами України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про

<sup>19</sup>Черенько, Л. М. Оцінка впливу державної соціальної підтримки на нерівність та бідність населення / Л. М. Черенько // Демографія та соціальна економіка. – 2011. – № 2 (16). – С. 126.

<sup>20</sup>Компенсації чорнобильцям : пошук виходу з глухого кута [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16737803>

<sup>21</sup>Заручники нерозв'язаних проблем у системі соціального обслуговування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16737726>

жертви нацистських переслідувань» від 23 березня 2000 р., що викликало численні звернення ветеранів війни до судів різних інстанцій. Сума коштів, що підлягає виплаті за рішеннями судів, щороку збільшується<sup>22</sup>.

Невисока оцінка Рахунковою палатою ефективності діяльності окремих органів державної влади підтверджується даними соціологічних досліджень, що зафіксували зниження довіри громадян до влади в цілому та зростання кількості осіб, готових взяти участь в акціях протесту. Так, 2/3 опитаних соціологічною службою Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова в грудні 2011 р. (66,3 %) вважають, що протягом цього року ситуація в країні в цілому змінилася на гірше, лише 6,1 % вказують на поліпшення ситуації, 22,1 % вважають, що вона не змінилася (для порівняння: у січні-лютому 2011 р., оцінюючи зміни в країні, що відбулися у 2010 р., погіршення зазначали 52,8 % респондентів)<sup>23</sup>. При цьому громадяни констатують погіршення ситуації в більшості сфер. Найчастіше (87,4 %) респонденти вказують на погіршення ситуації стосовно цін і тарифів, 66 % – на збільшення негативного ставлення громадян до влади, 65,3 % – на зниження рівня стабільності, 64,6% – на зменшення упевненості у завтрашньому дні, 64,5 % – на погіршення економічного становища країни, 60,8 % – на зниження рівня соціального захисту, 60,7 % – на зниження добробуту їх родини, на погіршення ставлення влади до громадян (59,8 %), оплати праці (59,4 %), пенсійного забезпечення (56,9 %), міжнародного іміджу України (51,8 %). Наведені дані свідчать про незадоволення соціально-економічним становищем населення України, що й обумовило зростання протестних настроїв. Так, частка тих, хто вважає, що у разі значного погіршення умов життя потрібно вийти на вулицю з протестом, у грудні 2011 р. була помітно більшою (52 %), ніж частка тих, хто дотримується точки зору, що ліпше терпіти матеріальні труднощі заради збереження в країні порядку (23,3 %) (табл. 2).

Таблиця 2

**Розподіл відповідей на запитання  
«Що, на Вашу думку, ліпше – терпіти матеріальні труднощі  
заради збереження в країні порядку, чи в разі значного погіршення  
умов життя вийти на вулицю з протестом?»**

| Рік<br>Відповіді  | Серпень<br>2002 | Квітень<br>2003 | Жовтень<br>2009 | Лютий<br>2011 | Квітень<br>2011 | Травень<br>2011 | Серпень<br>2011 | Жовтень<br>2011 | Грудень<br>2011 |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Терпіти матеріальні труднощі заради збереження в країні порядку   | 23,5            | 24,2            | 34,8            | 21,7          | 22,8            | 20,6            | 17,4            | 21,5            | 23,3            |
| У разі значного погіршення умов життя вийти на вулицю з протестом | 51,2            | 52,7            | 46,5            | 56,5          | 53,9            | 48,4            | 55              | 52,8            | 52              |
| Важко відповісти  | 25,3            | 23,1            | 18,7            | 21,8          | 23,2            | 31              | 27,6            | 25,7            | 24,8            |

<sup>22</sup>Соціальний захист ветеранів війни: святковий фарс, буденна профанація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16736832>

<sup>23</sup>Громадська думка про підсумки 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://razumkov.org.ua/ukr/news.php?news\\_id=386](http://razumkov.org.ua/ukr/news.php?news_id=386)

Упродовж 2011 р. найвищі показники бажання взяти участь у протестних акціях спостерігалися влітку. Разом з тим у грудні 2011 р. порівняно з лютим 2011 р. частка тих, хто заявив про свою готовність взяти участь у більшості різних форм протесту, збільшилася (табл. 3).

Таблиця 3

**Розподіл відповідей на запитання «Чи готові Ви особисто взяти участь у таких акціях протесту для захисту своїх прав та інтересів?»**

| Відповіді  | Упевнений, що візьму участь | Скоріше за все, візьму участь | Скоріше за все, не братиму участі | Упевнений, що не братиму участі | Важко відповісти |
|--|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|------------------|
| Санкціоновані мітинги та демонстрації                              |                             |                               |                                   |                                 |                  |
| Лютий 2011   | 16                          | 19,8                          | 15,7                              | 38,6                            | 9,8              |
| Грудень 2011   | 21,8                        | 22,8                          | 15,9                              | 30,7                            | 8,8              |
| Несанкціоновані мітинги та демонстрації                            |                             |                               |                                   |                                 |                  |
| Лютий 2011   | 7,1                         | 11,3                          | 18,8                              | 53,1                            | 9,7              |
| Грудень 2011   | 11,1                        | 15,9                          | 21,8                              | 41,9                            | 9,4              |
| Страйки  |                             |                               |                                   |                                 |                  |
| Лютий 2011   | 6,5                         | 11,3                          | 16,9                              | 56,6                            | 8,8              |
| Грудень 2011   | 6,6                         | 13,6                          | 19,9                              | 50,8                            | 9,1              |
| Бойкот – відмова від виконання рішень адміністрації, органів влади |                             |                               |                                   |                                 |                  |
| Лютий 2011   | 4,6                         | 9,6                           | 16,6                              | 59,1                            | 10,1             |
| Грудень 2011   | 5,1                         | 9,3                           | 19,2                              | 56,5                            | 9,8              |
| Блокування руху на дорогах і залізницях                            |                             |                               |                                   |                                 |                  |
| Лютий 2011   | 2,8                         | 6                             | 15,5                              | 67,5                            | 8,3              |
| Грудень 2011   | 2,8                         | 5,8                           | 16,9                              | 65,9                            | 8,7              |
| Вуличні заворушення  |                             |                               |                                   |                                 |                  |
| Лютий 2011   | 1,5                         | 3                             | 14,5                              | 73,2                            | 7,8              |
| Грудень 2011   | 1,7                         | 4,1                           | 16                                | 70,3                            | 7,9              |

Найчастіше як можливі причини участі в акціях протесту респонденти називають «значне підвищення цін на найнеобхідніше» (38,1 %), «невиплату зарплат» (32,3 %), «масове скорочення робочих місць» (27,3 %), «низький рівень заробітної плати» (24,8 %), «протест проти злочинності і беззаконня» (21,9 %), «протест проти свавілля місцевої влади» (20,4 %), «захист прав людей, чий права були порушені» (18,9 %) (табл. 4).

Специфічними для найпомітніших громадських виступів у 2011 р. стали: переважно соціально-економічний, а не політичний характер; намагання учасників акцій відстояти свої громадянські права, використовуючи переважно методи тиску; відсутність вираженого лідерства; спонтанність виникнення та швидкісне поширення протестів. Слід зазначити, що ситуація залишається нестабільною та вимагає суттєвого вдосконалення державної політики й ви-



роблення нових управлінських підходів. Перебіг протестних виступів громадськості у 2011 р. виявив брак інструментів для ведення діалогу між владою та соціально-корпоративними організаціями, що не підпадають під дію Закону України «Про соціальний діалог в Україні» від 23 грудня 2010 р.

Таблиця 4

**Розподіл відповідей на запитання «У яких випадках Ви могли б узяти участь у законних акціях протесту (мітингах, демонстраціях, пікетуваннях)?»\***

| Рік / Відповіді   | Лютий 2011 | Квітень 2011 | Травень 2011 | Серпень 2011 | Жовтень 2011 | Грудень 2011 |
|---|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| У разі невилати зарплат   | 30,7       | 34,2         | 28,3         | 25,8         | 34,5         | 32,3         |
| Через низький рівень заробітної плати   | 26,6       | 29,2         | 25,3         | 22,5         | 30,7         | 24,8         |
| У разі значного підвищення цін на найнеобхідніше  | 39,2       | 42,5         | 35,7         | 34,3         | 38,8         | 38,1         |
| Протест проти злочинності і беззаконня  | 21,9       | 21,6         | 17           | 19,4         | 22,9         | 21,9         |
| Підтримка вимоги імпічменту Президента України  | 9,1        | 9,9          | 5,9          | 8,3          | 11,2         | 13,9         |
| Протест проти іноземного втручання у внутрішні справи України                               | 14,7       | 11,4         | 10,9         | 8,1          | 11,6         | 12,3         |
| Протест проти масового скорочення робочих місць на якомусь підприємстві або в якійсь галузі | 26,1       | 26,9         | 18           | 24,2         | 22,8         | 27,3         |
| Протест проти свавілля місцевої влади   | 21,9       | 21,6         | 19,9         | 19,8         | 23,4         | 20,4         |
| В екологічних мітингах  | 12,3       | 9,4          | 10,2         | 6,9          | 11,3         | 9,7          |
| На підтримку дій діючої влади   | 3,6        | 2,6          | 2,5          | 1,5          | 2,9          | 2,6          |
| В акціях на захист пам'яток історії та культури   | 8,8        | 7            | 5,9          | 4,9          | 6,1          | 6,9          |
| На захист прав людей, чий права були порушені   | 17,4       | 15,4         | 16,5         | 11,9         | 16,6         | 18,9         |
| Проти дискримінації за расовою або етнічною ознакою   | 5,8        | 4,8          | 4,4          | 2            | 5,5          | 5            |
| Інше  | 2,9        | 3,1          | 1,9          | 2,3          | 4,3          | 4,4          |
| У жодному випадку   | 31,3       | 26           | 26,6         | 27,3         | 19,1         | 10,4         |
| Важко відповісти  | 10,6       | 7,5          | 10,6         | 11,4         | 17,4         | 22,6         |

\* Респонденти могли дати всі необхідні варіанти відповіді

Загалом виокремимо такі основні тенденції активізації соціально орієнтованих громадських рухів у 2011 р.: зміна політичних чинників поширення громадської активності на соціально-економічні; збільшення незадоволеної соціально-економічним становищем значної частини населення України, що знайшло відображення у зростанні протестних настроїв у суспільстві; збільшення соціальної бази протестних акцій; радикалізація протестних акцій; зростання їх кількості за умов посилення кризових явищ.

## **2. ВЗАЄМОДІЯ ІНСТИТУЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ЗДОБУТКИ ТА АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ**

Проблема налагодження взаємовідносин держави із громадянами набуває дедалі більшої актуальності в порядку денному державної політики в Україні. Ідеться, по-перше, про гарантування державою прийнятних умов (політико-правових, адміністративно-організаційних, фінансових) для функціонування ІГС; по-друге, про спрямування спільних зусиль державних інституцій та ІГС на розв'язання нагальних проблем. Модель взаємодії державних інституцій та ІГС має забезпечувати задоволення прав та інтересів різних соціальних груп і реалізацію ефективної державної політики, враховуючи потребу збалансування інтересів національного, групового й індивідуального рівнів.

На сьогодні прийняття низки законодавчих актів дозволяє говорити про розширення правового поля для взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Водночас з огляду на те, що низку з них прийнято нещодавно, говорити про системність та ефективність практики взаємодії зарано. Україна перебуває в процесі напрацювання інструментів та практик взаємодії в цій сфері, адаптації законодавства до європейських стандартів, виконання конкретних зобов'язань.

Серед інструментів взаємодії органів державної влади та ІГС такі: консультації з громадськістю, участь у спільних органах (громадські ради), спільних робочих групах (із представників органів виконавчої влади, законодавчої влади, місцевих органів влади) тощо. На загальнодержавному та місцевому рівнях ІГС застосовують доступ до публічної інформації (інформаційні запити), звернення до депутатів, органів державної влади, участь у громадських слуханнях, проведення громадських експертиз, участь у реалізації політики через конкурси соціальних проектів (так зване соціальне замовлення).

Об'єктивним є процес поступового перебирання громадським сектором частини соціальних та інших функцій, якими перевантажено державні інституції. На тлі обмеженості державних матеріальних ресурсів потенціал громадського і приватного секторів використовується недостатньо та потребує стимулювання. Тому робота органів державної влади має бути зорієнтована на створення режиму сприяння для діяльності ІГС: від вирішення питання їх реєстрації, активного використання всіх консультаційних механізмів до залучення ІГС з метою виконання соціальних завдань.

**Консультації з громадськістю. Громадські ради при органах виконавчої влади.** Новий імпульс роботи громадських рад та оптимізації способу їх утворення був наданий Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996, яка значною мірою врахувала критичні зауваження, побажання та рекомендації, висловлені представниками ІГС. Постановою визначено Порядок проведення консультацій з громадськістю, що передбачає проведення громадських консультацій у формі публічного обговорення (громадські слухання, форуми, «круглі столи», конференції, збори, зустрічі з громадськістю). Цією ж Постановою затверджено спеціальне Типове положення про громадські ради, що утворюються при органах виконавчої влади.

Загальнонаціональний моніторинг процесів формування громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади, проведений

УНЦПД та Творчим об'єднанням «ГОРО», засвідчив, що більшість органів виконавчої влади виконали вимогу Постанови Кабінету Міністрів України № 996 щодо формування (оновлення) громадських рад. Станом на 1 жовтня 2011 р. сформовано 566 громадських рад із 608 необхідних, тобто 93 %, а саме: 9, тобто 56 %, громадських рад на рівні міністерств; 28, тобто 45 %, громадських рад на рівні центральних органів виконавчої влади; 27, тобто 100 %, громадських рад на рівні облдержадміністрацій, Ради Міністрів АР Крим, Київської та Севастопольської міськдержадміністрацій; 487, тобто 99,6 %, громадських рад на рівні районних держадміністрацій; 14, тобто 100 %, громадських рад на рівні районних держадміністрацій у містах Києві та Севастополі<sup>24</sup>.

Примітно, що у творенні нових громадських рад активну участь взяли різноманітні ІГС: не лише громадські організації (зокрема правозахисні, екологічні, молодіжні, з надання соціальних послуг, неурядові аналітичні центри), а й бізнесові асоціації, релігійні організації, профспілки та недержавні пенсійні фонди. У цьому контексті необхідно зазначити, що станом на вересень 2011 р. на рівні центральних органів виконавчої влади 39 % членів громадських рад складають представники громадських організацій, 32 % – професійних і бізнесових асоціацій, 7 % – благодійних організацій. На рівні облдержадміністрацій 67 % членів громадських рад – представники громадських організацій. Оцінюючи перший рік налагодження роботи новостворених громадських рад, говорити про відчутні результати ще зарано.

Позитивною тенденцією стало посилення інформаційного, консультативного та освітнього супроводу процесу формування громадських рад. Значною мірою до цього долучаються і відповідні структурні підрозділи органів державної влади, і зацікавлені ІГС, що спричинило активізацію у цьому напрямі низки інформаційних ресурсів та започаткування нових.

Разом з тим консультації із громадськістю, попри досить прогресивне правове регулювання, не набули характеру системної практики діяльності органів виконавчої влади. Крім того, оскільки і порядок проведення консультацій із громадськістю, і Типове положення про громадську раду (Постанова Кабінету Міністрів України № 996) мають рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування, формування громадських рад і проведення консультацій із громадськістю при них не набули значного поширення.

У цілому вимоги щодо обов'язкових консультацій із громадськістю, зокрема у формі публічного громадського обговорення, забезпечення репрезентативності соціальних груп при проведенні обговорень, звітування про підстави неврахування пропозицій громадськості не виконуються належним чином, а самі консультації мають формальний характер. Водночас помітна кількість представників ІГС вказує на необхідність вдосконалення наявного порядку формування громадських рад при органах виконавчої влади.

**Громадський контроль.** Власне порядок здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади не набув нормативно-правового закріплення. Натомість громадський контроль за діяльністю органів ви-

<sup>24</sup>Громадські ради в цифрах: загальнонаціональний звіт із моніторингу формування громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади / УНЦПД. – К. : Агентство «Україна», 2011. – С. 4.

конавчої влади передбачений у формі громадської експертизи, доступу до публічної інформації, через участь у роботі консультативно-дорадчих та експертних органів. Так, відповідно до Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України № 996, громадській експертизі підлягає діяльність органів виконавчої влади, а орган виконавчої влади не може відмовити ІГС у проведенні такої експертизи.

Нині проведено близько 20 громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади різного рівня. Крім того, Типове положення про громадську раду, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р., надає громадським радам при органах виконавчої влади право проводити громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів, тобто перевірку проектів актів на предмет наявності в них положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень.

Утім, не повністю врегульованими залишаються питання своєчасного й повноцінного сприяння ІГС з боку органів державної влади у проведенні громадської експертизи, врахування експертних пропозицій та заходів їх реалізації, розміщення відповідної інформації на веб-сайтах органів виконавчої влади (урядовому веб-сайті).

Отже, здійснення незалежного громадського контролю у різних формах потребує визначення чіткої процедури його проведення та створення належних для цього умов.

**Соціальний діалог.** Законом України «Про соціальний діалог в Україні» від 23 грудня 2010 р. закладаються можливості для досягнення спільних домовленостей, прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з питань формування реалізації державної політики регулювання трудових, соціальних, економічних відносин.

Разом з тим навіть у межах визначеного законодавством «соціального діалогу», узгодження позицій профспілкової сторони, організацій роботодавців, органів державної влади, зокрема з таких головних питань, як бюджет, тарифи, контроль за дотриманням домовленостей, угод, виконання законодавства, не завжди є результативним передусім через дисбаланси важелів впливу – політичних, фінансово-економічних та інших.

На сьогодні фактично обмежено коло учасників соціального діалогу через встановлення цензу репрезентативності для профспілок та організацій роботодавців. Загалом несприятливими є умови для розвитку профспілкового середовища та середовища роботодавців. Позбавлено можливостей відстоювати інтереси значну частину працюючих громадян, які не потрапили у визначений Законом України «Про соціальний діалог в Україні» формат соціального діалогу.

**Фінансова підтримка ініціатив ІГС для вирішення завдань державної (місцевої) політики.** На сьогодні гостро постають питання, по-перше, ефективності виконання державою соціальних завдань, по-друге, мінімізації витрат з одночасним збереженням належного рівня виконання соціальних зобов'язань держави. Часткова передача окремих функцій від органів державної влади до ІГС забезпечується участю у наданні адміністративних послуг на підставі повноважень, наданих законом або нормативно-правовим актом; залученням до надання соціальних послуг; виконанням спільних

проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування тощо<sup>25</sup>.

Здійснюючи фінансову підтримку ІГС, органи виконавчої влади поступово відмовляються від утримання ІГС та переорієнтовуються на їх залучення до реалізації завдань державної (місцевої) політики із делегуванням відповідних ресурсів. Такий підхід закладає Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» від 12 жовтня 2011 р. Відповідно до Порядку критерієм отримання підтримки стає не потреба ІГС у коштах для забезпечення власних адміністративних витрат, а здатність ІГС ефективно вирішувати соціальні проблеми. Порядок передбачає конкурсний порядок розподілу коштів фінансової підтримки ІГС, визначає критерії такого розподілу, засади запобігання конфлікту інтересів, а також порядок проведення моніторингу діяльності, що здійснюється ІГС за рахунок бюджетних коштів. Водночас недоліком Порядку є обмежена сфера застосування конкурсних процедур.

Проблемним залишається залучення громадських та благодійних організацій до надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів. Закон України «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 р. передбачає можливість залучення громадських та благодійних організацій до надання соціальних послуг за бюджетні кошти, проте окремі норми цього Закону ставлять ІГС у нерівне становище порівняно із державними та комунальними установами. Крім того, органи виконавчої влади віддають перевагу утриманню бюджетних установ системи соціального захисту і майже не передбачають коштів для закупівлі соціальних послуг або залучення інших надавачів на конкурсних засадах.

Новим інструментом підтримки взаємодії влади та громадськості стають обласні цільові програми сприяння розвитку громадянського суспільства та співпраці органів влади та ІГС. Завданнями таких програм є створення умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження співпраці влади та ІГС, фінансова підтримка ініціатив ІГС для спільного вирішення завдань регіональної політики. У межах програм передбачаються фінансові ресурси для проведення публічних консультацій із громадськістю, вивчення громадської думки, проведення конкурсів соціальних проектів серед ІГС, створення ресурсних центрів громадських ініціатив, навчання державних службовців та представників ІГС використанню інструментів громадської участі, проведення форумів соціальних інвестицій тощо. Наразі програми сприяння розвитку громадянського суспільства ухвалили та виконують Київська, Сумська, Полтавська, Одеська, Херсонська, Кіровоградська, Вінницька області.

Отже, потенціал результативної взаємодії ІГС з органами державної влади зростає завдяки створенню інституційних і процедурних можливостей для їх повноцінної діяльності. Ефективності взаємовідносин між органами державної влади та ІГС на державному та місцевому рівнях слід очікувати за умови вирішення таких актуальних проблем:

- забезпечення належної імплементації вимог законодавства щодо консультацій із громадськістю та формування громадських рад;

<sup>25</sup> *Взаємодія держави та інституцій громадянського суспільства* : роз'яснення Міністерства юстиції України від 3 лютого 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

- подолання вибіркового підходу, формального та епізодичного залучення до співпраці ІГС із органами державної влади;
- недопущення дискредитації процедур, використання громадських рад як лобістського інструменту для просування вузькогрупових інтересів, проведення фальсифікованих або заангажованих громадських обговорень, експертиз, слухань;
- включення процедур залучення громадських рад до ухвалення рішень і консультацій із громадськістю до регламентів органів виконавчої влади;
- забезпечення повноцінного висвітлення результатів взаємодії з ІГС на веб-сайтах органів державної влади;
- посилення механізмів відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб за перешкоджання участі ІГС, передусім у питаннях реального доступу до інформації, забезпечення своєчасного й повного оприлюднення інформації;
- поліпшення ресурсного забезпечення – фінансового, матеріального, кадрового, структурних підрозділів органів державної влади, відповідальних за взаємодію із громадськістю;
- підвищення кваліфікації і посадових осіб таких підрозділів, і ІГС щодо використання інструментів участі громадськості у формуванні та реалізації політики;
- підвищення рівня компетентності, інституційної спроможності, відповідальності як ІГС, так і органів державної влади, а також у цілому – правової, політичної, громадянської культури населення;
- дотримання вимог законодавства щодо врахування конструктивних пропозицій громадськості за результатами консультацій або надання обґрунтованих неврахування таких пропозицій.

Отже, без сутнісних змін у політичній системі важко очікувати на ефективність взаємодії, довіру з боку ІГС та власне громадян. Пріоритетами слід вважати вдосконалення та закріплення практик системної участі ІГС у циклі формування державної політики, а також децентралізацію та делегування частини повноважень органів виконавчої влади у «третій сектор» (із запровадженням відповідних інструментів контролю за реалізацією таких повноважень).

### **3. СТАН РОЗВИТКУ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ НОВИХ ФОРМ МІСЦЕВОЇ САМООРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДЯН**

Аналіз сучасного стану розвитку місцевої демократії свідчить про відсутність у більшості територіальних громад чіткого функціонування механізмів впливу громадськості на прийняття політичних рішень органами місцевої влади. За роки незалежності така форма безпосереднього волевиявлення мешканців територіальних громад **як місцеві референдуми** не стала важливою ознакою сучасної демократії. За інформацією Міністерства юстиції України, з 1991 по 2009 рр. було проведено лише 150 місцевих референдумів: 55 – з питань адміністративно-територіального устрою; 36 – з питань зміни назв населених пунктів; 34 – з інституційних питань, включаючи дострокове припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядуван-

ня; 12 – з питань благоустрою населених пунктів; 12 – із земельних питань; 9 – з інших питань<sup>26</sup>.

Процес формування **консультативно-дорадчих органів при органах місцевої влади** на новій нормативній основі розпочався відносно недавно і стосовно багатьох з них ще не завершився. Зусилля громадських рад переважно були спрямовані на визначення основних «продуктів» їх діяльності та механізмів взаємодії з владою. Найбільш поширеними напрямками діяльності галузевих громадських рад при органах місцевого самоврядування стали питання екології, регуляторної політики та підприємництва, освіти і науки, охорони здоров'я, стратегічного розвитку та містобудування, протидії корупції.

На місцевому рівні вже можна відзначити перші кроки деяких громадських рад на шляху наближення діяльності органів місцевої влади до інтересів територіальних громад. Зокрема, Громадська рада при Закарпатській обласній державній адміністрації доволі активно здійснює моніторинг виконання програм і стратегій розвитку області. Громадська рада Донецької обласної державної адміністрації бере участь у реалізації важливих освітніх проектів, спрямованих на навчання членів громадських рад при виконавчій владі та місцевого самоврядування практичним навичкам з аналітичної роботи для налагодження ефективної діяльності та компетентного включення до аналізу політики державних органів в області.

Важливу роль у розробленні та громадському обговоренні Стратегії розвитку м. Києва до 2025 р. відіграли експерти Громадської ради при Київській міській державній адміністрації, які представили конкретні пропозиції, інвестиційні проекти, а також механізми їх реалізації, більшість з яких знайшла своє відображення в остаточному варіанті документа, затвердженого Київською міською радою 15 грудня 2011 р.

Серед **інструментів консультаційної участі громадськості у творенні місцевої політики** найбільш усталених форм набула практика проведення громадських обговорень проектів рішень міських рад і громадських слухань. Найбільш поширеними предметами громадських слухань є проекти містобудівного обґрунтування розміщення земельних ділянок для будівництва та обслуговування житлових і нежитлових об'єктів, проекти змін цільового призначення земельних ділянок, проекти містобудівної документації спорудження пам'ятників, затвердження тарифів на перевезення пасажирів у громадському транспорті, проекти затвердження правил благоустрою, питання вивезення сміття, затвердження тарифів на послуги з утримання будинків і споруд і прибудинкових територій, питання охорони довкілля та інші зобов'язанні питання. Рідше мешканці громад вдаються до такого механізму демократії участі як звернення до органів місцевого самоврядування із місцевими ініціативами.

Важливим інструментом захисту та відстоювання власних прав і групових інтересів громадян у взаємовідносинах з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, постачальниками соціальних, житлово-комунальних та інших послуг стали **органи самоорганізації населення (далі – ОСН) та об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (далі – ОСББ)**. Найбільш активно члени громад звертаються до даних форм місцевої самоор-

<sup>26</sup>Цоклан, В. І. Система сучасних джерел конституційного права України : монографія / В. І. Цоклан, В. Л. Федоренко. – К. : Ліра-К, 2009. – С. 312–393.

ганізації для захисту території свого будинку (мікрорайону, району) від незаконного будівництва. Деякі ОСН та ОСББ доволі результативно здійснюють захист права мешканців житлових будинків на якісні житлово-комунальні послуги та ремонтні роботи. Практично єдиним ефективним способом захисту права власників квартир на використання та розпорядження допоміжними приміщеннями і прибудинковою територією є створення ОСББ. У такий спосіб мешканці будинку можуть контролювати розміщення інших закладів у своєму будинку, а також не дозволити без їхньої згоди проводити будь-які роботи на прибудинковій території. Як основні механізми взаємодії ОСН з органами місцевої влади можна відзначити безпосереднє здійснення заходів з благоустрою населених пунктів; участь у складанні протоколів за порушення законодавства у сфері благоустрою та охорони навколишнього середовища; співпраця з місцевими органами праці та соціального захисту населення щодо видачі довідок з місця проживання для оформлення субсидій, обстеження умов проживання найменш захищених верств населення з метою надання їм необхідної допомоги; повідомлення дільничних інспекторів міліції про правопорушення.

Поступово збільшується кількість громад, у яких представницькими органами затверджуються стратегічні документи з планування розвитку громад, сприяння створенню та діяльності ОСББ та ОСН (Київ, Одеса, Івано-Франківськ, Бердянськ, Хмельницький, Миколаїв, Львів, Вінниця, Луцьк тощо). Позитивною тенденцією останніх років стало впровадження нових форм співпраці мешканців громад та місцевих рад. Поліпшує представництво та захист інтересів мешканців об'єднання ОСН в асоціації та створення до-радчих органів при місцевих радах з питань діяльності ОСББ та ОСН.

Важливою проблемою, що перешкоджає зростанню ефективності застосування майже усіх форм місцевої демократії, є свідоме відсторонення органами місцевої влади суб'єктів громадянського суспільства від участі в управлінні громадою. Найбільш поширеним заходом, до якого з цією метою вдаються посадовці органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, є обмеження інформаційної відкритості проектів рішень, результатів роботи цих органів, а також даних про врахування громадської думки у процесі їх діяльності.

Навіть у тих регіонах, де превалюють демократичні традиції у процесі планування місцевого розвитку та спільному вирішенні питань місцевого значення, є «закриті» для громадськості сфери діяльності органів місцевої влади, а саме: містобудівна діяльність, розпорядження земельними та комунальними ресурсами громад, підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги, координація використання коштів місцевих бюджетів.

Оцінка стану інформаційного наповнення веб-сторінок обласних держадміністрацій (*дали* – ОДА) дозволяє зробити висновок про відсутність достатніх даних щодо здійснення консультацій із громадськістю протягом 2010-2011 рр. Із 24-х ОДА орієнтовні плани консультацій з громадськістю на 2011 рік доступні на офіційних веб-сторінках лише восьми ОДА. Документація про результати проведення консультацій із громадськістю відсутня на більшості офіційних веб-сторінок ОДА. У Звіті щодо проведення консультацій з громадськістю у 2010 р. Полтавської ОДА викладено підтвердження виконання запланованих заходів на відповідну тематику, звіт Одеської ОДА за I півріччя 2011 р. вказує джерела оприлюднення звітів районних державних адміністрацій про проведення консультацій. З-поміж усіх ОДА можна відзначити лише держадміністрації Київської та Миколаївської областей, у звітах яких за 2010-2011 рр. є інформація про результати врахування пропозицій та зауважень.



Загальний рівень виконання місцевими державними адміністраціями вимог Постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 р., у частині зобов'язання розміщувати на своїх офіційних веб-сторінках та оперативно оновлювати інформацію про взаємодію із громадськими радами, є низьким. Громадські експерти звертають увагу на існування інформаційної закритості місцевих державних адміністрацій щодо їх співпраці із громадськими радами, що може свідчити про відсутність взаємодії між утвореними громадськими радами та місцевими державними адміністраціями, недостатність комунікації між громадською радою та місцевою державною адміністрацією або відсутність діяльності громадської ради після її створення та затвердження<sup>27</sup>.

Нерозуміння органами місцевого самоврядування потреби залучення членів територіальних громад до вирішення окремих питань місцевого значення призводить до формалізації механізмів громадської участі у виробленні муніципальної політики. Найчастіше головною метою проведення громадських слухань, ініційованих органами місцевої влади, є не стільки прагнення до діалогу з громадськістю, скільки формальне підтвердження легітимності їхніх дій. Експерти, які здійснюють власний моніторинг практики проведення місцевих референдумів, зазначають, що офіційна статистика не враховує референдумів, що не були проведені, у тому числі через протидію органів місцевої влади. Зокрема, із 150 місцевих референдумів лише 135 були успішними. У дев'яти областях кожне четверте рішення залишилося невиконаним<sup>28</sup>. Правозахисні громадські організації згагалі наголошують на тому, що місцеві референдуми як форма безпосереднього народовладдя на локальному рівні знаходяться в зоні ризику у зв'язку із великою кількістю порушень прав громадян та відсутністю належного контролю за їх дотриманням<sup>29</sup>.

Необхідно також відзначити протистояння органів місцевої влади впровадженню таких форм місцевої самоорганізації громад, як ОСН та ОСББ. До основних проявів негативного сприйняття даних інституцій варто віднести перешкоджання легалізації ОСН та реєстрації ОСББ; намагання обмежити перелік повноважень ОСН при наданні дозволу на його створення; затягування передачі на баланс ОСББ будинку та земельної ділянки під ним; поширення ЖЕКами інформації про обов'язок ОСББ як самостійного підприємства укладати договори про надання житлово-комунальних послуг; створення органами податкової служби бюрократичних перепон при занесенні даних об'єднань до реєстру неприбуткових організацій. Досить значною проблемою для активістів ініціативних груп ОСББ вважаємо також невизнання органами місцевої влади та ЖЕКами законного права мешканців будинку на вільне обрання постачальників житлово-комунальних послуг, що стає однією з причин судових позовів.

<sup>27</sup> Аналітична довідка за результатами моніторингу наповнення офіційних веб-сторінок місцевих державних адміністрацій з питань взаємодії із громадськими радами // Дніпропетровська обласна громадська організація «Дніпропетровський координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dcecrp.ho.ua/doc/DCECRP\\_17062011.pdf](http://dcecrp.ho.ua/doc/DCECRP_17062011.pdf)

<sup>28</sup> *Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні* / А. К. Гук, В. М. Олуйко, В. Я. Прошко [та ін.]. – К. : Крамар, 2011. – С. 11.

<sup>29</sup> *Права людини в Україні – 2009-2010. Доповідь правозахисних організацій* / за ред. Є. Захарова. – Харків : Права людини, 2011. – С. 250–252.

Суттєво гальмує процес формування позитивного досвіду застосування різних форм участі громадян у виробленні та реалізації місцевої політики **недосконале законодавство у цій сфері**.

1. Норми законодавства про загальні збори членів територіальної громади та місцеві референдуми є надто застарілими, не відповідають потребам сучасного суспільства та зберігають патерналістський підхід до визначення ролі громадянського суспільства у місцевому розвитку. Так, окремі положення Постанови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» від 17 грудня 1993 р. та Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. суперечать нормам Конституції України. Крім того, до найбільш суттєвих вад Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» необхідно віднести можливість створення адміністративного примусу на суб'єктів цього процесу та відсутність юридичних механізмів імплементації результатів місцевого референдуму. Надання головам відповідних місцевих рад права відмовляти ініціативним групам у їхній реєстрації без зазначення конкретних підстав практично унеможлиблює проведення місцевих референдумів за ініціативою членів територіальної громади у випадках, коли предметом такого референдуму є дострокове припинення повноважень відповідної ради та її голови або скасування рішень місцевих рад.

2. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. фактично звузив можливості громадськості впливати на забудову території громади. По-перше, зі сфери обговорення на громадських слуханнях у новому Законі було вилучено таке важливе питання, як містобудівне обґрунтування розміщення об'єктів містобудування. При буквальному тлумаченні цієї норми виходить, що тепер предметом громадських слухань не може бути будівництво окремих конкретних об'єктів. По-друге, винесення на громадські слухання вже розробленого проекту генерального плану призводить до формалізації громадської думки через банальну відсутність коштів у міських бюджетах на корекцію документа. По-третє, до кола суб'єктів, які можуть надавати пропозиції до проектів містобудівної документації на місцевому рівні, від ОГС потрапили лише ОСН, що обмежує права громадських організацій, ОСББ та інших об'єднань громадян. Також цей Закон фактично скасував екологічну експертизу, а саме положення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. та Закону України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 р. щодо обов'язковості екологічної експертизи у процесі інвестиційної, господарської та іншої діяльності. Крім того, Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р., не містить норм про судові оскарження відповідних рішень органів місцевого самоврядування щодо врахування або відхилення пропозицій громадськості.

3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. залишив за межами власного регулювання такі питання, як порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, проведення загальних зборів, громадських слухань, особливості діяльності ОСН та їх взаємовідносини із місцевими радами, процедура реалізації органами місцевого самоврядування пропозицій громадськості. Якість регламентації застосування інструментів місцевої демократії на локальному рівні є доволі низькою, що робить їх недоступними для більшості населення України. За даними Міністерства юстиції України, до 20 % територіальних громад в Україні мають власні статути. Це

означає, що 80 % населення держави не має реальних механізмів для легітимної участі в управлінні та здійсненні громадського контролю за діяльністю органів влади. Аналіз статутів та інших локальних нормативно-правових актів 25 обласних центрів свідчить про наявність двох варіантів регламентації процедур місцевої демократії: відтворення законодавчих положень або впровадження доволі складних процедур. Зокрема, визначення у локальних нормативно-правових актах необхідної кількості осіб для ініціювання громадських слухань та підписів мешканців громад для звернення із пропозиціями до місцевих рад не завжди залежить від загальної чисельності населення громад. На сьогоднішній день єдине місто, яке комплексно вирішило питання нормативно-правового визначення механізму делегування повноважень місцевих рад ОСН, залишається Одеса, де міською радою було прийнято Рішення «Про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Одеси окремими повноваженнями Одеської міської ради, передачі фінансів та майна» від 15 червня 2004 р. У ліпшому випадку місцеві ради делегують ОСН окремі повноваження у сфері житлово-комунальних послуг, але у більшості територіальних громад така практика відсутня взагалі.

Оскільки Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає рекомендаційний характер місцевих ініціатив, резолюцій громадських слухань та рішень загальних зборів, місцеві ради в основному не встановлюють у локальних нормативно-правових актах інших правових наслідків та не передбачають обговорення причин відхилення громадських ініціатив.

4. Суттєво зменшує вплив громадськості на здійснення місцевої політики рекомендаційний характер норм Постанови Кабінету Міністрів «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. для органів місцевого самоврядування про створення консультативно-дорадчих органів та проведення консультацій з громадськістю. Це призводить або до відсутності практики створення громадських рад і проведення консультацій з громадськістю взагалі, або до зловживання наданим правом вибору окремими місцевими радами.

5. Чинна редакція Закону України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. створює певні перешкоди у використанні потенціалу органів самоорганізації населення для формування дієздатних громад. Відсутність чітко виписаних механізмів та процедур уможлиблює маніпулювання тлумаченням окремих статей Закону. Особливо це стосується вимоги про переобрання ОСН після завершення терміну повноважень відповідної ради. Представники місцевих рад розуміють дану вимогу як обов'язок ОСН знову проходити процедуру реєстрації, хоча йдеться лише про переобрання персонального складу ОСН. Серед суттєвих недоліків Закону варто зазначити також ускладнену процедуру створення ОСН, відсутність диференційованого підходу до визначення повноважень ОСН різного рівня та недостатню урегульованість взаємовідносин різних видів ОСН на одній території; невизначеність переліку делегованих повноважень ОСН; нерегульованість взаємовідносин ОСН з представницькими органами місцевого самоврядування, комерційними та неурядовими організаціями; фінансову залежність ОСН від місцевих рад; відсутність чіткого правового унормування некомерційної господарської діяльності ОСН.

Незважаючи на поступове зростання громадянської правосвідомості мешканців локальних співтовариств і розвиток самоорганізації населення, основ-

ною мотивацією громадян до налагодження діалогу з місцевою владою залишаються незаконні дії влади на території їх мікрорайону, погіршення умов життєдіяльності та якості адміністративних послуг. Разом з тим рівень довіри громадян до інструментів локальної демократії залишається ще доволі низьким. Неготовність до спільних дій у відстоюванні своїх прав зумовлена передусім неминучими труднощами, що виникають у процесі утворення громадських об'єднань, потребою у додаткових фінансових і часових ресурсах, а також недостатністю навичок громадської активності та професійних знань у ініціаторів щодо вирішення проблем мікрогромади.

Зважаючи на результати дослідження сучасного стану розвитку місцевої демократії та враховуючи сформовані позиції держави щодо необхідних реформ у цій сфері, можна стверджувати, що головними напрямками подальшого розвитку демократичного врядування мають стати такі:

- удосконалення правового регулювання участі мешканців громад у формуванні та реалізації місцевої політики;
- стимулювання громадської активності;
- сприяння формуванню партнерських відносин місцевих рад і громадян у вирішенні питань місцевого значення.

#### **4. ПРАВОВЕ СЕРЕДОВИЩЕ ДЛЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА. СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОГО СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

Засади державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства визначено Концепцією сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р.) Регулювання окремих складників політики сприяння розвитку громадянського суспільства забезпечено, зокрема, законами України «Про об'єднання громадян», «Про соціальний діалог в Україні», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про інформацію», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про організації роботодавців», «Про органи самоорганізації населення», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про волонтерську діяльність», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про соціальні послуги», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Ефективному співробітництву між громадськими об'єднаннями та органами влади, посиленню інформаційної відкритості діяльності державних структур послугують положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р., внесені зміни до Закону України «Про інформацію», а також Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976.

Запроваджуючи інструменти демократії участі, Кабінет Міністрів України видав Постанову «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р.

Впровадженню прозорого механізму розподілу коштів для фінансової підтримки громадських організацій і творчих спілок сприятиме затвердження

Постановою Кабінету Міністрів України «Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» від 12 жовтня 2011 р. Передбачені цим документом процедури є обов'язковими для органів виконавчої влади усіх рівнів, а також (що важливо відзначити) рекомендованими для органів місцевого самоврядування.

Попри це стан виконання внутрішніх та зовнішніх зобов'язань України щодо створення сприятливого правового середовища для розвитку громадянського суспільства не можна вважати задовільним. Так, за даними дослідження Індексу сталості неурядових організацій Агентства США з міжнародного розвитку, оцінка правового середовища для розвитку громадянського суспільства є найслабшою порівняно з іншими показниками розвитку третього сектору України. Ця оцінка Україні є незмінно низькою із 2004 р. та значно відстає від аналогічних оцінок для усіх нових членів ЄС. За даними українського дослідження «Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002–2010 роки» Творчого Центру «Каунтерпарт», упродовж 8 років близько половини інститутів громадянського суспільства в Україні стабільно вважають недосконале законодавче середовище основною зовнішньою перешкодою їх діяльності.

У 2008 році Європейський суд із прав людини визнав чинний Закон України «Про об'єднання громадян» таким, що не відповідає Конвенції про захист прав людини і основних свобод та не є демократичним (рішення у справі «Корецький та інші проти України» від 3 квітня 2008 р.) Суд визначив положення Закону України «Про об'єднання громадян», зокрема щодо реєстрації об'єднань, їх територіальних статусів, обмеження господарської діяльності такими, що необґрунтовано обмежують право на свободу об'єднання. Попри те, що виконання рішень Європейського суду з прав людини, зокрема внесення відповідних змін до чинного законодавства, є обов'язковим відповідно до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», зазначене рішення залишається невиконаним у частині заходів загального характеру.

Законодавче середовище для розвитку громадянського суспільства – єдиний показник, за яким Україна не є лідером серед країн СНД. У цьому Україна відстає від Грузії, а також Македонії, Боснії та загалом від середнього показника стану законодавчого середовища для громадянського суспільства у країнах колишньої Югославії, Болгарії, Румунії (останні Україна випереджає за загальним середнім показником).

Отже, процеси трансформації громадянського суспільства на шляху утвердження демократії потребують удосконалення політики сприяння його розвитку. Є необхідність у повноцінному законодавчому забезпеченні суспільних відносин у цій сфері та модернізації чинного національного законодавства. Подальший інституціональний розвиток громадянського суспільства в Україні багато в чому залежатиме від ухвалення нового Закону «Про громадські організації», Законопроект якого Верховна Рада України прийняла за основу 17 травня 2011 р. № 7262-1, інших юридичних документів, що унормовують процеси створення та діяльності конкретного різновиду громадських організацій, повноцінного представлення їх інтересів у всіх сферах суспільного життя. Серед законопроектів, які потребують невідкладного розгляду, – зазначений вище Законопроект «Про громадські організації» (№ 7262-1), а також законопроекти «Про благодійництво та благодійні організації» (№ 6343),

«Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення» (№ 3654). Законодавчого врегулювання потребують питання громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, забезпечення свободи мирних зібрань, загальних зборів громадян за місцем проживання.

Правове середовище для інституціонального розвитку громадянського суспільства має складатися з таких процедур та нормативних стимулів:

- прості процедури реєстрації ОГС;
- економічні стимули для діяльності ОГС та їх підтримки з боку індивідуальних і корпоративних донорів;
- правові можливості забезпечити існування ОГС через їх господарську діяльність;
- прозорі процедури державної фінансової підтримки ОГС;
- правові гарантії вільного доступу ОГС до надання соціальних послуг, у тому числі за рахунок бюджетних коштів;
- процедури залучення ОГС до формування та реалізації державної політики.

Проте правове середовище для інституціонального розвитку громадянського суспільства залишається несприятливим та обмежувачим за нижче зазначеними складниками.

**Реєстрація громадських організацій ускладнена.** Процедури їх реєстрації є значно складнішими та тривалішими, ніж процедури реєстрації інших юридичних осіб приватного права. Відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян» для створення громадської організації необхідно принаймні 3 особи (для всеукраїнських організацій – не менше ніж 42), 3 дні для організацій із місцевим статусом та до 40 днів для організацій із всеукраїнським і міжнародним статусами. Всеукраїнські благодійні організації реєструються протягом щонайменше двох місяців. Особливо складною є процедура реєстрації всеукраїнської організації. При цьому органи легалізації громадських організацій мають право широко та досить довільно визначати підстави для відмови у їх легалізації.

Діяльність громадських організацій законодавчо обмежена захистом виключно прав та інтересів членів цих організацій, що позбавляє їх можливості діяти для загальносуспільних інтересів. Право бути засновниками і громадських, і благодійних організацій надано законом виключно фізичним особам. Відсутність у юридичних осіб права створювати громадські організації значно гальмує розвиток неприбуткових представницьких бізнесових асоціацій. Територія діяльності громадських і благодійних організацій обмежена на законодавчому рівні існуванням територіальних статусів, що суперечить загальним нормам Цивільного кодексу України щодо юридичних осіб.

Додатково блокує громадську активність передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення адміністративна відповідальність за керівництво об'єднанням громадян, яке не легалізоване у встановленому законом порядку, або якому відмовлено у легалізації, та участь у такому об'єднанні – у вигляді штрафу від 25 до 130 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

**Податкове навантаження не стимулює діяльність громадських і благодійних організацій.** Податковий кодекс України передбачає звільнення від оподаткування податком на прибуток підприємств лише обмеженого переліку надходжень до неприбуткових організацій. Можливість скористатися по-

датковими пільгами передбачена тільки для організацій, які отримали статус неприбуткових і включені Державною податковою службою до Реєстру неприбуткових організацій. Отримання неприбуткового статусу залишається проблематичним навіть після успішної реєстрації організацій в органах легалізації. Податковий кодекс України не визначає чіткі критерії та порядок надання та позбавлення організацій статусу неприбутковості. Такі критерії та порядок самостійно визначає Державна податкова служба України, яка має очевидний конфлікт інтересів щодо надання податкових пільг. Це також відкриває можливості для необґрунтованих відмов у наданні статусу неприбутковості.

Одержання громадськими організаціями доходу в межах основної діяльності, тобто продажу товарів і послуг у визначених законом і статутом випадках, фактично неможливе. Це пов'язано з вимогою Податкового кодексу щодо продажу таких товарів і послуг за цінами нижче звичайних. Крім того, у випадку продажу товарів і послуг зі знижкою порівняно зі звичайною ціною громадська організація матиме обов'язки податкового агента щодо громадян, які одержують дохід у вигляді такої знижки.

Громадські організації України позбавлені права перейти на спрощену систему оподаткування, хоча їх більшість відповідає чинним критеріям щодо розміру доходів, видів діяльності та кількості працівників. Для значної кількості організацій, що не скористалися правом внесення до Реєстру неприбуткових організацій та установ або були виключені з нього, таке право дуже важливе.

Звільнення від податку на додану вартість щодо безоплатної передачі товарів як благодійної допомоги з 2011 р. доступне лише благодійним, але не іншим громадським організаціям. Тому ті громадські організації, які розподіляють безоплатно одержані товари (крім гуманітарної допомоги), будуть зобов'язані додатково реєструватися як платники ПДВ, якщо вартість таких товарів перевищить 300 тис. грн на рік.

**Податкове законодавство є несприятливим для фізичних осіб як донорів громадських та благодійних організацій.** Податкова знижка на благодійні та інші добровільні внески фізичних осіб до громадських організацій має фіскальний характер. Фізична особа може включати до податкової знижки внески у розмірі до 4 % сукупного річного оподаткованого доходу, але не більше, ніж дохід, одержаний у вигляді заробітної плати. Громадяни, які мають оподаткований дохід з інших джерел (наприклад, є приватними підприємцями), скористатися податковою знижкою не мають права.

Повернення благодійних та інших цільових внесків громадян або юридичних осіб у разі нецільового використання таких внесків громадськими організаціями збільшує оподаткований дохід таких осіб. Це обмежує можливості благодійників щодо ефективного контролю за цільовим використанням їх внесків, а отже, і загальний розмір внесків до громадських та інших неприбуткових організацій.

**Громадські організації позбавлені права безпосередньо здійснювати господарську діяльність.** Правовою перешкодою для здійснення громадськими організаціями господарської діяльності є норма Закону України «Про об'єднання громадян», що тлумачиться органами державної влади як право здійснювати таку діяльність виключно способом утворення окремих підприємств. Норми Цивільного кодексу, що дозволяють непідприємницьким товариствам (у т. ч. громадським організаціям) здійснювати підприємницьку ді-

яльність, якщо вона сприяє досягненню статутних цілей або прямо пов'язана зі статутними цілями, не вирішують проблему. Неможливість безпосередньо здійснювати некомерційну господарську діяльність суттєво послаблює фінансову життєздатність громадських організацій, що особливо небезпечно в умовах скорочення зовнішнього фінансування.

Такий підхід суперечить Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу НУО в Європі № *CM/Rec* (2007)14, де визначено, що неурядові організації повинні мати можливість вільно здійснювати будь-яку законну економічну, господарську або комерційну діяльність.

**Більшість громадських організацій не мають доступу до фінансової підтримки за рахунок бюджетних коштів.** Відповідно до Бюджетного кодексу України фінансова підтримка за рахунок коштів Державного бюджету передбачена виключно для вузького кола ОГС та на виконання лише окремих напрямів державної політики. Так, кошти передбачаються для: молодіжних і дитячих громадських організацій на реалізацію проектів для виконання програм щодо дітей, молоді, жінок, родини; всеукраїнських громадських організацій інвалідів та ветеранів; національних громадських організацій культури та мистецтва; громадських організацій фізкультурно-спортивного спрямування. Державний бюджет не передбачає коштів для підтримки решти ІГС, зокрема для благодійних організацій, або в інших напрямках політики, наприклад екологічному або правозахисному.

Органи виконавчої влади та ОМС мають можливість встановлювати власні процедури розподілу коштів для підтримки ОГС, причому часто такі процедури не є публічними.

У багатьох випадках не встановлено зв'язок між державною фінансовою підтримкою ОГС та виконанням завдань державної політики. Попри спрямування фінансової підтримки ОГС на реалізацію завдань публічної політики 2/3 коштів Державного бюджету (із загальної суми коштів, виділених на підтримку ОГС) спрямовуються фактично на утримання ОГС, а не на вирішення ними нагальних соціальних проблем.

Застосування конкурсних процедур розподілу державної фінансової підтримки залишається обмеженим. У 2011 р. у Державному бюджеті України було передбачено 247,8 млн грн для фінансової підтримки окремих ОГС. Для розподілу цих коштів наразі лише 2 із 78 центральних органів виконавчої влади використовували конкурсні процедури. При Державній службі з питань інвалідів та ветеранів розподіл коштів (78 млн грн, найбільший фонд державної фінансової підтримки громадських організацій) продовжує здійснюватися за рішенням робочої групи, до складу якої входять представники усіх організацій, які претендують на отримання підтримки у відповідному році.

**Умови участі у державних закупівлях надто обтяжливі для інститутів громадянського суспільства.** ОГС майже не мають можливості надати фінансові гарантії та інше обов'язкове забезпечення для участі в тендерах і виконання контрактів. Вимоги щодо оподаткування нерозподіленого прибутку, непоширення на ОГС дії законодавства про банкрутство обмежують їх доступ до ресурсів, потрібних для надання зазначеного забезпечення (банківських гарантій, кредитів, наявності вільних обігових коштів). Розмір власних внесків для виконання контрактів (сягає 40 % кошторису) також надмірно обтяжливий для більшості громадських організацій з огляду на зазначені вище вимоги законодавства. Крім того, участь громадських організацій у процедурах державних закупівель може призвести до втрати ними ознаки неприбутковості.



Так, у 2009 р. лише три громадських організації (тобто менше 0,01 % загальної кількості зареєстрованих в Україні ОГС) стали переможцями відкритих процедур державних закупівель на суму близько 3 млн грн. У цей самий період майже 26 тис. комерційних юридичних осіб (тобто майже 5 % усіх зареєстрованих підприємств) у межах процедур державних закупівель було виділено понад 100 млрд грн бюджетних коштів.

**Можливості громадських організацій доступу до надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів обмежені.** Вимоги законодавства, зокрема Закону України «Про соціальні послуги», щодо надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів ставлять громадські та благодійні організації в нерівні умови порівняно із державними та комунальними установами та штучно обмежують конкуренцію між надавачами послуг. Для громадських та благодійних організацій законодавством передбачено конкурсний механізм розподілу бюджетного фінансування для оплати їх соціальних послуг, проте кваліфікаційні умови таких конкурсів часто є дискримінаційними (територіальний статус, місце і час реєстрації організацій тощо). Натомість для фінансування державних і комунальних установ соціального обслуговування передбачені позаконкурсні механізми.

На відміну від державних і комунальних установ, громадські та благодійні організації також зобов'язані брати участь у конкурсах для визначення права оренди приміщень у державній та комунальній власності. Не передбачено для громадських організацій і державної підтримки соціальних гарантій, професійної підготовки соціальних працівників та інших кадрів, які надають соціальні послуги (семінари, курси, сертифікація довгострокової волонтерської служби).

Оскільки бюджетне законодавство не передбачає обов'язкового планування коштів саме для надання соціальних послуг, органи виконавчої влади віддають перевагу утриманню бюджетних установ системи соціального захисту, які діють без урахування потреб населення у соціальних послугах. Таким чином, норми законодавства щодо залучення бюджетних коштів до надання соціальних послуг часто не виконуються через відсутність таких коштів.

Обладнання та інше майно, що передається громадським та благодійним організаціям для надання соціальних послуг, є об'єктом оподаткування податком на додану вартість.

**Механізми участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики не застосовуються належним чином.** Законодавством України передбачено досить багато механізмів участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики. До загальних механізмів впливу громадськості на прийняття рішень на рівні всіх органів виконавчої влади можна віднести участь у прийнятті рішень у сфері регуляторної політики (Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»), зверненні громадян (Закон України «Про звернення громадян»), запити на публічну інформацію (Закон України «Про доступ до публічної інформації»), всеукраїнському та місцевому референдумі (Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдум»).

На рівні місцевого самоврядування формою нормативно-правового визначення інструментів та процедур громадської участі у прийнятті рішень є статuti територіальних громад, що їх затверджують відповідні органи місцевого

самоврядування (місцеві ради). Проте тільки 11 % територіальних громад в Україні мають затверджені статути. Це означає, що жителі громад не мають необхідних правових механізмів участі у роботі місцевих рад.

Попри наявні недосконалості у законодавчому регулюванні процедур участі громадян у прийнятті рішень (громадські ради та консультації із громадськістю), більшість проблем знаходиться у площині практики правозастосування.

Отже, нині після затвердження Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні реалізується комплексний підхід до його становлення. З огляду на визначені вище проблеми, метою державної політики щодо розвитку громадянського суспільства має стати створення сприятливого середовища, зокрема правового та адміністративного, для подальшого розвитку громадянського суспільства, а також реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина.

Завданнями зазначеної реформи мають бути такі:

- конституційне закріплення засад взаємодії інститутів громадянського суспільства із органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- спрощення адміністративних процедур для створення, реєстрації та діяльності інститутів громадянського суспільства відповідно до європейських стандартів;
- удосконалення процедур та усунювання практики участі громадськості у формуванні та реалізації політики на усіх рівнях, здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади;
- делегування інститутам громадянського суспільства окремих повноважень щодо реалізації заходів державної (регіональної) політики;
- створення економічних стимулів для життєздатності та стабільного функціонування інститутів громадянського суспільства;
- укорінення громадянської культури, суспільної практики волонтерства та благодійництва, забезпечення умов для їх розвитку.

При цьому реформування правового середовища для громадянського суспільства має спрямовуватися на запровадження стандартів, передбачених рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № *CM/Rec (2007)14*, а також імплементацію зобов'язань України відповідно до міжнародних договорів у сфері прав людини та рішень Європейського суду з прав людини.

Для спрощення адміністративних процедур щодо створення, реєстрації та діяльності інститутів громадянського суспільства відповідно до європейських стандартів пропонується:

- спростити процедури та скоротити строки реєстрації інститутів громадянського суспільства;
- надати громадським організаціям права захищати інтереси не тільки своїх членів, а й ширших соціальних груп, а також суспільно значущі інтереси;
- забезпечити право іноземців, осіб без громадянства, юридичних осіб приватного права бути засновниками та членами громадських та благодійних організацій;
- скасувати обов'язкові територіальні статуси та надати громадським та благодійним організаціям право діяти на усій території України незалежно від місця реєстрації;
- надати громадським організаціям право здійснювати некомерційну господарську діяльність безпосередньо;

- запровадити європейські механізми контролю органів державної влади за діяльністю інститутів громадянського суспільства.

Для вдосконалення процедур та усталення практики участі громадськості у формуванні та реалізації політики на усіх рівнях, здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади пропонується:

- забезпечити систематичне проведення консультацій з громадськістю щодо головних питань гуманітарної, соціально-економічної політики та екологічних питань;

- забезпечити інформаційну прозорість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема завчасне оприлюднення проектів нормативно-правових актів на веб-сайтах органів державної влади;

- забезпечити створення та сприяти роботі громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при органах державної влади та органах місцевого самоврядування;

- сприяти проведенню громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади, громадських антикорупційних експертиз нормативно-правових актів та забезпечити врахування рекомендацій за підсумками таких експертиз;

- визначити на рівні закону процедури проведення місцевого референдуму і загальних зборів (конференцій), громадських слухань членів територіальних громад за місцем проживання;

- забезпечити методичну підтримку та підвищення спроможності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації процедур залучення громадськості до формування та реалізації державної політики;

- урегулювати питання обов'язковості ухвалення органами місцевого самоврядування статутів територіальних громад і визначення в них процедур залучення членів територіальних громад до вирішення питань місцевого значення.

Для делегування інститутам громадянського суспільства окремих повноважень щодо реалізації заходів державної (регіональної) політики пропонується:

- запровадити єдину методику визначення пріоритетів державної фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства з огляду на пріоритетні завдання державної політики;

- розширити сферу застосування конкурсних процедур фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства за рахунок бюджетних коштів;

- передбачити при розробленні державних та місцевих цільових програм залучення інститутів громадянського суспільства до реалізації заходів у межах таких програм і розробити єдиний порядок конкурсного відбору виконавців таких програм;

- розширити перелік напрямів політики, у межах і на виконання яких надається фінансова підтримка інститутам громадянського суспільства, а також розширити перелік таких інститутів;

- передбачити обов'язкове програмно-цільове планування видатків для державної фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства при складанні проектів державного бюджету;

- забезпечити державний моніторинг та оцінку проектів і заходів, здійснюваних інститутами громадянського суспільства за рахунок бюджетних коштів;

- створити Національний фонд розвитку громадянського суспільства, зокрема для надання фінансової підтримки інститутам громадянського суспільства;

- сприяти запровадженню механізмів соціального замовлення з урахуванням ліпшого вітчизняного та міжнародного досвіду;
- забезпечити рівні можливості для інститутів громадянського суспільства та державних і комунальних установ щодо надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів;
- забезпечити рівний доступ надавачів соціальних послуг різних форм власності до оренди державного та комунального майна.

Для створення економічних стимулів для життєздатності та стабільного функціонування інститутів громадянського суспільства необхідно таке:

- запровадити податкові стимули для інститутів громадянського суспільства та юридичних і фізичних осіб як донорів інститутів громадянського суспільства;
- забезпечити можливість громадських організацій отримувати дохід від некомерційної господарської діяльності для реалізації їх статутних цілей;
- сприяти розвитку соціального підприємництва;
- розширити доступ інститутів громадянського суспільства до участі у державних закупівлях, зокрема у спосіб запровадження спрощеного режиму для здійснення «малих» закупівель із зменшення розмірів тендерного забезпечення.

Для укорінення громадянської культури, суспільної практики волонтерства і благодійництва, забезпечення умов для їх розвитку необхідно:

- дерегулювати волонтерську діяльність, зокрема ліквідувати вимоги щодо обов'язкової окремої реєстрації волонтерських організацій;
- запровадити нові інструменти для здійснення благодійної діяльності фізичними та юридичними особами, зокрема ендавментів<sup>30</sup>, благодійних сервітутів<sup>31</sup>, права благодійних організацій отримувати благодійні спадщини та ставати виконавцями заповітів для реалізації благодійних програм тощо;
- запровадити нові механізми контролю за цільовим використанням коштів і майна, переданих на благодійні цілі;
- забезпечити ратифікацію Європейської конвенції про довгострокову волонтерську службу;
- забезпечити надання населенню правових консультацій з питань створення та діяльності інститутів громадянського суспільства;
- сприяти участі осіб із особливими потребами у діяльності інститутів громадянського суспільства;
- запровадити на рівні середньої та вищої школи навчальні курси «Основи громадянського суспільства»;
- здійснювати комплексні заходи правової просвіти громадян;
- здійснювати інформаційно-просвітницькі заходи щодо механізмів участі громадськості у формуванні та реалізації політики, інструментів місцевої демократії;
- здійснювати заходи щодо популяризації серед населення участі у діяльності інститутів громадянського суспільства.

<sup>30</sup> Ендавмент або фінансові пожертви – пожертва коштів чи майна певній інституції; цільовий капітал благодійного фонду або іншої некомерційної неприбуткової установи/організації.

<sup>31</sup> Сервітут – речове право користування чужою річчю в одних або кількох відносинах.

## АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

### ПРО СТАН РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| <b>А. В. ЄРМОЛАЄВ</b>       | директор Національного інституту стратегічних досліджень (керівник)   |
| <b>Д. М. ГОРЕЛОВ</b>        | старший консультант відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень  |
| <b>О. А. КОРНІЄВСЬКИЙ</b>   | завідувач сектору відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень, доктор політичних наук, доцент                |
| <b>А. О. КРАСНОСІЛЬСЬКА</b> | керівник проектів громадської організації «Український незалежний центр політичних досліджень»  |
| <b>В. О. КУЛИК</b>          | заступник Керівника Головного Управління з питань конституційно-правової модернізації Адміністрації Президента України                        |
| <b>М. В. ЛАЦИБА</b>         | керівник програм громадської організації «Український незалежний центр політичних досліджень»   |
| <b>Ю. В. ОПАЛЬКО</b>        | консультант відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень  |
| <b>Г. О. ПАЛІЙ</b>          | головний консультант відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук                   |
| <b>Н. І. ПЕЛВАНОВА</b>      | старший науковий співробітник відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень                                    |
| <b>М. М. РОЗУМНИЙ</b>       | завідувач відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень, доктор політичних наук, старший науковий співробітник |
| <b>В. М. ЯБЛОНСЬКИЙ</b>     | заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук, доцент   |

Для нотаток

---

# **ПРО ВНУТРІШНЄ ТА ЗОВНІШНЄ СТАНОВИЩЕ УКРАЇНИ В 2012 РОЦІ**

Щорічне Послання Президента України  
до Верховної Ради України

Літературне редагування: *Куницина І. В., Москаленко О. В., Надіон Л. К.,  
Палій Н. І., Рубанець М. Л.*

Коректура: *Куницина І. В., Москаленко О. В., Надіон Л. К., Палій Н. І.*

Верстка: *Палій Н. І., Чернявський О. Л.,  
Москаленко О. В., Куницина І. В.*

Відповідальний за випуск: *Сизонтов В. М.*

Оригінал-макет підготовлено  
в Національному інституті стратегічних досліджень

Підп. до друку 2012. Формат 70x108/16.  
Папір офс. Друк офсетний. Гарн. «PetersburgС».  
Ум. друк. арк. 22,4. Обл.-вид. арк. 22,5. Наклад 600 прим. Зам. № 12-185.

Віддруковано ПП «ФЕНІКС»  
03680, м. Київ, вул. Шутова, 13Б  
Тел./факс 501-93-01