

МЕРЕЖА ПІДТРИМКИ РЕФОРМ



Міжнародний фонд
«Відродження»



Лабораторія
законодавчих ініціатив

МОДЕРНІЗАЦІЯ УКРАЇНИ

ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТІВ РЕФОРМ

ПРОЕКТ ДО ОБГОВОРЕННЯ

Київ - 2009

МЕРЕЖА ПІДТРИМКИ РЕФОРМ



Міжнародний фонд
«Відродження»



Лабораторія
законодавчих ініціатив

МОДЕРНІЗАЦІЯ УКРАЇНИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТІВ РЕФОРМ

Проект до обговорення

Автори:

Частина I – Ігор Коліушко, Віктор Тимошук, Олександр Банчук, Мар'яна Демкова, Роман Куйбіда, Юлія Кириченко, Дмитро Український (Центр політико-правових реформ); Анатолій Ткачук (Інститут громадянського суспільства), Денис Ковриженко (Лабораторія законодавчих ініціатив), Анна Нечай (Інститут фінансового права).

Частина II – Ігор Бураковський, Вероніка Мовчан, Оксана Кузяків, Олександра Бетлій, Сергій Кандюл, Алла Кобилянська, Віталій Кравчук, Ганна Кузнєцова, Катерина Куценко, Дмитро Науменко, Катерина Пількевич, Наталія Сисенко, Ганна Чухай (Інститут економічних досліджень та політичних консультацій).

Частина III – Олександр Сушко, Володимир Горбач (Інститут Євро-Атлантичного співробітництва), Василь Філіпчук (позаштатний консультант), Олексій Коломієць (Центр Європейських та трансатлантичних студій), Наталія Пархоменко (Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України), Анна Голубовська-Онісімова ("Мама-86"), Олександр Степаненко (ЕГО "Зелений Світ", м. Чортків), Євген Роздорожний, Катерина Шинкарук (Інститут економічних досліджень та політичних консультацій).

Частина IV – Євген Бистрицький (Міжнародний фонд "Відродження"), Максим Лациба (Український незалежний центр правових досліджень), Олександр Вінніков (Мережа розвитку європейського права), Євген Захаров, Вячеслав Епштейн (Харківська правозахисна група), Наталія Лігачова ("Телекритика"), Єгор Соболев (Бюро журналістських розслідувань "Свідомо"), Георгій Касьянов (Інститут історії НАН України), Тарас Возняк (Журнал "І"), Мирослав Маринович (Інститут релігії і суспільства Львівської Богословської Академії), Олександр Степаненко (ЕГО "Зелений Світ", м. Чортків), Анна Голубовська-Онісімова ("Мама-86").

Відповідальні редактори частин:

Ігор Коліушко, Ігор Бураковський, Олександр Сушко, Євген Захаров та Євген Бистрицький.

ЗМІСТ

СТРАТЕГІЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ УКРАЇНИ. БАЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНИХ ЕКСПЕРТІВ	5
---	---

Частина I. ІНСТИТУЦІЙНА ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВИ І ТЕРИТОРІАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ	7
1. ПОЛІТИЧНА СИСТЕМА, ЩО ЗАХИЩАЄ НАЦІОНАЛЬНІ ІНТЕРЕСИ ТА СПОНУКАЄ ДО РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА	7
2. ЕФЕКТИВНА ВИКОНАВЧА ВЛАДА	11
3. МІСЦЕВЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗРАЗКА	15
4. РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СФЕРИ	18
5. ВІДНОСИНИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ З ГРОМАДЯНАМИ	22
6. СУДОВА ВЛАДА, ЩО ГАРАНТУЄ ПРАВОСУДДЯ НА ЗАСАДАХ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА	26
7. КОНСТИТУЦІЯ – ФУНДАМЕНТ ЕФЕКТИВНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ	29

Частина II. МОДЕРНІЗАЦІЯ УКРАЇНИ: СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ ВИМІР	34
1. ВСТУП	34
2. ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ЗА ЧАСІВ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ	36
3. ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА	37
4. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ	40
5. МОНЕТАРНА ПОЛІТИКА	41
6. РЕГУЛЮВАННЯ, ПРИВАТИЗАЦІЯ ТА ЗАХИСТ ПРАВ ВЛАСНОСТІ	42
7. СОЦІАЛЬНА СФЕРА	43
8. ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я	45
9. ІНФРАСТРУКТУРА	46
10. КОМУНАЛЬНИЙ СЕКТОР	47
11. ЕНЕРГЕТИКА	49
12. АГРАРНА ПОЛІТИКА	49
13. ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА	51

Частина III. ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ	53
1. ЗОВНІШНЯ ТА БЕЗПЕКОВА ПОЛІТИКА ЯК ЕЛЕМЕНТ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ	53
2. ДИПЛОМАТИЧНА СЛУЖБА УКРАЇНИ: КОНЦЕПЦІЯ ТА ТЕХНОЛОГІЇ РЕФОРМУВАННЯ	55
3. У ПОШУКАХ АДЕКВАТНОЇ ВІДПОВІДІ НА МІЖНАРОДНІ ВИКЛИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ	61
4. ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ – МІСТОК МІЖ ВНУТРІШНЬОЮ ТА ЗОВНІШНЬОЮ ПОЛІТИКОЮ	66
5. ВІДНОСИНИ З РОСІЄЮ ТА КРАЇНАМИ СНД	72
6. ВІДНОСИНИ З США ТА УЧАСТЬ У ТРАНСАТЛАНТИЧНИХ ПРОЦЕСАХ	77
7. ПОЛІТИКА СТОСОВНО НОВИХ РЕГІОНАЛЬНИХ ЛІДЕРІВ (КИТАЙ, ІНДІЯ, БРАЗИЛІЯ)	82
8. ОБОРОННА ПОЛІТИКА ТА РЕФОРМИ ОБОРОННО-БЕЗПЕКОВОГО СЕКТОРУ	84
Частина IV. ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ЦІННОСТІ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЗМІН	87
1. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО – РУШІЙ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ	87
2. ПРАВА ЛЮДИНИ – ОСНОВА ВІЛЬНОГО ПОСТУПУ	93
3. ЖУРНАЛІСТИКА – ОСНОВА ВІДКРИТОГО СУСПІЛЬСТВА	97
4. ОСВІТА: ПОТРІБНІ РАДИКАЛЬНІ КРОКИ	101
5. МОДЕРНІЗАЦІЯ СФЕРИ КУЛЬТУРИ	108
6. РЕЛІГІЯ І ДУХОВНА ЄДНІСТЬ НАРОДУ	112
7. ЕКОЛОГІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА СУСПІЛЬНОЇ СВІДОМОСТІ – ВИМОГА ЧАСУ	115

СТРАТЕГІЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ УКРАЇНИ

БАЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНИХ ЕКСПЕРТІВ

Нашій країні виповнилось 18 років. За ці роки ми так і не стали єдиним народом, політичною нацією, тобто сукупністю громадян держави, згуртованих спільною волею жити й рухатися у майбутнє разом, гордих за свою країну.

Що ж перешкоджає нам у цьому? Адже ми маємо всі передумови: найбільшу в Європі територію з родючою землею, давню історію, століття визвольної боротьби, талановитий народ, ще не втрачені якості освіти, науки та здатності опановувати найсучасніші технології, вміння розвивати ринкову економіку та конкурентоспроможний бізнес, нарешті, належність до європейської цивілізації. Втім, замість країни, що прогресивно розвивається, ми маємо занедбане суспільство, економіку, культуру, освіту, природне середовище і всевладну корумповану бюрократію на чолі з “обдарованою” (переважно лише для себе) ситуативною політичною елітою. Жодна політична сила та жодний уряд за роки незалежності не спромоглися змінити цей жалюгідний стан справ.

Отже, насамперед, нам бракує загальної згуртованості, справедливої організації суспільних відносин, які вибудовуються за умови наявності спільної мети та гідних керівників. Ми певні, що першим кроком змін має бути впровадження стратегії модернізації України – реалізації продуманого комплексу системних реформ. Такі реформи є непопулярними не стільки для населення, скільки для політиків, які намагаються утриматися при владі будь-якою ціною, навіть ціною занедбаної країни у перманентній кризі.

Тому ми не бачимо іншої політичної волі здійснювати такі реформи, окрім волі до змін, яка прокидається у громадянському суспільстві країни. Так сталося 1991 року, коли ми здобули незалежність завдяки вільному волевиявленню народу. Так сталося і року 2004, коли лише завдяки самоорганізованим громадянам не сталося фальсифікації результатів виборів. Ми віримо, що й на цей раз громадянське суспільство саме здатне каталізувати процеси вироблення консолідованої стратегії реформування країни. Саме громадянське суспільство має свідомо обирати тих лідерів та їхні професійні команди, які доведуть не лише бажання, а й вміння чесно керувати та насправді здійснювати реформи модернізації.

Нижче ми презентуємо попередню версію та короткий опис реформ, без здійснення яких, на наш погляд, неможливе майбутнє України як європейської, розвинутої країни. Ми свідомі того, що цей перелік не є повним. Йдеться про ключові, з нашої точки зору, реформи, без яких неможливий жодний поступ. Багато із запропонованих нами кроків модернізації країни є досить відомими: кризова атмосфера українського суспільства останніх років насичена цими ідеями та поглядами. Ми втілили лише нагальну необхідність викласти їх системно для суспільства.

Ми сподіваємося на подальше широке обговорення цієї Стратегії з представниками громадських організацій, бізнесу, сумлінними політиками, науковою

громадськістю та експертами по всій Україні, починаючи з середини грудня цього року. Таке публічне обговорення допоможе доповнити та поглибити запропоновану стратегію. Наш адресат – всі зацікавлені у змінах, спрямованих на розбудову чесного й відкритого демократичного суспільства, всі зацікавлені у свідомому виборі власного життя.

Цей документ створений незалежними експертами за ініціативи Міжнародного фонду “Відродження”, організаційно-координаційної підтримки Лабораторії законодавчих ініціатив та фінансового сприяння Pact, Inc., Програма “Об’єднуємося заради реформ” (UNITER).

Автори: **Частина I** – Ігор Коліушко, Віктор Тимошук, Олександр Банчук, Мар’яна Демкова, Роман Куйбіда, Юлія Кириченко, Дмитро Український (Центр політико-правових реформ); **Анатолій Ткачук** (Інститут громадянського суспільства), **Денис Ковриженко** (Лабораторія законодавчих ініціатив), **Анна Нечай** (Інститут фінансового права).

Частина II – Ігор Бураковський, Вероніка Мовчан, Оксана Кузяків, Олександра Бетлій, Сергій Кандюл, Алла Кобилянська, Віталій Кравчук, Ганна Кузнєцова, Катерина Куценко, Дмитро Науменко, Катерина Пількевич, Наталія Сисенко, Ганна Чухай (Інститут економічних досліджень та політичних консультацій).

Частина III – Олександр Сушко, Володимир Горбач (Інститут Євро-Атлантичного співробітництва), Василь Філіпчук (позаштатний консультант), Олексій Коломієць (Центр Європейських та трансатлантичних студій), Наталія Пархоменко (Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України), Анна Голубовська-Онісімова (“Мама-86”), Олександр Степаненко (ЕГО “Зелений Світ”, м. Чортків), Євген Роздорожний, Катерина Шинкарук (Інститут економічних досліджень та політичних консультацій).

Частина IV – Євген Бистрицький (Міжнародний фонд “Відродження”), Максим Лациба (Український незалежний центр правових досліджень), Олександр Вінніков (Мережа розвитку європейського права), Євген Захаров, Вячеслав Епштейн (Харківська правозахисна група), Наталія Лігачова (“Телекритика”), Єгор Соболев (Бюро журналістських розслідувань “Свідомо”), Георгій Касьянов (Інститут історії НАН України), Тарас Возняк (Журнал “І”), Мирослав Маринович (Інститут релігії і суспільства Львівської Богословської Академії), Олександр Степаненко (ЕГО “Зелений Світ”, м. Чортків), Анна Голубовська-Онісімова (“Мама-86”).

Відповідальні редактори частин: Ігор Коліушко, Ігор Бураковський, Олександр Сушко, Євген Захаров та Євген Бистрицький.

Скорочену та повну версії Стратегії для он-лайн обговорення можна знайти на сайтах:

Лабораторії законодавчих ініціатив (www.parlament.org.ua)

Громадського простору (www.civiciu.org),

“Майдану” (www.maidan.org),

Міжнародного фонду “Відродження” (www.irf.kiev.ua),

Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (www.ier.kiev.ua),

Центру політико-правових реформ (www.pravo.org.ua).

Частина I.

ІНСТИТУЦІЙНА ОРГАНІЗАЦІЯ

ДЕРЖАВИ І ТЕРИТОРІАЛЬНОГО

САМОВРЯДУВАННЯ

Відповідальний редактор Частини I – Ігор Коліушко

Автори:

Ігор Коліушко, Віктор Тимошук, Олександр Банчук, Мар'яна Демкова, Юлія Кириченко, Роман Куйбіда, Дмитро Український (всі – *Центр політико-правових реформ*), Денис Ковриженко (*Лабораторія законодавчих ініціатив*), Анатолій Ткачук (*Інститут громадянського суспільства*), Анна Нечай (*Інститут фінансового права*)

Погана державна влада здатна змарнувати найкращі потенційні можливості суспільства. А неправильна інституційна організація держави унеможливорює не лише конкретні галузеві реформи. Викривлена система державних інституцій не дає змоги покращити якість державного управління та зменшити корупцію, перешкоджає громадянському суспільству ефективно реагувати на її недоліки та виправляти їх шляхом швидких змін обраних та призначених керівників у разі їх неадекватності.

Не існує рецепту, як ураз помінати всіх владоможців на чесних, справедливих і кваліфікованих державних діячів. Але раціональна організація державних інститутів створює умови, за яких суспільство отримує можливість покращувати політичну, управлінську та судову еліти, відтак – покращувати державну політику, розвиватися. Саме тому реформа інституційної організації держави та територіального самоврядування є найважливішим ключем до реалізації цілої Стратегії модернізації України.

1. ПОЛІТИЧНА СИСТЕМА, ЩО ЗАХИЩАЄ НАЦІОНАЛЬНІ ІНТЕРЕСИ ТА СПОНУКАЄ СУСПІЛЬСТВО ДО РОЗВИТКУ

Як є сьогодні? / Сучасні проблеми

Концентрація значної частини влади в руках партій, перетворення більшості з них на “закриті акціонерні товариства” партійних лідерів та купки олігархів, відірваність влади від потреб суспільства – так стисло можна охарактеризувати реальність нинішньої політичної системи. Весь арсенал інструментів впливу виборців на

владу виглядає так: піти на вибори і проголосувати за одну із партій (між якими відсутні чіткі ідеологічні відмінності), проголосувати проти всіх чи не піти на вибори взагалі.

Ухвалення політичних рішень часто є продуктом кулуарних домовленостей партійних босів. Від депутатів вимагається єдине – вчасно натиснути ту кнопку на пульті для голосування, яку вкаже лідер фракції, бажано не лише за себе, але й за відсутніх у залі колег по депутатському корпусу. Бізнес проник у політику, політика стала бізнесом – у депутати часто йдуть для лобіювання комерційних інтересів та власного збагачення, а не для того, щоб вирішувати суспільні проблеми. Саме тому за роки української незалежності так і не було проведено системних реформ.

Щоб виборці особливо не замислювались над тим, чим саме займаються народні обранці у представницьких органах, політики періодично підкидають їм “важливі й актуальні” теми для роздумів і обговорення – доцільності вступу до НАТО, дискримінації російської мови, героїчних перемог козацтва 300-річної давнини тощо. ЗМІ, замість того, щоб направляти політичні дебати у русло дискусій навколо суспільних проблем і шляхів їх вирішення, активно підхоплюють ці “важливі й актуальні теми”, сприяючи тим самим іще більшій профанації політичного процесу.

Яка політична система нам потрібна? / Стратегічна перспектива

Реальна демократія. На всіх виборах громадяни голосують за конкретних кандидатів. Міські голови спираються на підтримку більшості виборців. Народовладдя здійснюється як через вибори, так і через інші форми безпосередньої демократії. Результати волевиявлення захищено від спотворення, виборчий процес відповідає європейським стандартам.

Ефективна політична конкуренція. Партії не залежать від фінансування декількох олігархів. Вони зайняті не пошуком коштів для підтримки свого існування, а розробкою програм, розбудовою осередків, зміцненням кадрової бази. Рішення у партіях приймають не лідери та їх найближче оточення, а всі члени, керуючись засадами внутрішньопартійної демократії. Лідери залежать від своїх партій, а не навпаки. ЗМІ сприяють якісним політичним дебатам та ефективній конкуренції між тими, хто бореться за здобуття влади.

Чиста і прозора політика. Органи влади, партії, посадовці працюють прозоро. Політики не використовують свій статус для уникнення кримінальної відповідальності, лобіювання бізнес-інтересів, особистого збагачення. Кожен виборець знає, скільки заробляє та витрачає будь-який політик. Держава ефективно бореться з корупцією, відповідальність корупціонерів є невідворотною. Той, хто інформує державні органи про факти корупції, перебуває під захистом держави, а не зазнає переслідувань.

Якісне й прогнозоване законотворення. Якість ухвалених законів є високою, тому вони переглядаються рідко і неухильно дотримуються. Законопроекти готуються для реалізації заздалегідь підготовлених, обговорених з громадськістю

та офіційно ухвалених концепцій розвитку. Розгляд законопроектів відбувається за процедурою трьох читань, при цьому враховуються обґрунтовані пропозиції всіх, кого може стосуватись закон.

Ефективний парламентський контроль. Парламент ефективно контролює виконання Програми діяльності уряду та діяльність органів виконавчої влади.

Що робити? / Зміст реформи

Для того, *щоб демократія була реальною*, потрібно перш за все змінити виборчі системи для парламентських і місцевих виборів. Варто запровадити: на парламентських виборах – пропорційну систему голосування з преференціями: виборець голосує за одного з кандидатів від однієї партії у невеликому окрузі (8-12 мандатів), черговість проходження кандидата до парламенту визначається не місцем у партійному списку, а кількістю отриманих ним голосів; на виборах депутатів сільських, селищних, міських рад – мажоритарну систему виборів з голосуванням в одному чи декількох багатомандатних округах; на виборах депутатів Верховної Ради АРК, обласних рад і, можливо, міських рад великих міст – пропорційну систему з голосуванням за відкритими списками кандидатів (з преференціями); на виборах мерів міст – мажоритарну виборчу систему абсолютної більшості (двохтурову систему). За певною кількістю виборців має бути закріплене право законодавчої ініціативи. Варто передбачити можливість затвердження, скасування чи внесення змін до законів на загальнодержавних референдумах, розширити можливості для здійснення безпосереднього народовладдя на місцевому рівні (через слухання, місцеві ініціативи та ін.). Виборче і референдумне законодавство потрібно узгодити з європейськими стандартами та кодифікувати.

Для розвитку *політичної конкуренції* варто скасувати імперативний мандат, дозволити самовисування кандидатів на всіх виборах за мажоритарною системою, запровадити щорічне державне фінансування партій, що подолали виборчий бар'єр на парламентських виборах, обмежити фінансування партій за рахунок приватних внесків, стимулювати самостійну участь партій у виборах, а не їх блокування. Потрібно роздержавити державні і комунальні ЗМІ, запровадити суспільне мовлення, захистити журналістів від впливу власників ЗМІ.

Для *очищення політики від корупції* необхідно підвищити прозорість діяльності всіх органів влади, обмежити депутатську недоторканність, запровадити декларування політиками та іншими посадовцями своїх особистих інтересів, доходів, фінансових зобов'язань та витрат, зробити такі декларації відкритими для громадян, посилити державний контроль за доходами і витратами посадовців. Фінансування партій і кандидатів на виборах має бути прозорим і контролюватись державою.

Для забезпечення *належної якості та стабільності законів* у Конституції має визначатись перелік законів, які ухвалюються кваліфікованою більшістю депутатів (вибори, статус вищих органів держави, питання мов та захисту національних

меншин тощо), абсолютною більшістю від складу парламенту та відносною більшістю голосів присутніх на засіданні депутатів. Також потрібно запровадити механізми, що запобігатимуть включенню до порядку денного парламентської сесії недосконалих та фінансово необґрунтованих проектів. Законопроекти мають обов'язково направлятися на експертизу Уряду. Підстави для обговорення законопроектів за скороченою процедурою мають бути вичерпними. Необхідно впровадити конкретні механізми залучення у підготовку до розгляду законопроектів усіх зацікавлених суб'єктів (громадських організацій, об'єднань підприємств, профспілок тощо).

Підвищення *ефективності парламентського контролю* потребує обов'язкового схвалення Програми діяльності уряду парламентом (неподання чи несхвалення такої програми повинно мати наслідком ненабуття урядом своїх повноважень). “Години запитань” до уряду мають проводитись не 2 рази на місяць, а кожного дня у дні пленарних засідань. Потрібно переглянути формат проведення парламентських слухань (або взагалі замінити їх слуханнями у комітетах), впровадити моніторинг виконання рекомендацій слухань. Має бути створена належна правова основа для діяльності слідчих комісій, визначений статус і права учасників парламентських розслідувань. Закон повинен забезпечити аполітичність, неупередженість, прозорість роботи парламентського омбудсмена; уточнити сферу його компетенції та обов'язки щодо реагування на скарги громадян. Рахункова палата має контролювати законність та ефективність використання не лише бюджетних коштів, але й усіх інших публічних фінансів. Межі повноважень, засади взаємодії Палати з іншими органами фінансового контролю та суб'єктами, які перевіряються, повинні чітко визначатись законом.

Як це робити? / Технологія реформи

Першочерговими законодавчими кроками в реформуванні політичної системи мають стати прийняття **Виборчого кодексу** (або нових редакцій законів **Про вибори народних депутатів, Про вибори депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів**), нової редакції **Закону про всеукраїнський та місцеві референдуми**, а також внесення змін до **Закону про політичні партії України**.

Суттєві зміни необхідно внести до законів **Про комітети Верховної Ради України, Про статус народного депутата України** та до **Регламенту Верховної Ради України**, а також прийняти в нових редакціях закони **Про Рахункову палату України** та **Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини**.

Для посилення прозорості та конкурентності, протидії корупції в політиці необхідно прийняти пакет законів, спрямованих на реформування державних і комунальних ЗМІ, створення незалежного суспільного мовлення, захисту журналістів від втручання власників ЗМІ, запобігання будь-яким проявам корупції.

У той же час повна політична реформа не може бути проведена без внесення змін до **Конституції України**. Найважливіші з них мають стосуватися: обмеження депутатської недоторканності, скасування імперативного мандату, запровадження законодавчої ініціативи громадян; можливості ухвалення більшості рішень парламенту відносною більшістю голосів, а деяких – абсолютною чи кваліфікованою більшістю голосів тощо. Ці зміни можуть бути реалізовані в якості складової частини широкомасштабної конституційної реформи.

2. ЕФЕКТИВНА ВИКОНАВЧА ВЛАДА

Як є сьогодні? / Сучасні проблеми

В Україні виконавча влада загалом та Уряд зокрема, не виконують свого головного призначення – не стимулюють суспільний розвиток. Держава фактично ніколи не мала власної стратегії розвитку. Тому “плодіння” нових органів, посад та функцій (насамперед дозвільних та контролюючих), веде лише до розростання державного апарату, але залишає стабільно низькою якість державних послуг. Політики здобувають міністерські посади, не маючи уявлення про необхідні реформи, дбаючи здебільшого про доступ до ресурсів. Нечисленні спроби окремих урядовців реалізувати суспільно важливі ініціативи були малоуспішними, оскільки вони швидко розчинялися в потоці інших “доручень”, а також через брак професійності більшості службовців. Тотальна корупція та популізм, “ручне керування” та робота в режимі “гасіння пожеж”, безсистемність та фінансова незабезпеченість багатьох урядових рішень унеможливають якісні зміни в державі. Відомчий інтерес ставиться вище загальнодержавного, а виконавчу владу пронизують міжінституційні, функціональні та персональні конфлікти інтересів. Часті звільнення управлінців з політичних мотивів депрофесіоналізують державну службу. В державі не проведено жодної системної реформи. Такий стан державного управління неухильно веде Україну до краху.

Отже, без системного реформування виконавчої влади та державної служби, тобто без адміністративної реформи, Україна не має шансів ані на процвітання, ані, ймовірно, навіть на виживання.

Яка виконавча влада нам потрібна ? / Стратегічна перспектива

Кабінет Міністрів повинен бути генератором суспільного розвитку та необхідних для цього реформ на основі чіткої Програми діяльності. Виходячи із задекларованих пріоритетів повинен формуватися посадовий та персональний склад Уряду. На урядові посади мають призначатися політики, що мають чітке бачення реформ й готові взяти персональну відповідальність за їхнє проведення та результати.

Органи виконавчої влади як єдина система мають забезпечувати цілісний цикл: підготовка рішень, їх прийняття, впровадження й контроль за виконанням (моніторинг). Зокрема, міністерства повинні допомагати міністру у розробці реформ та

їхнього впровадження в життя. Урядові рішення повинні прийматися виходячи з обмеженості державних ресурсів та потреби їх спрямування на вирішення пріоритетних проблем.

Держава мінімізує своє адміністративне втручання, зокрема дозвоільне та інспекційне, в суспільне життя. Поточні адміністративні функції (ліцензування, реєстрації тощо) мають виконуватися урядовими органами. Діяльність органів виконавчої влади має здійснюватися винятково на основі закону та з максимальною прозорістю. Все це та подолання інституційно-функціональних і персональних конфліктів інтересів має мінімізувати умови для корупційних діянь. Державні службовці повинні професійно та добросовісно виконувати свої обов'язки. Натомість їм має гарантуватися стабільне перебування на посаді та захист від політично-партійних впливів.

Кожен рівень виконавчої влади підлягає оцінці відповідно до визначеної для нього місії та критеріїв якості. Ефективність роботи Кабінету Міністрів та міністерств має оцінюватися за результатами якісних змін (стану) у державі та суспільстві, а також ефективності використання публічних ресурсів. Робота урядових органів має оцінюватися на основі задоволеності приватних осіб якістю отриманих послуг. Саме за якістю публічних послуг та ефективністю використання публічних ресурсів має слідувати парламент та громадськість.

Що робити? / Зміст реформи

Варто *завершити трансформацію Кабінету Міністрів в орган політичного керівництва держави*. При цьому необхідно чітко розмежувати функції щодо формування та реалізації державної політики між вищими органами влади – Президентом та Кабінетом Міністрів.

Головною метою реформування Кабінету Міністрів є забезпечення виконання Урядом основного завдання – формування державної політики. При цьому Кабінет Міністрів повинен максимально делегувати органам виконавчої влади нижчих рівнів свої повноваження адміністративного характеру. Основна діяльність членів Кабінету Міністрів має зосереджуватися на роботі в Уряді та Парламенті.

Необхідно усунути дублювання діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів та міністерств. Робота з підготовки концепцій, проектів законів та актів Кабінету Міністрів має виконуватися міністерствами з власної ініціативи міністрів, відповідно до прийнятих стратегічних і політичних рішень, а не за “дорученнями” Секретаріату, керівництва Уряду чи Президента. Застаріла та неефективна процедура “погодження” проектів урядових рішень має бути замінена сучасними інструментами міжміністерської координації, заснованими на електронному документообігу та публічному обговоренні на урядових комітетах.

Важливо *запровадити нові процедури формування державної політики*, з якими повинен бути нерозривно пов'язаний бюджетний процес та з обов'язковими консультаціями з громадськістю. Органи виконавчої влади повинні здійснювати безперервний моніторинг реалізації державної політики. Основною метою

моніторингу є оцінка ефективності рішень, в тому числі обсягу та способу використання бюджетних коштів, виділених на впровадження державних рішень.

Слід **раціоналізувати систему органів виконавчої влади на центральному рівні** шляхом впорядкування статусу та кількості теперішніх центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ). *Міністерства* мають бути головними органами у системі ЦОВВ з формування державної політики. Важливо якнайшвидше завершити розмежування політичних та адміністративних функцій та посад у міністерствах, для чого слід віднести до політичних посад – посади заступників міністрів, суттєво скоротивши їхню кількість. Для здійснення керівництва апаратом міністерства, забезпечення його інституційної пам'яті та стабільності державної служби необхідно запровадити посаду державного секретаря міністерства – вищої посадової особи з числа державних службовців у міністерстві. Державні секретарі міністерств мають призначатися на посаду Кабінетом Міністрів на конкурсних засадах у порядку, передбаченому законодавством про державну службу.

Міністерства мають бути вивільнені від функцій поточного адміністрування. Для цього у системі міністерств повинні функціонувати *урядові органи*, які мають здійснювати: управління окремими підгалузями (служби), надання адміністративних послуг та управління об'єктами державної власності (агентства), здійснення інспекційно-наглядових функцій (інспекції). Ключові установчі та кадрові питання щодо урядових органів мають вирішуватися Кабінетом Міністрів за поданням міністра. Незважаючи на політичну відповідальність міністрів за діяльність урядових органів, останні повинні самостійно виконувати визначені законом повноваження.

Наявні сьогодні *“інші центральні органи виконавчої влади”* (державні комітети / служби) мають бути реорганізовані в урядові органи, якщо вони здійснюють адміністративні повноваження щодо приватних осіб, або в департаменти міністерств, якщо вони відповідальні за формування державної політики з певних питань.

Варто **забезпечити незалежність регуляторів** (національних комісій регулювання природних монополій) та захистити їх від політичного втручання. Основною метою реформування регуляторів є збалансування інтересів споживачів, компаній-монополістів та держави в процесі прийняття рішень регуляторами. При цьому треба гарантувати споживачам якісні товари (послуги) за економічно обґрунтованими цінами; створити умови для сталого розвитку державних компаній-монополістів; запобігати спробам держави вирішувати соціальні проблеми за рахунок певних груп споживачів. Необхідно визнати сферами компетенції незалежних регуляторів не лише енергетику і зв'язок, але й транспорт та житлово-комунальне господарство. Потрібно вдосконалити порядок утворення незалежних регуляторів (в частині формування складу із залученням представників усіх зацікавлених сторін) та їх функціонування (в частині колегіальності, відкритості та фаховості прийняття рішень).

Важливо **підвищити ефективність організації виконавчої влади на місцевому рівні** шляхом створення дієвого механізму взаємодії Кабінету Міністрів

з місцевими державними адміністраціями. Посада голови місцевої державної адміністрації повинна належати до посад державної служби, що має забезпечити політичну нейтральність та професіоналізм їхньої діяльності.

Потрібно *реформувати систему державної служби* з метою створення професійного, політично нейтрального та відповідального корпусу державних службовців. Для забезпечення політичної нейтральності державної служби заборонити всім державним службовцям займатися політичною діяльністю, бути членами політичних партій тощо. Доцільно створити Вищу раду державної служби – незалежний колегіальний орган для вирішення кадрових питань щодо вищих державних службовців.

Для забезпечення професійності державної служби необхідно перейти до винятково конкурсного добору на посади державної служби. Варто реформувати систему оплати праці державних службовців з метою забезпечення їхньої конкурентоспроможності на ринку праці та мінімізації негативного впливу корупційних спокус. Запобігання корупції також сприятиме визначення правил професійної етики державного службовця та контроль за майновим станом, доходами і видатками службовців.

Як це робити? / Технологія реформи

Політичну основу для проведення адміністративної реформи загалом та реформи виконавчої влади зокрема, мають складати: Концепція реформування публічної адміністрації (проект якої вже давно розроблено); раніше схвалені Президентом України Концепція адміністративної реформи, Концепція розвитку законодавства про державну службу, Концепція подолання корупції “На шляху до доброчесності”, Концепція вдосконалення державного регулювання природних монополій; а також схвалена Кабінетом Міністрів Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю.

Для правового забезпечення реформи виконавчої влади необхідно прийняти закони: “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади”; “Про природні монополії” (зміни або нова редакція); “Про державну службу” (нова редакція); “Про місцеві державні адміністрації” (нова редакція); “Про нормативно-правові акти”.

Принципово важливо забезпечити провідну роль Кабінету Міністрів в проведенні реформи. Для цього, насамперед, запровадити на кілька років посаду члена Кабінету Міністрів з питань адміністративної реформи (віце-прем’єр-міністра або “міністра без портфеля”) і сформувати на чолі з ним робочу групу з проведення адміністративної реформи з представників основних міністерств на рівні заступників міністра та незалежних експертів, науковців, інших фахівців.

3. МІСЦЕВЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗРАЗКА

Як є сьогодні? / Сучасні проблеми

На сьогодні місцеве самоврядування в Україні становить архаїчну систему рад, організаційно та ресурсно неспроможних ефективно вирішувати питання місцевого розвитку та надавати публічні послуги населенню належного якісного рівня. Регіональне самоврядування, яке в розвинених європейських країнах слугує запорукою рівномірного та успішного економічного розвитку всієї держави, в Україні де-юре взагалі відсутнє. Надмірна подрібненість територіальних громад та районів, їх неспроможність до місцевого самоврядування не дозволяють сьогодні провести реальну децентралізацію влади. Значна частина завдань, що за своєю природою мали би реалізуватися місцевим чи регіональним самоврядуванням, виконуються місцевими державними адміністраціями або іншими державними органами, що погіршує якість їх виконання. Так, для громадян будь-яка справа, вирішення якої вимагає звернення до органів публічної влади, супроводжується важкодоступністю, надмірною складністю, численними бюрократичними та матеріальним перепонами. Саме місцеве самоврядування мало би бути найближчою до громадянина інституцією, здатною оперативної, повноцінно, якісно та доступно задовольняти переважну більшість потреб жителів громад. Однак наразі місцеве самоврядування здебільшого здатне обслуговувати лише своє існування, що закономірно викликає недовіру громадян до нього. Після запровадження пропорційної виборчої системи на виборах до місцевих рад жителі громад ще й фактично втратили можливість впливати на склад місцевих рад та зв'язок із депутатами відповідних рад.

Без визначення територіальної основи для створення та діяльності системи органів публічної влади, без чіткого розведення повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, без встановлення належної фінансової бази для діяльності органів місцевого самоврядування, без регіонального самоврядування, децентралізація влади неможлива. А без перенесення значної кількості повноважень на органи місцевого та регіонального самоврядування центральний Уряд не зможе вирішувати питання стратегії розвитку України і подолати її відставання від провідних держав світу.

Яке місцеве та регіональне самоврядування нам потрібне? / Стратегічна перспектива

Повинна відбутися децентралізація влади, в результаті чого усі інституції публічної адміністрації виконуватимуть належні функції. Центральні органи державної влади будуть вирішувати питання державного масштабу, визначати і реалізовувати політику держави та не братимуться за локальні питання, які вони в принципі не можуть вирішити ефективно. Органи регіонального самоврядування дбатимуть про економічний та культурний розвиток регіону, збереження його особливостей, процвітання тих галузей, що властиві саме цьому регіону; сила держави

забезпечуватиметься її різноманітністю, а не штучним нав'язуванням визначених державою пріоритетів, що гальмує внутрішньо закладений потенціал регіону. Органи місцевого самоврядування вирішуватимуть питання місцевого значення, забезпечуватимуть основні соціальні потреби жителів громад, надаватимуть більшість публічних послуг, яких потребують громадяни. Місцеві державні адміністрації будуть забезпечувати законність у роботі органів місцевого та регіонального самоврядування та дотримання правопорядку усіма суб'єктами правовідносин.

Проведення реформи місцевого самоврядування та запровадження регіонального самоврядування підвищить ефективність використання бюджетних коштів, якість та доступність публічних послуг для населення, створить основу регіонального розвитку, вирішить ряд інфраструктурних проблем, таких, як: транспортне сполучення, вивезення та утилізація сміття, водопостачання, утримання та ремонт доріг, зупинить тенденцію до появи депресивних територій, забезпечить стабільність, прозорість та інші умови для ведення бізнесу, притоку інвестицій та розвитку економіки. Нова система органів місцевого та регіонального самоврядування створить умови для ефективного проведення реформи освіти, медицини та ряду інших необхідних суспільству реформ.

Що робити? / Зміст реформи

Створення системи ефективної публічної влади повинно відбуватися шляхом комплексного проведення належно підготовлених реформи місцевого самоврядування та реформи адміністративно-територіального устрою, яка матиме на меті створення чіткої трирівневої системи адміністративно-територіальних одиниць, що слугуватимуть територіальною основою місцевого та регіонального самоврядування: громад, районів та регіонів. При визначенні повноважень для органів публічної влади кожного рівня адміністративно-територіальних одиниць необхідно виходити із принципу субсидіарності.

Базовим рівнем адміністративно-територіального устрою повинна бути громада, яка утворюється на основі одного чи декількох населених пунктів за умови спроможності ради громади надавати мінімальний перелік публічних послуг. До складу ради громади не будуть входити інші громади, що усуватиме так звану проблему “матрьошок” місцевого самоврядування, коли на території юрисдикції місцевої ради діють інші ради того ж рівня. Також необхідно забезпечити повсюдність юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, за винятком окремих територій зі спеціальним статусом відповідно до закону.

У громаді діятимуть обрані на прямих виборах голова громади та рада громади і її виконавчий орган. Органи місцевого самоврядування у громаді повинні здійснювати всі ті повноваження, що, по своїй суті, можуть бути реалізовані на місцевому рівні. Для належного виконання цих повноважень органи місцевого самоврядування будуть забезпечені достатніми матеріально-фінансовими ресурсами. У громаді також діятимуть структурні підрозділи чи посадові особи окремих органів

виконавчої влади: міліція, пожежна охорона, пост державного казначейства, службовці, які надають адміністративні та соціальні послуги.

Другим рівнем місцевого самоврядування повинен бути район, що складатиметься із громад і буде базовим рівнем організації місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції – районних державних адміністрацій. На рівні району повинні виконуватися лише ті завдання публічної влади, що не можуть бути виконані на рівні громади або виконання яких на рівні громади є неефективним. Матеріальною основою діяльності районних рад будуть об'єкти спільної власності громад. Органи місцевого самоврядування району потрібно формувати шляхом непрямих виборів – із числа делегованих радами громад представників.

Територіальною основою для регіонального самоврядування є регіони – адміністративно-територіальні одиниці, що становлять складові частини держави, формування яких обумовлене історичними, географічними, економічними та іншими факторами.

Основними завданнями регіонального самоврядування повинно бути забезпечення соціально-економічного розвитку регіону, сприяння залученню інвестицій, розвитку транспортної інфраструктури регіонального значення, розвитку культури, спорту та туризму, охорони довкілля, збереження етнічних та культурних особливостей регіону, належного функціонування спеціалізованих закладів охорони здоров'я та освіти регіонального значення. Органами регіонального самоврядування мають бути регіональні ради, що формуватимуться жителями регіону на прямих виборах, та їх виконавчі органи. Матеріальною основою регіонального самоврядування повинні стати об'єкти державної власності, передані у користування відповідним регіонам.

Місцеві державні адміністрації треба позбавити невласливих їм функцій – виконання повноважень виконавчих органів районних та обласних рад (для цього необхідно внести зміни в Конституцію). Натомість зросте їх роль як органу виконавчої влади загальної компетенції, що координує діяльність територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за дотриманням органами місцевого та регіонального самоврядування Конституції та законів України. Районні та регіональні ради не повинні делегувати повноваження місцевим державним адміністраціям, а відтак вони не матимуть права висловлення недовіри головам місцевих державних адміністрацій. Призначення на посаду голів місцевих державних адміністрацій має здійснюватися Кабінетом Міністрів України за результатами конкурсу із числа державних службовців.

Як це робити? / Технологія реформи

Для послідовного та ефективного проведення в Україні реформи місцевого самоврядування та запровадження регіонального самоврядування насамперед необхідно реалізувати Концепцію реформи місцевого самоврядування, ухвалену Кабінетом Міністрів України 29 липня 2009 року, а також доопрацювати й ухвалити детальну

Концепцію реформи адміністративно-територіального устрою України (проект цієї концепції вже розроблено).

Задля реалізації реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування необхідно розробити та прийняти нові закони (нові редакції) “Про адміністративно-територіальний устрій”, “Про місцеве самоврядування”, “Про місцеві державні адміністрації” та ряд інших законів і підзаконних актів галузевого характеру у зв’язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої та організації публічної влади на місцевому рівні.

Регіональне самоврядування необхідно запроваджувати після завершення реформування місцевого самоврядування. Для цього необхідно підготувати й ухвалити Концепцію розвитку регіонального самоврядування. Законодавче забезпечення запровадження регіонального самоврядування передбачає прийняття закону “Про регіональне самоврядування”.

Для повноти забезпечення проведення реформи адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та запровадження регіонального самоврядування є необхідним внесення змін до Конституції або прийняття нової Конституції, положення якої в частині організації адміністративно-територіального устрою, місцевого та регіонального самоврядування ґрунтуватимуться на названих концепціях реформи.

Реалізація реформи потребує запровадження тимчасової системи організаційного забезпечення та фінансування реформи як на рівні центральних органів виконавчої влади, так і на територіальному рівні. Для ефективного та узгодженого реформування системи публічної влади ці завдання мають покладатися на цей же міжвідомчий орган та посадових осіб, що забезпечуватимуть проведення реформи виконавчої влади.

4. РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СФЕРИ

Як є сьогодні?

Бюджетна сфера в Україні має три недоліки: кошти неефективно збираються, непрозоро розподіляються та неефективно використовуються.

Податкова система України і система розподілу податкових надходжень між Державним та місцевими бюджетами не відповідають базовим міжнародним принципам закріплення податків за різними рівнями бюджетів, окрім того, відсутнє основне джерело надходжень до місцевих бюджетів – податок на нерухомість. Тому наші місцеві бюджети не мають достатніх власних доходів і вкрай залежні від міжбюджетних трансфертів.

Існуючому бюджетному устрою властиві надмірна централізація та неефективна модель розподілу бюджетних повноважень. Видаткові повноваження не враховують реальної ресурсної спроможності територій виконувати делеговані їм державні функції.

Бюджетний процес є надмірно політизованим, а чинні методи планування бюджетних видатків призводять до нераціонального розподілу наявних фінансових ресурсів. Окрім того, не існує чіткої системи публічного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів на місцях, що часто призводить до порушень цільового використання наявних ресурсів.

Яка бюджетна система та бюджетний устрій нам потрібні?

Конституція та Бюджетний кодекс України декларують правильні принципи побудови бюджетної сфери в Україні, залишається лише втілити їх у життя.

Ефективний розподіл доходів за різними рівнями бюджетів

Реформування бюджетної сфери має узгоджуватися з податковою реформою та реформами в соціальній сфері. У контексті адміністративної реформи пріоритетними напрямками реформи бюджетної та податкової систем України є підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування шляхом вдосконалення системи місцевих податків та механізмів розподілу загальнодержавних фінансових ресурсів між державою, регіональним та місцевим самоврядуванням.

Бюджетна система має забезпечувати високу результативність управління та використання бюджетних коштів

Необхідно забезпечити ефективне використання ресурсів. Публічні кошти мають покривати реальні потреби населення, а не утримання застарілих інфраструктур публічного сектору.

Публічні кошти мають виділятися надавачам публічних послуг на контрактній основі з урахуванням рівня якості послуг та ефективності використання коштів. У частині делегованих державою повноважень мають встановлюватися чіткі, уніфіковані стандарти надання публічних послуг. Обсяг трансфертів з державного бюджету має забезпечувати дотримання цих стандартів. У частині власних повноважень місцевого самоврядування держава встановлює загальні вимоги для місцевого самоврядування щодо якості надання публічних послуг.

Необхідно замінити систему “управління витратами” на систему “управління результатами” щодо витрачання публічних коштів. Делегувати виконання державних функцій потрібно лише тим територіям, що забезпечують їх якісне та ефективне виконання.

Ефективне використання міжбюджетних трансфертів та лібералізація міжбюджетних відносин

Необхідно запровадити застосування доповнювальних та обумовлених міжбюджетних трансфертів. Це дозволить підвищити рівень власної зацікавленості та відповідальності їх отримувачів щодо цільового, оптимального використання коштів та ефективного виконання програм, що фінансуються за рахунок трансфертів.

Регіональна влада та місцеве самоврядування повинні мати гнучкі та зручні інструменти об'єднання зусиль для спільного виконання тих чи інших власних або

делегованих функцій та бюджетних програм розвитку відповідних адміністративних одиниць. При цьому втручання центральних органів влади в ці процеси має бути мінімальним.

Потрібна чітка системи публічного фінансового контролю на всіх етапах бюджетного процесу

Необхідно запровадити ефективний та прозорий публічний фінансовий контроль: 1) запровадити систему публічного фінансового контролю на рівні місцевих бюджетів; 2) розробити та закріпити на законодавчому рівні принципи здійснення публічного фінансового контролю, що мають застосовуватися до публічних фондів усіх видів; 3) запровадити систему громадського фінансового контролю на основі принципів прозорості та публічності бюджетної системи та бюджетного процесу.

Як цього досягнути?

Повне реформування бюджетного устрою має здійснюватися як складова адміністративно-територіальної реформи: необхідне запровадження трирівневої бюджетної системи, що складатиметься з Державного бюджету, регіональних бюджетів та місцевих бюджетів. Видаткові повноваження бюджетів мають надаватися з урахуванням визначених у Бюджетному кодексі кількісних та якісних показників територій чи їх добровільних об'єднань. Лібералізація міжбюджетних відносин на рівні регіонів та місцевого самоврядування на договірній основі потребує вдосконалення Бюджетного кодексу України та перегляду повноважень Міністерства фінансів у цій сфері.

Бюджетне законодавство повинно чітко розмежувати бюджетні повноваження між: 1) органами державної влади і органами регіонального та місцевого самоврядування всіх видів; 2) представницькими та виконавчими органами самоврядування всіх видів. Також необхідно внести зміни до бюджетної класифікації видатків з урахуванням нових ознак їх структурування. Бюджетні повноваження органів регіонального та місцевого самоврядування мають визначатися виходячи з повноважень та функцій, якими вони наділені.

Фінансові ресурси регіонального та місцевого самоврядування мають бути достатніми для виконання їх власних та делегованих повноважень. Для фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування необхідно закріплювати за ними ті джерела, що за своєю природою є загальнонаціональними, однак на рівень сплати яких органи місцевого самоврядування мають істотний вплив. При цьому вказані джерела повинні бути стабільними та добре прогнозованими.

Для забезпечення власних повноважень необхідно використовувати фінансові ресурси, що за своєю природою закріплені за конкретною територією, сплати яких важко уникнути, що легко адмініструються органами місцевого самоврядування. При цьому органам місцевого самоврядування мають бути надані необхідні інструменти для забезпечення виконання цих повноважень.

При виробленні податкової політики повинні бути витримані вимоги щодо надання пільг при оподаткуванні, зокрема не можна вирішувати соціальні питання фіскальними інструментами – це є прерогативою соціальних програм у видатковій частині бюджету; не можна надавати пільги виходячи із особливостей платника податків, вказані пільги можуть стосуватись лише об'єкта оподаткування; пільги щодо податків можуть надаватись лише тим органом, до бюджету якого зараховуються такі податки.

Будь-які види делегованих повноважень повинні бути за необхідності фінансово забезпеченими шляхом надання міжбюджетних трансфертів, що розраховуються за економічно обґрунтованою формулою, встановленою постійним бюджетним законодавством. Трансферти, незалежно від їх природи, мають надаватись безпосередньо до бюджетів, які є кінцевими отримувачами цих трансфертів. Процедури надання трансфертів мають забезпечувати своєчасність, рівномірність, гарантованість та повноту їх надання.

Субвенції, що надходять до місцевих бюджетів, повинні мати цільове спрямування на видатки розвитку за конкретними програмами. З метою досягнення обґрунтованості розрахунків видатків місцевих бюджетів на делеговані повноваження та встановлення контролю за витрачанням відповідних коштів необхідно запровадити стандарти надання основних публічних послуг, що мають стати основою для розрахунку міжбюджетних трансфертів. З урахуванням цих стандартів та кількості споживачів відповідних послуг має визначатись загальний обсяг місцевих бюджетів та їхньої питомої ваги у зведеному бюджеті.

Для деполітизації бюджетного процесу необхідно відокремити в часі затвердження макроекономічних параметрів державного бюджету на наступний бюджетний рік і середньостроковий період, що має відбуватись разом із затвердженням Програми економічного і соціального розвитку та Основних напрямів бюджетної політики, та затвердження показників державного бюджету на наступний рік за головними розпорядниками та бюджетними програмами.

З метою підвищення ефективності використання фінансових ресурсів місцевого та регіонального самоврядування, у бюджетному процесі України необхідно запровадити програмно-цільовий метод при складанні та виконанні як Державного бюджету, так і бюджетів регіонального та місцевого самоврядування. Цей метод має запроваджуватись як система планування та управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі, що спрямована на розробку та виконання бюджетів усіх видів на основі бюджетних програм та підпрограм, орієнтованих на кінцевий результат.

Необхідно вдосконалити законодавство, що регулює здійснення фінансового контролю за формуванням, розподілом, управлінням та використанням публічних фондів коштів, у тому числі бюджетів усіх рівнів.

Що для цього треба зробити?

Необхідно вдосконалити наступне законодавство:

1) Бюджетний кодекс України у частині регулювання бюджетного процесу, визначення видаткових повноважень бюджетів різних рівнів, розмежування видатків між бюджетами, запровадження нових норм, які визначатимуть критерії, за якими бюджети будуть наділятися видатковими повноваженнями, виходячи із кількісних та якісних показників територій, визначення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, коригуючи коефіцієнти фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та міжбюджетних трансфертів, регулювання міжбюджетних відносин;

2) бюджетне законодавство (Постанови КМУ) в частині:

- запровадження стандартів якості “бюджетної” послуги (закріплення основних вимог до якості послуги, яка повністю або частково фінансується за рахунок бюджетних коштів); необхідно розробити та впровадити два типи стандартів надання публічних послуг: стандарти індикативного типу (що виконують роль еталонів, до яких бажано наближатися); стандарти, обов’язкові до виконання;
- визначення формул розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів;
- розрахунку собівартості публічних послуг;
- використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі, у тому числі методів оцінки ефективності використання бюджетних коштів;

3) Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” в частині встановлення якісних та кількісних критеріїв адміністративно-територіальних одиниць, на основі яких визначаються делеговані та власні функції обласних, районних та місцевих рад (у майбутньому – регіональної та місцевої влади) та перегляду власних і делегованих функцій рад всіх рівнів (глави 2 та 4);

4) Податкове законодавство в частині визначення системи місцевих податків в Законі України “Про систему оподаткування в Україні” та Декреті Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 року N 56-93 “Про місцеві податки і збори”;

5) Законодавство, що регулює здійснення фінансового контролю у частині вдосконалення системи місцевого фінансового контролю; закріплення нових принципів публічного фінансового контролю та запровадження громадського публічного фінансового контролю за формуванням, розподілом, управлінням та використанням публічних фондів коштів, у тому числі бюджетів всіх рівнів.

5. Відносини публічної адміністрації з громадянами

Як є сьогодні? / Сучасні проблеми

Сьогодні спілкування з органами влади щодо будь-якого питання є вкрай неприємною справою для громадян. Більшість українців без приниження та поборів не можуть вирішити навіть елементарні питання в органах публічної адміністрації.

Держава встановила безліч заборон та необґрунтованих вимог. Законодавство фрагментарне та заплутане. Чітких процедур вирішення справ немає. Корупція, централізація, черги, обмежені години прийому, тяганина, зневага до людської гідності та інші недоліки є типовими для відносин влади з громадянами. Органи влади неправомірно відмовляють у наданні інформації, застосовують незаконні грифи обмеження доступу до інформації, необґрунтовано вимагають плату за інформацію. Скаржитися нікуди, оскільки відомчі інтереси стоять над правом та справедливістю.

Найгірша ситуація у сфері інспекційної діяльності держави. В Україні більше 100 органів, уповноважених на проведення перевірок. Їхня діяльність обмежує підприємницьку активність. Безкінечні перевірки (податкові, санітарні та ін.) проводяться на підставі відомчих інструкцій, що часто не відповідають закону. Головною метою інспекційних органів є наповнення бюджету для власного фінансування, а не забезпечення правопорядку.

Як має бути / Стратегічна перспектива

Кожен чиновник повинен усвідомлювати, що він найнятий суспільством не для того, щоб керувати громадянами, а для надання їм послуг. Відносини органів влади з приватними особами мають будуватися так, щоб це було максимально зручно та доступно для споживачів послуг. Це стосується годин роботи в органах влади, впорядкованості прийому, ввічливого ставлення тощо. Вирішення справ має здійснюватися не на основі вільного розсуду чиновника (що часто межує зі свавіллям), а на основі раціональних та прозорих правил. При цьому процедура вирішення справ в органах публічної адміністрації має бути чітко регламентованою законом та доступною для зовнішнього контролю.

Інформація, якою володіють органи влади, підлягає оприлюдненню та наданню за запитом, окрім винятків, чітко і вичерпно визначених законом. В органів влади не повинно бути розсуду щодо обмеження доступу до інформації. Запровадження електронного документообігу в органах влади та перехід на електронну форму надання послуг забезпечить: економію матеріальних і часових ресурсів, деперсоналізацію у взаєминах, зменшить корупцію, забезпечить умови підвищення рівня демократизації суспільства.

Втручання держави в приватну сферу має бути мінімальним. Перевірки повинні мати на меті насамперед усунення причини та умов для порушення закону, а не покарання порушників. Інспекційні органи повинні керуватися лише законом, а не відомчими правилами. Їх компетенція має формуватися без дублювання повноважень. Варто мінімізувати особисті контакти перевіряльників з особами, щоб перевірки відбувалися переважно на підставі звітних документів. Стягнення адміністративних штрафів повинно стати насамперед засобом спонукання до правомірної поведінки. Бюджети державних органів не повинні залежати від зібраних штрафів.

Що робити? / Зміст реформи

Насамперед треба забезпечити ефективне та справедливе **правове регулювання процедурних відносин** органів публічної адміністрації з приватними особами. Адміністративна процедура повинна бути простою та раціональною. У разі, коли рішення адміністративного органу зачіпає права та законні інтереси інших приватних осіб (заінтересованих осіб) або коли необхідно затребування документів, здійснення погодження, експертиза тощо, потрібно застосовувати визначену законом формалізовану процедуру.

Держава повинна гарантувати кожній особі право на неупереджене та чесне вирішення її справи протягом розумного строку. Особливу увагу необхідно приділяти процедурним гарантіям захисту прав приватних осіб (адресата адміністративного акту та заінтересованих осіб), зокрема праву приватної особи бути вислуханою перед прийняттям рішення; наданню особі доступу до матеріалів справи, на основі яких приймається рішення; обмеженню дискреційних повноважень органів влади; обов'язку мотивування адміністративного акту, який може негативно вплинути на особу; повідомлення особі порядку оскарження адміністративного акту та забезпечення правового захисту від нього. Принциповою новацією адміністративно-процедурного законодавства має стати врегулювання “втручальних проваджень” – випадків, коли прийняття рішення, що стосується прав та законних інтересів приватної особи (осіб), здійснюється органом публічної адміністрації за власною ініціативою.

Потрібно розвивати адміністративне (позасудове) оскарження як механізм захисту прав особи у відносинах з публічною адміністрацією, оскільки він є зручнішим, простішим та дешевшим і для приватної особи, і для держави. Одним з перспективних шляхів такого розвитку є створення спеціальних апеляційних органів (підрозділів) для розгляду скарг, із залученням до їх складу представників громадськості. Такі органи гарантуватимуть неупередженість та об'єктивність розгляду скарг.

Необхідно скоротити строки розгляду запитів на інформацію, а також розширити форми подання запитів. До кола суб'єктів, які зобов'язані надавати інформацію, потрібно включити також юридичних осіб незалежно від форми власності, якщо вони отримують бюджетні кошти або володіють суспільно значущою інформацією. Доцільно передбачити додаткові повноваження для Уповноваженого з прав людини щодо забезпечення реалізації та захисту права на доступ до інформації.

Ідеологічною основою для проведення реформи публічної адміністрації повинно стати **впровадження доктрини адміністративних послуг**. Визнання життя і здоров'я людини, її честі та гідності найвищою соціальною цінністю потребує переосмислення ролі держави та радикальної зміни відносин між владою та громадянами. Громадяни є не прохачами у відносинах з публічною адміністрацією, а споживачами послуг. Тому важливим завданням є запровадження ставлення органів публічної адміністрації до приватної особи як до споживача / клієнта.

Для покращення якості надання адміністративних послуг необхідно серед органів, які здійснюють поточне адміністрування, інституційно виділити органи, що надають адміністративні послуги, і спрямувати їхню діяльність на забезпечення належної якості послуг. Також треба максимально децентралізувати надання адміністративних послуг, щоб наблизити їх до споживачів.

Законодавчо визначена процедура надання адміністративних послуг повинна ґрунтуватися на цілісності (результативності) адміністративної послуги та принципі “єдиного вікна” (коли приватна особа подає заяву та необхідний мінімум документів, а збір довідок, отримання погоджень та висновків здійснюється публічною адміністрацією самостійно).

Основою для реформування системи адміністративних послуг має бути постійне підвищення якості їх надання. Критеріями оцінки якості надання адміністративних послуг є результативність, своєчасність, доступність, зручність, відкритість, повага до особи, професійність.

Органи влади повинні створювати “універсами послуг” (“єдині офіси” тощо), що дасть змогу особі в одному місці (приміщенні), в зручний час отримати всі або найбільш поширені адміністративні послуги, зокрема, що надаються на певному адміністративно-територіальному рівні. Всі державні органи мають бути зобов’язані приймати до розгляду документи подані через муніципальні універсами адміністративних послуг.

Якнайшвидшими темпами має запроваджуватись електронний документообіг в усіх органах влади та забезпечуватись можливість звернення осіб до органів влади за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій (електронна пошта, режим он-лайн тощо). Важливо забезпечити максимальну інформативність та інтерактивність веб-сайтів органів влади. Доцільно створити єдиний інтегрований веб-портал адміністративних послуг.

Потрібно впорядкувати питання плати за платні адміністративні послуги (адміністративного збору), розміри якого мають бути обґрунтованими. При цьому необхідно припинити практику надання публічною адміністрацією платних послуг господарського характеру.

Необхідно відокремити в межах одного органу повноваження щодо здійснення перевірок і надання адміністративних послуг. Доцільно зменшити особисті контакти перевіряльників і приватних осіб. Головне завдання перевірок – профілактика порушень. При виявленні нескладних порушень треба не стягувати штрафи, а надавати достатній час для виправлення ситуації (якщо це можливо). Варто обмежити повноваження адміністрації щодо доступу до приватних володінь та інформації.

Докорінної реформи потребує законодавство про адміністративну відповідальність. Адміністративними проступками повинні визнаватися лише порушення встановлених адміністративних правил, а не будь-яких заборон (цивільних, кримінальних тощо). Вони матимуть наслідком тільки грошові штрафи. Потрібно передати від судів до адміністративних органів право застосовувати ці стягнення. Законодавство про адміністративну відповідальність не може надалі розглядатися засобом гуманізації кримінального законодавства. Зменшенню його репресивності

сприятиме введення поряд зі злочинами кримінальних проступків, складовими яких одночасно стануть нинішні найлегші злочини і найтяжчі адміністративні правопорушення.

Як це робити? / Технологія реформи

Програмною основною для зміни відносин між владою (публічною адміністрацією) та особою мають стати: Концепція реформування публічної адміністрації (проект якої вже давно розроблено); ухвалена Кабінетом Міністрів України Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади; ухвалені Президентом України Концепція подолання корупції “На шляху до доброчесності” та Концепція реформування кримінальної юстиції України (в частині реформування адміністративної відповідальності).

Серед ключових законодавчих актів, які потрібно ухвалити: Адміністративно-процедурний кодекс, закони про адміністративний збір та про доступ до публічної інформації, новий Кодекс про адміністративні проступки.

Дана реформа проводитиметься швидше і ефективніше синхронізовано з організаційно-структурними змінами в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування. Але і без належного централізованого керівництва значна частина заходів реформування відносин органів публічної адміністрації з громадянами може реалізовуватися рішеннями керівників як державних органів так і, особливо, органів місцевого самоврядування.

6. СУДОВА ВЛАДА, ЩО ГАРАНТУЄ ПРАВОСУДДЯ НА ЗАСАДАХ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Який суд ми маємо? / Сучасні проблеми

Судова тяганина, гнітюча й злиденна обстановка у судах, закриті від громадськості слухання справ у суддівських кабінетах, “куплені” та непереконливі судові рішення – звична ситуація, з якою найчастіше зіштовхуються люди в українських судах. Пошук правди часто обертається зневірою. Та навіть знайшовши правду в суді, спробуй домогтися виконання судового рішення. Обов’язковим рішенням суду є лише в Конституції, але держава створила чимало перешкод для виконання рішення.

Ще одна проблема – система кримінальної юстиції впродовж багатьох десятиліть залишається суто репресивною і спрямована на вибивання зізнань та покладення їх в основу вироків. Право на захист стало швидше декларацією, ніж реальністю. Виправдовувальних вироків суди майже не виносять.

Довіра людей до системи правосуддя вкрай низька. За роки незалежності в Україні створено судову владу, яка, однак, не спроможна гарантувати кожному право на справедливий суд. Правосуддя не стало більш доступним, а судді – незалежними та безсторонніми.

Який суд нам потрібен? / Стратегічна перспектива

Правосуддя доступне кожному. Проста і всім зрозуміла система судів. Немає жодного правового спору щодо захисту прав особи, який не можна було б передати до суду. Кожна затримана особа за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення має реальну можливість у присутності адвоката постати перед судом.

Справи розглядає незалежний, професійний і відповідальний суд. Політики і керівництво судів не мають повноважень щодо впливу і тиску на суддів при вирішенні ними справ. Судді відбираються з висококваліфікованих осіб за результатами складного, але прозорого і об'єктивного конкурсного випробування. Справи між суддями розподіляються без будь-якого втручання суб'єктивних чинників. Належне фінансування судів і гідна зарплата суддям гарантовані законом і забезпечуються на практиці. Судді усвідомлюють свою високу місію і підтримують бездоганну репутацію. Кожен може звернутися до дисциплінарного органу зі скаргою на суддю. Суддя несе реальну відповідальність за недобросовісну поведінку та зловживання, аж до звільнення з посади. Рішення про відповідальність суддів публікуються.

Суд здійснюється на засадах рівності та змагальності. Суд не надає необґрунтованих переваг жодному з учасників судового процесу. У суді з повагою ставляться до кожного відвідувача, чим утверджується така ж повага до суду. Малозабезпечені мають гарантоване державою право на безоплатну правову допомогу. Сторона захисту у кримінальних справах має такі ж можливості щодо збирання доказів, як і в сторони обвинувачення. Слідство, де воно зачіпає права людини, перебуває під контролем суду. У кримінальній юстиції функціонує суд присяжних.

Судочинство відбувається публічно і в розумні строки. Суди усвідомлюють, що їхній авторитет залежить від якнайширшого інформування громадськості про свою діяльність. Зали судових засідань у кожному суді відкриті для доступу громадськості. Суди не перевантажені справами, немає судової тяганини. Дотримання розумних строків контролюється. У разі порушення права на розгляд справи впродовж розумного строку держава відшкодовує шкоду.

Рішення судів є справедливими і відкритими, вони виконуються. У рішенні суду дається переконлива і справедлива оцінка кожному доказу і вагомому аргументу сторони. В аналогічних справах закон застосовується однаково. Всі рішення суду доступні через Інтернет. Боржнику вигідніше виконати судові рішення, ніж зволікати з цим. Суд контролює виконання свого рішення.

Що робити? / Зміст реформи

Підвищення професійності суддів вимагає впровадження прозорого, підконтрольного громадськості, централізованого конкурсу на посаду судді за об'єктивними критеріями, конкурсного добору на посади в судах вищого рівня. Доцільно започаткувати підготовку кандидатів на посаду судді в Академії суддів, а також регулярне навчання суддів після призначення на посаду. Одержання певного кваліфікаційного класу має стати обов'язковою передумовою для переходу судді на посаду до суду вищого рівня. Потрібно позбавити політичні органи повноваження призначати та

обирати суддів. Треба довірити безстрокове призначення судді Вищій раді юстиції – незалежному органу з найкращих фахівців, принаймні половина із яких представлятимуть суддівський корпус.

Суддя має стати реально незалежним від втручання у здійснення правосуддя. Голови судів мають позбавитись повноважень, що використовуються для впливу на суддів. Потрібно запровадити автоматизований розподіл справ між суддями. Законом забезпечити достатнє фінансування судів і гідну зарплату суддям. Судовий збір повинен покривати усі платежі за послуги суду щодо розгляду справи, але не може бути перешкодою для звернення малозабезпечених громадян.

Водночас потрібно посилити відповідальність суддів за неналежну поведінку. Мають бути вироблені та закріплені у законі чіткі підстави для відповідальності суддів, зокрема шляхом звільнення їх з посади; забезпечена ефективна дисциплінарна процедура, за якої кожен міг би звернутися до Дисциплінарної комісії зі скаргою, яка б у разі обґрунтованості перевірялася судовим інспектором. Дисциплінарний розгляд стане відкритим і змагальним, а кінцеві рішення комісії регулярно оприлюднюватимуть.

Потрібно забезпечити публічний розгляд судових справ. Для цього необхідно зняти перешкоди для доступу громадськості до судових процесів, забезпечити суди достатньою кількістю залів судових засідань, налагодити ефективну співпрацю між судами і ЗМІ. Необхідно різними способами інформувати людей про судові механізми захисту їхніх прав та відповідні процесуальні інструменти. Сайти судів мають стати більш інформативними.

Забезпечення розумних строків провадження вимагає зменшити навантаження на суди через зміни до законодавства та введення нових процесуальних механізмів. Потрібен контроль за строками провадження не лише в окремій інстанції, а в кожній справі загалом. Потрібно запровадити ефективні механізми відшкодування шкоди внаслідок порушення права на розгляд справи впродовж розумного строку.

Варто посилити змагальність на всіх етапах кримінального процесу. Сторона захисту повинна отримати ефективні можливості збирати докази. “Втручальну” діяльність слідства має контролювати слідчий суддя. Потрібно припинити практику спрямування справ на додаткове розслідування. Треба запровадити суд присяжних, як це передбачено Конституцією.

Ефективна правова допомога має бути доступною у всіх видах судочинства, а для малозабезпечених її потрібно надавати за рахунок держави. Для забезпечення рівності сторін необхідно обмежити участь прокуратури у некримінальних процесах – вона не дублюватиме функцій інших державних органів.

Мотивування судових рішень має переконувати у їхній справедливості, кожен важливий і вирішальний аргумент сторони повинен отримати оцінку судом у рішенні. Усі рішення мають своєчасно включатися до Єдиного державного реєстру судових рішень, що забезпечує їх оприлюднення в Інтернеті.

Потрібно за допомогою нових процесуальних механізмів та організаційних заходів забезпечити однакове тлумачення законів усіма судами. Апеляційна інстанція має сповна використовувати свої повноваження щодо перегляду справи,

а не повертати її на новий розгляд за надуманих підстав. У разі виявлення розбіжностей у практиці вищих судів – судів касаційної інстанції – Верховний Суд повинен ефективно їх усувати, переглядаючи справу у пленарному режимі. Система судів має стати більш зрозумілою і збалансованою та будуватися відповідно до потреб справедливого судочинства, зокрема, нема потреби розподіляти розгляд цивільних справ між цивільними та господарськими судами відповідно до суб'єкта звернення до суду. Справа не повинна розглядатися одним судом у двох інстанціях.

Щоб судові рішення виконувалися належним чином, потрібно зняти законодавчі перешкоди для виконання судових рішень, ухвалених проти держави, її органів, установ, підприємств. Для запобігання примусової реалізації їхнього майна варто передбачати кошти на виконання судових рішень у державному бюджеті.

Як це робити? / Технологія реформи

Для проведення судової реформи необхідно реалізувати чотири концепції, затверджені Президентом у 2006-2008 рр., – Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, Концепцію формування системи безоплатної правової допомоги в Україні, Концепцію реформування кримінальної юстиції України, Концепцію подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”.

Першочерговими законодавчими актами, що мають бути схвалені парламентом, є: закони Про судоустрій і статус суддів, Про судовий збір, Кримінальний процесуальний кодекс, Кодекс про відповідальність за адміністративні проступки, закони “Про прокуратуру” (нова редакція), “Про органи досудового розслідування”, “Про адвокатуру” (нова редакція), “Про безоплатну правову допомогу”, а також закони щодо вдосконалення систем виконання судових рішень.

Проведення повноцінної судової реформи вимагає внесення змін і до Конституції України – щодо гарантування права на справедливий суд, запровадження права особи на конституційну скаргу, зміни порядку призначення суддів, посилення їхньої відповідальності, приведення складу Вищої ради юстиції у відповідність до європейських стандартів.

7. КОНСТИТУЦІЯ – ФУНДАМЕНТ ЕФЕКТИВНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ

Чи є в нас діюча Конституція? / Сучасні проблеми

Конституція України, після внесення змін 2004 року, що відбулося з порушенням конституційної процедури і лише в політичних інтересах, не може бути правовим фундаментом ефективної організації держави і суспільства та приречена до ігнорування її як з боку держави, так і з боку суспільства. Органи державної влади (насамперед вищі) при виконанні владних повноважень керуються політичною доцільністю, власною вигодою. Конституційні норми є деклараціями,

а конституційний механізм державної влади змінюється в залежності від зміни нестабільних політичних інтересів.

На сьогодні конституційні норми містять ряд суттєвих недоліків: нечіткість принципу народовладдя, зокрема декларативність права народу змінювати та встановлювати конституційний лад, декларативність конституційних прав людини і громадянина, встановлюють пряму залежність народних депутатів від лідера політичної сили, невідповідність статусу Президента України його повноваженням, конституційний спосіб формування Уряду закладає конфліктність у його майбутню роботу як команди, закладає неефективну систему центральних органів виконавчої влади, слабкість конституційного правосуддя, унеможливує адміністративно-територіальну реформу тощо.

Як наслідок, нестабільна і нечітка Конституція не може стати базою для вкрай необхідних суспільству реформ – політичної, адміністративної, муніципальної, судової.

Яка Конституція потрібна нам?

Для ефективної організації влади, яка буде спроможна працювати в інтересах суспільства з метою найраціональнішого забезпечення реалізації конституційних прав громадян потрібний стабільний, легітимний (прийнятий Українським народом на засадах верховенства права) Основний Закон.

Така Конституція буде мати суспільний авторитет, буде чинною, якщо буде розроблена в інтересах суспільства, а не окремих політичних груп, з урахуванням демократичних світових стандартів, досягнень вітчизняної науки, а також сучасних проблем української державності. Буде мати чіткі, однозначні та зрозумілі положення. Встановить владний механізм на засадах змішаної форми правління, єдності державної політики, забезпечення балансу повноважень між органами державної влади, передбачить альтернативи досягнення необхідного результату у випадку неспроможності владного суб'єкта реалізувати свої повноваження. Забезпечить проведення вже підготовлених адміністративної та судової реформ.

Які конституційні зміни потрібні нам ? / Зміст реформи

1. Уточнення конституційних прав людини й громадянина у бік забезпечення їх реалізації, гарантування екологічних прав.

2. Залишення в межах змішаної форми державного правління. Як варіант можна розглядати перехід до президентської республіки, але він містить набагато більше ризиків порушення демократичних принципів.

3. У межах змішаної форми правління необхідно розділити владу між Парламентом (єдиним законодавчим органом), Президентом (главою держави, обраним всенародним голосуванням), Урядом (вищим органом виконавчої влади, який відповідальний за вироблення та реалізацію державної політики) та судовою гілкою влади з відокремленим Конституційним Судом України.

4. Побудова Парламенту можлива на засадах однопалатності та двопалатності. При цьому, незалежно від обраного варіанту його побудови, формуватися він повинен шляхом прямих загальних та рівних виборів.

4.1. Скасування “імперативного мандату” народних депутатів України, тобто унеможливлення дострокового припинення повноважень депутата через його невходження або вихід із складу депутатської фракції (блоку), від якої його було обрано. Обмеження депутатської недоторканості.

4.2. Надання народним депутатам права поєднувати свій мандат з роботою в Уряді (на політичних посадах – член Уряду, заступник міністра тощо).

4.3. Встановити, що за загальним правилом рішення Парламенту приймаються відносною більшістю голосів, тобто коли “за” проголосує більше ніж “проти”, як у більшості європейських парламентів.

5. Роль Президента в механізмі державної влади насамперед контрольно-церемоніальна з деякими стримуючими повноваженнями у сфері законодавчої діяльності та деякими кадровими повноваженнями в сфері виконавчої влади, а також повноваженнями щодо виходу з кризових явищ у державному механізмі. Переважна більшість президентських повноважень повинна обмежуватися або поданням Уряду чи відповідального міністра, або контрасигнуванням його актів. Доцільно надати главі держави право відкладального вето не лише щодо законів, а й щодо урядових актів.

5.1. Спрощення процедури усунення Президента з поста в порядку імпічменту.

6. Визначальні повноваження щодо формування та реалізації державної політики закріплюються за Урядом. За Президентом залишається вплив на формування зовнішньої та безпекової політики.

6.1. Вирішальну роль в процедурі формування Уряду варто залишити за Парламентом (парламентською більшістю, допускаючи і можливість існування “урядів меншості”). Право висувати кандидатуру на посаду Прем’єр-міністра треба надати Президенту після консультацій з керівниками парламентських фракцій. У разі неотримання вотуму довіри сформованим Урядом право визначення кандидатури на посаду Прем’єр-міністра переходить до парламентської більшості, в тому числі шляхом рейтингового голосування претендентів, висунутих кожною фракцією. Далі відбувається формування та представлення перед Парламентом кандидатом на посаду Прем’єр-міністра посадового та персонального складу Уряду та проекту Основних напрямків державної політики. Парламент розглядає питання щодо схвалення проекту Основних напрямків державної політики, що означає надання довіри запропонованому складу Уряду. У випадку ненадання довіри Уряду процедура його формування повторюється. Якщо ж Парламент виявиться не в змозі сформувати й з другої спроби Уряд, то Президент має право достроково припинити повноваження Парламенту. Після отримання вотуму довіри члени Уряду формально призначаються Президентом.

6.2. Звільнення членів Уряду можливо Парламентом лише за поданням Прем'єр-міністра або з власної ініціативи члена Уряду (відставка).

6.3. Запровадження конструктивного вотуму недовіри Уряду.

7. Змінити конституційні положення щодо адміністративно-територіального устрою з метою встановлення сильного місцевого самоврядування, непрямих виборів районних рад, створення виконкомів районних і обласних рад, позбавлення місцевих державних адміністрацій невластивих для них функцій та запровадження регіонального самоврядування.

8. Реалізувати зміни, необхідні для повноцінної судової реформи.

9. Встановити більш дієві механізми охорони та захисту Конституції.

9.1. Посилити конституційне правосуддя (гарантувати принцип безперервності роботи Конституційного Суду шляхом ротації третини його складу кожні три роки та встановлення правила, що повноваження судді у випадку настання йому 65 років припиняються з моменту вступу на посаду його наступника; змінити порядок призначення та звільнення суддів. З суб'єктів призначення суддів виключити з'їзд суддів; наділити фізичних та юридичних осіб правом звернення до Конституційного Суду з конституційними скаргами щодо порушення їхніх прав і свобод).

9.2. Встановити механізм здійснення установчої влади народу шляхом прийняття нової Конституції. Передбачити в механізмі державної влади формування (шляхом всенародного обрання) органу установчої влади народу для підготовки проекту нової Конституції (Конституційної Асамблеї) та остаточне її прийняття на всенародному референдумі.

Механізми оновлення Конституції / Технологія реформи

Оновлення Конституції України повинно відбуватися на засадах верховенства права, з широким залученням при розробці змін до Конституції чи нової Конституції громадянського суспільства, зокрема, представників експертного середовища. З врахуванням цих засад можливі три варіанти проведення конституційної реформи:

1. Визнання Конституційним Судом Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року повністю неконституційним з підстав порушення конституційної процедури його розгляду та ухвалення (фактично повернення до Конституції в редакції від 28 червня 1996 року).

Недоліками цього варіанту є правова невизначеність наслідків повернення до початкової редакції Конституції після 4-річного періоду дії її зміненої редакції, а також повернення до конституційних норм, що також мають ряд недоліків, тобто проведення конституційної реформи так і лишиться на порядку денному.

2. Внесення змін до Конституції Верховною Радою у порядку, визначеному у її Розділі XIII (в тому числі прийняття нової редакції Конституції).

Недоліками цього варіанту є низька ймовірність наявного політикуму домовитися, підготувати і провести конституційну реформу в інтересах суспільства та

держави, а не своєї політичної сили, а також практична неможливість затвердження змін до розділів I, III, XIII Конституції (а ці розділи теж потребують змін) внаслідок неконституційності, застарілості та неповноти законодавства про всеукраїнський референдум.

3. Ухвалення нової Конституції.

Враховуючи загальну втрату поваги до чинного Основного Закону держави, привабливим виглядає прийняття нової Конституції, що можливе трьома легітимними способами:

3.1. Внесення змін до розділу XIII Конституції Парламентом (з наступним ухваленням на всеукраїнському референдумі) з метою встановлення порядку прийняття нової Конституції органом установчої влади.

Як і у попередньому варіанті головним недоліком є малоімовірність політичних домовленостей провести конституційну реформу в інтересах суспільства.

3.2. Законодавче визначення порядку розробки проекту нової Конституції органом установчої влади та прийняття її всеукраїнським референдумом (прийняття Парламентом законів “Про порядок прийняття нової Конституції України” та “Про всеукраїнський референдум”).

3.3. Ухвалення нової Конституції за народною ініціативою на всеукраїнському референдумі.

Неналежне правове забезпечення порядку реалізації права народу визначати конституційний лад в Україні, не повинно унеможливлювати ухвалення нової Конституції народом за власною ініціативою. Саме тому нами не відкидається такий варіант проведення конституційної реформи. Проте самоорганізація (без правової регламентації) процесу розробки та ухвалення на всеукраїнському референдумі нової Конституції на практиці є вкрай складним явищем.

За такої ситуації, Конституція може бути прийнята шляхом проведення як мінімум двох референдумів з таких питань:

- І референдум за народною ініціативою повинен дати відповіді на питання: “Чи потрібна Україні нова Конституція?”, “Чи довіряєте її підготовку Конституційній Асамблеї у складі: ...?” або “Чи довіряєте її підготовку Конституційній Асамблеї, яку буде обрано на засадах прямих загальних рівних виборів?”; “Чи затверджуєте положення про Конституційну Асамблею?”;
- II референдум з питання: “Чи приймає Конституцію України, розроблену і схвалену Конституційною Асамблеєю?”.

Частина II.

МОДЕРНІЗАЦІЯ УКРАЇНИ: СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ ВИМІР

Відповідальний редактор Частини II – Ігор Бураковський

Автори: Ігор Бураковський, Вероніка Мовчан, Оксана Кузяків, Олександра Бетлій, Сергій Кандюл, Алла Кобилянська, Віталій Кравчук, Ганна Кузнецова, Катерина Куценко, Дмитро Науменко, Катерина Пількевич, Наталія Сисенко, Ганна Чухай (*Інститут економічних досліджень та політичних консультацій*)

1. ВСТУП

В суто змістовному плані соціально-економічна модернізація означає вирішення трьох взаємопов'язаних проблем, а саме: модернізація державної економічної політики, модернізація виробничо-технологічної бази економіки, модернізація системи соціального захисту населення в широкому розумінні цього слова. Інструментом соціально-економічної модернізації є здійснення цілої низки реформ, спрямованих на запровадження найбільш ефективних принципів, механізмів та форматів управління соціально-економічними процесами в країні. При цьому безумовним імперативом суспільства має стати практична реалізація моделі сталого розвитку, що забезпечив би інтегральне поєднання економічної ефективності, соціальної справедливості, ресурсної збалансованості та екобезпеки.

Країна не має іншого виходу, окрім модернізації економіки, враховуючи необхідність радикального підвищення ефективності національного виробництва як запоруки стабільного соціально-економічного розвитку країни в довгостроковій перспективі, що забезпечить якісне поліпшення стандартів життя суспільства.

Країна не має іншого виходу, крім модернізації технологічної бази економіки, враховуючи нагальну необхідність знайти адекватні відповіді на кліматичні та енергетичні виклики. Відсутність ефективних кроків у цій сфері призведе до того, що економічне зростання в Україні зіткнеться з непереборними бар'єрами, тоді як цілі охорони навколишнього середовища не будуть реалізовані.

Країна не має іншого виходу, крім соціально-економічної модернізації, враховуючи імператив адаптації національної економіки до вимог конкуренції на регіональних та глобальних ринках. Така адаптація означає необхідність підвищення ефективності виробництва, пристосування структури національної економіки до глобальної конкуренції в глобальній економіці, підвищення рівня наукоємності економіки шляхом масового запровадження інновацій та сприяння створенню нових видів бізнесу, тощо.

Країна не має іншого виходу, крім модернізації та радикального підвищення ефективності національної економіки, враховуючи небезпечні демографічні тенденції в Україні, які негативно впливають як на потенціал економічного зростання, так і створюють додатковий фінансовий тиск на економіку.

Країна повинна перетворитися з суспільства, яке живе за рахунок різного роду трансферів та пільг, на суспільство, яке утримує себе за рахунок високоефективної праці. Очевидно, що сучасна модель української держави, яка базується на патерналістській ідеології, основою якої є масштабний перерозподіл коштів переважно у вигляді різного роду трансферів, має змінитися на модель, яка базується переважно на інвестиціях у розвиток людей та зміну умов їхнього життя.

Кінцевим якісним результатом економічної модернізації має стати реальне скорочення розриву між Україною та країнами з розвинутою ринковою економікою. Показником успішності такого процесу має стати скорочення відставання України за рівнем доходу (ВВП) на душу населення від розвинутих країн та зростання індексу людського розвитку.

Майбутня економічна політика країни матиме два основні компоненти. По-перше, враховуючи глибокий вплив економічної кризи на Україну, який виявився чи не найбільшим серед інших країн Центральної та Східної Європи та країн СНД, зміст економічної політики в коротко- та середньостроковому плані визначатиметься необхідністю адекватно зреагувати на кризовий спадок (мова йде як про подолання фінансових та інших дисбалансів, зумовлених кризою та антикризовою економічною політикою, так і реагування на нові проблеми кризового характеру, які можуть виявитися в 2010-2011 рр.). По-друге, в суто стратегічному плані держава повинна закласти сучасні (модернові) підвалини стабільного економічного розвитку в довгостроковій перспективі. Таке поєднання посткризового та стратегічного компонентів є досить непростим, особливо в тій частині, де мова йде про ресурсне забезпечення політики.

Україна сьогодні є досить високоінтегрованою в світове господарство, тому економічна політика повинна базуватись на адекватному врахуванні такої залежності та реалістичних оцінках спроможності мінімізувати негативні зовнішні шоки та ефективно скористатись можливостями глобалізації.

Ми виходимо з того, що глибинне питання щодо характеру та масштабів економічних реформ зводиться, за великим рахунком, до *проблеми ціннісного цивілізаційного вибору* – чи залишається країна в системі багато в чому пострадянських координат, з монополізованими ринками, домінуванням корупційних схем та надлишковим бюрократичним втручанням у виробничо-комерційну діяльність первинних економічних агентів, чи забезпечить вона утвердження принципів реальної конкуренції, економічної, а не бюрократичної доцільності, виконання державою адекватних ринковій економіці функцій за умов глобалізації. Іншими словами, фактично йдеться про вибір між створенням ефективної сучасної економічної системи, яка має практично необмежений потенціал розвитку, та частковими удосконаленнями нинішньої економічної моделі, що не має історичної перспективи.

2. ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ЗА ЧАСІВ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Завдання будь-якої держави за умов глобалізації, на нашу думку, принципово не змінюються, але, звичайно, змінюються інструменти їх реалізації. Тому динамічне зростання національної економіки в світлі посилення глобалізаційних процесів та процесів регіональної інтеграції як їхньої невід'ємної складової вимагає від України постійних зусиль, спрямованих на реальне забезпечення:

- макроекономічної стабільності, як передумови економічного зростання, інвестицій, фінансової стабільності в контексті довгострокових демографічних тенденцій та зростання інтенсивності міжнародних потоків товарів, послуг, капіталу та робочої сили;
- адекватного клімату для підприємництва та інноваційної діяльності, важливим елементом якого є підтримка наукових досліджень та дослідно-конструкторських робіт та розробок. При цьому має також змінюватись сама ідеологія регулювання соціально-економічних процесів в цілому та виробничо-комерційної діяльності зокрема;
- активна участь (завдяки членству в міжнародних та регіональних економічних організаціях) у розробці відповідних економічних правил та норм, враховуючи, що рівень відкритості економіки України постійно зростає. За таких умов Україна об'єктивно зацікавлена в забезпеченні подальшої багатосторонньої лібералізації торгівельно-економічних зв'язків та посиленні міжнародного співробітництва з основними партнерами;
- ефективна соціальна політика та політика на ринку праці, що гнучко реагує на потреби ринку, підтримуючи тим самим високі темпи економічного зростання та зайнятості тощо;
- підвищення рівня екологічної безпеки шляхом запровадження відповідних технологій виробництва та активна участь у міжнародному співробітництві з питань глобальних кліматичних змін.

Влада має безумовно утримуватись від прийняття рішень, не підкріплених відповідними фінансовими ресурсами (бюджетними можливостями) та відмовлятись від виконання рішень, не підкріплених регулярними бюджетними надходженнями.

Успішність реформ визначається наступними умовами, а саме:

1) Детально розроблена стратегія (концепція) реформ (тобто чітке визначення пріоритетних напрямків дій, засобів та механізмів досягнення поставлених цілей, адекватна оцінка пов'язаних з реформами фінансових та соціальних витрат). Така стратегія (концепція) має передбачати обмежену кількість пріоритетів реформування, їх логічний взаємозв'язок, часові рамки дій та відповідні ресурси.

2) Чітка тактика реформування. Зрозуміло, що помилки та половинчатість здійснення тих чи інших дій можуть серйозно скомпрометувати ідею реформи та ідеальну стратегію її реалізації. Водночас, успішність реформи вимагає послідовності та спадковості реформаторських зусиль та дій.

3) Вміння швидко та адекватно реагувати на непередбачені зміни внутрішнього та зовнішнього середовища з тим, щоб забезпечити неперервність та послідовність трансформаційного процесу.

4) Сприятливе середовище для реформування. Зовнішнє середовище – зовнішні фінансові ресурси, досвід та середовище. Внутрішнє середовище – реформаторські сили, ресурси та національний політичний консенсус щодо необхідності та основних напрямків перетворень.

Успішна реалізація модернізаційного проекту вимагає чіткого розподілу сфер економічної відповідальності між державою та бізнесом. Відсутність такого розподілу веде до неефективності економічної політики, “захопленню” держави бізнесом (state capture) та корупції. У суто функціональному плані мова йде про три сфери відповідальності, а саме:

- по-перше, сфера виняткової відповідальності держави. До цієї сфери відноситься створення відповідного макроекономічного та регуляторного середовища, захист конкуренції та протидія неконкурентній поведінці тощо. У цій сфері приватний бізнес має дотримуватись відповідних законів та будувати свою виробничо-комерційну політику, керуючись переважно ринковими сигналами;
- по-друге, сфера виняткової відповідальності приватного бізнесу. До цієї сфери відноситься виробничо-комерційна діяльність компаній та економічна відповідальність за результати такої діяльності. Тут держава може надавати певну допомогу окремих галузям та сферам. Але основною формою стосунків має бути сприяння бізнесу у різних формах (шляхом, наприклад, політичної підтримки національних виробників за кордоном, надання економічної та політичної інформації з широкого кола питань, сприяння зовнішній торгівлі тощо);
- по-третє, сфера спільної відповідальності держави та бізнесу. До цієї сфери відноситься розвиток освіти, науки та інфраструктури. Адже розвиток саме цих секторів безпосередньо визначається інвестиціями держави та бізнесу. Саме тут держава та бізнес можуть найбільшою мірою доповнити свої зусилля, отримуючи суттєвий синергетичний ефект.

3. ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА

Стабільна та раціональна фінансова система країни є основою ефективної реалізації державою своїх функцій у ринковій економіці. Побудова такої системи є безумовним імперативом економічної модернізації України.

Першим кроком у цьому напрямку має стати перегляд чинних, законодавчо затверджених, зобов'язань держави на предмет фінансового забезпечення та їх інвентаризації. Наступним кроком має стати приведення цих зобов'язань у відповідність з фінансовими можливостями країни. Серед іншого, мова йде про розробку механізмів запровадження бюджетної блокади, тобто запровадження обмежень на

імплементацию змін чинних нормативно-правових актів, якщо дані зміни загрожують розбалансуванню державного бюджету.

У кінцевому підсумку наслідком такого перегляду має стати визначення чітких (обмежених за кількістю) пріоритетів фінансування заходів державної політики за рахунок суспільних коштів. Такі пріоритети повинні також мати чіткі часові характеристики – короткострокові, середньострокові, довгострокові – та узгоджуватись із загальними принципами ролі держави в ринковій економіці та між собою. Пріоритетними мають бути інвестиції в інфраструктуру, розвиток людського капіталу та здійснення реформ.

Державна політика має будуватись не на принципі управління ресурсами, а на принципі управління результатами. Це вимагатиме встановлення середньострокових / короткострокових, інших ніж дотримання фінансового плану, цілей бюджетних програм, що дозволить оцінити ефективність виконання поставлених завдань та зорієнтувати розпорядників бюджетних коштів на отримання реального кінцевого результату. Виділення коштів для фінансування суспільних потреб вимагає відмови від принципу фінансування бюджетних установ та запровадження принципу фінансування надання суспільних товарів / послуг. При цьому держава повинна створювати умови для ширшого залучення приватних джерел у фінансування суспільних послуг.

Як свідчить міжнародний досвід, з усіх запроваджених заходів політики, спрямованої на подолання фіскальних дисбалансів, саме використання середньострокового бюджетного планування (ССБП) дає можливість отримати найбільш позитивний результат. Таке планування також сприяє забезпеченню макроекономічної стабільності та підвищенню ефективності бюджетних видатків.

В Україні сьогодні вже розроблені деякі елементи середньострокового бюджетного планування та концепція його запровадження, але реальні кроки в цьому напрямку практично відсутні. Водночас ці елементи залишаються досить декларативними та на даний момент відіграють незначну роль у бюджетному процесі.

Для впровадження середньострокового бюджетного планування уряд України повинен розробляти середньостроковий бюджетний план, який буде постійно оновлюватись.

Елементи такого плану включають:

1. План розподілу ресурсів за принципом “згори донизу”, причому такий розподіл має узгоджуватись із забезпеченням макроекономічної стабільності та реалізацією широкого спектру пріоритетів політики;
2. Оцінку розподілу ресурсів, які необхідні для реалізації національних програм та діяльності в середньостроковому періоді, за принципом “знизу догори”;
3. Ітеративний процес прийняття рішень щодо здійснення політики на основі циклічного перегляду основних параметрів у залежності від витрат та запровадження заходів зі здійснення нової політики на основі наявних ресурсів.

ССБП буде корисним інструментом досягнення стабільності соціальної та, особливо, пенсійної систем. За наявності ССБП політики в майбутньому матимуть

обмежені можливості щодо проведення м'якої фіскальної та соціальної політики, яка не забезпечена стабільними доходами. Середньострокове планування сприяє інвестиціям, оскільки збільшує рівень передбачуваності податкової та видаткової політики уряду, динаміки відсоткових ставок, тощо.

З метою недопущення розбалансування фіскальної системи на період до запровадження системи середньострокового бюджетного планування потрібно встановити обмеження щодо питомої ваги видатків у ВВП.

Пріоритетом бюджетної політики в посткризовий період має стати зниження дефіциту державного бюджету по відношенню до ВВП (до 3%), ефективне управління внутрішнім та зовнішнім державним боргом, нагромадженням за часів кризи. Вирішити цю проблему можна ефективно шляхом запровадження середньострокового бюджетного планування. Необхідно також створити прозору та ефективну систему контролю за використанням запозичених коштів та використанням підприємствами кредитів, отриманих ними під державні гарантії.

В галузі податкової політики необхідно завершити розробку та прийняти Податковий кодекс, після чого необхідно накласти мораторій на зміни податкового законодавства протягом наступних 5 років або запровадити норму про те, що рішення щодо будь-яких змін податків приймаються конституційною більшістю.

В галузі оподаткування варто провести чітке розмежування між корпоративними податками (податки, які сплачує підприємство) та податками та нарахуваннями на доходи фізичних осіб (найманих працівників). Необхідно поступово запровадити перехід на персональну сплату податків на доходи та сплату соціальних внесків (нарахувань) тими, хто їх (відповідні доходи) отримує.

Потрібно також поступово розширювати базу оподаткування шляхом запровадження нових податків (податок на майно), знижувати оподаткування фонду оплати праці та знижувати в середньостроковій перспективі ставки основних бюджетоутворюючих податків.

Країна потребує також якісного оновлення сучасної системи фінансового планування, яка сьогодні характеризується в тому числі відсутністю зв'язку між макроекономічними оцінками в цілому та прогнозними оцінками по галузям економіки. Встановлення показників податкових надходжень на основі минулорічних цифр є архаїчною практикою, яку треба змінювати.

Варто також відзначити, що ефективна податкова (як і бюджетна) політика в цілому неможлива без налагодження ефективної координації між усіма державними структурами, які тією чи іншою мірою стосуються цих проблем. Мова йде про Державну податкову адміністрацію, Державну митну службу України, Національний банк України, Міністерство фінансів, Державне казначейство, Службу безпеки України, Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Держфінмоніторинг, Державну комісію з фінансових послуг.

З метою забезпечення ефективності використання державних коштів та створення рівних конкурентних умов для первинних економічних агентів необхідно прийняти Закон про державну допомогу. Такий Закон має чітко визначити зміст

та види (форми) державної допомоги, принципи та процедури її надання, відповідальність з боку реципієнтів допомоги тощо. Державна допомога повинна узгоджуватися з принципами ринкової економіки, не має порушувати засад добросовісної конкуренції, відповідати міжнародним нормам, правилам та міжнародним зобов'язанням України. Тому допомогу та пільги треба розглядати як інструмент активної економічної політики, застосування якого має принести конкретний економічний ефект для суспільства.

З метою забезпечення ефективності використання державної допомоги та пільг необхідно запровадити обов'язковий щорічний аудит господарської діяльності всіх суб'єктів господарювання, що користуються такою допомогою та пільгами, на предмет відповідності способу використання допомоги, пільг, та коштів, заощаджених від пільги, причому результати аудиту мають бути оприлюднені.

Треба нарешті реформувати систему державних закупівель. Функції здійснення державних закупівель мають бути сконцентровані в рамках єдиного державного органу, механізм проведення тендерних закупівель має бути чітким, прозорим та максимальною мірою захищеним від різного роду політичного та іншого впливу. Процедури вирішення спірних питань мають бути чітко прописані.

4. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ

Фіскальна експансія на центральному рівні загострила проблеми місцевих бюджетів. Стрімко підвищені протягом короткого часу параметри видатків місцевих бюджетів, що встановлюються на центральному рівні, та відсутність адекватних доходів місцевих бюджетів призвели до недофінансування делегованих повноважень та обмеження можливостей місцевих бюджетів фінансувати власні повноваження. У свою чергу, це негативно впливає на якість суспільних послуг, що надаються на місцевому рівні. Проте сьогодні досить важко оцінити глибину названої проблеми, оскільки, хоча це й вимагається законодавством, у країні відсутній регулярний аудит місцевих видатків. З іншого боку, до цього часу не розроблено чіткі стандарти якості послуг, що надаються на місцевому рівні.

Запронований останнім часом Урядом комплекс заходів, спрямований на підвищення самодостатності бюджетів територіальних громад, є кроком в правильному напрямку. Водночас, ці заходи не усувають притаманні бюджетній системі диспропорції, зумовлені надмірним рівнем централізації і відсутністю реальної відповідальності місцевих органів. Ідеться, зокрема, про недостатню економічну та фінансову автономію місцевих органів та їхню залежність від рішень центральної влади, слабку мотивацію до наповнення місцевих бюджетів та ефективного використання отриманих доходів, недосконалу систему розподілу доходних джерел між бюджетами різних рівнів та низьку відповідальність місцевих органів за виконання покладених на них функцій.

Очевидно, що вирішення зазначених проблем можливе лише за умови адміністративно-територіальної реформи, спрямованої на раціоналізацію адміністративно-територіального устрою (зокрема, шляхом укрупнення одиниць місцевого

самоврядування – муніципалітетів, які самостійно виконуватимуть базові суспільні функції), в тому числі з міркувань фінансового управління територіями. Це дозволить встановити чіткий розподіл функціональних повноважень між рівнями державної влади, розширити повноваження органів місцевого самоврядування, в тому числі шляхом передачі до їхньої компетенції суттєвої частини делегованих повноважень, обмежити централізоване регулювання видатків місцевих бюджетів і надати місцевим органам реальну фінансову автономію.

Здійснення фіскальної децентралізації без перегляду адміністративних одиниць ще більше ускладнює ситуацію, оскільки веде до збільшення технічного навантаження на місцеві органи влади (планування, отримання і повернення трансферів різних рівнів тощо), що нівелює позитивні сторони реформи.

У цілому ж ключовим напрямком фіскальної децентралізації є побудова такої системи, коли місцеві органи влади реально зацікавлені саме в збільшенні доходної частини місцевих бюджетів через удосконалення в тому числі формули розрахунку міжбюджетних трансфертів.

Зрозуміло, що нова система місцевих бюджетів об'єктивно вимагає кадрів з високим рівнем фінансової кваліфікації, а тому підвищення якості людських управлінських ресурсів на місцях має стати невід'ємною складовою частиною як адміністративно-територіальної реформи взагалі, так і процесу фіскальної децентралізації зокрема.

5. МОНЕТАРНА ПОЛІТИКА

Ми впевнені у необхідності переходу до режиму інфляційного таргетування в середньостроковій перспективі. Такий режим означає, що НБУ за допомогою дисконтної ставки фактично регулює вартість грошей в економіці та через механізм монетарної трансмісії відповідно впливає на рівень інфляції й темпи економічного зростання. Такий перехід потребує здійснення цілої низки підготовчих кроків як з боку Національного банку, так і Уряду, в тому числі враховуючи високий рівень доларизації національної економіки. Реалізація режиму інфляційного таргетування потребує якісно іншого формату взаємодії між Урядом та НБУ.

Необхідно посилити незалежність НБУ від різних політичних впливів. З цією метою варто реорганізувати Раду НБУ, відмовившись від квотного принципу її формування та перетворення її на більш технічний орган. Водночас, відповідальність НБУ за ефективність монетарної політики має бути посилена.

Криза засвідчила вразливість української банківської системи до зовнішніх та внутрішніх економічних і політичних шоків, висвітливши цілий ряд слабких сторін банківських установ. Тому НБУ має об'єктивно оцінити сильні та слабкі сторони наявної системи регулювання банківського сектору і, зокрема, банківського нагляду, ефективність застосування тих чи інших інструментів монетарної політики з тим, щоб у кінцевому плані мінімізувати системні ризики.

6. РЕГУЛЮВАННЯ, ПРИВАТИЗАЦІЯ ТА ЗАХИСТ ПРАВ ВЛАСНОСТІ

Держава повинна послідовно позбавлятися функцій регулювання та адміністрування в сферах, функціонування яких може бути забезпечено ринковими механізмами або неурядовими інституціями. Водночас, держава повинна утримуватись від будь-яких кроків та рішень, які обмежуватимуть права приватних власників, викривлюватимуть дію ринкових сил та механізмів, обмежуватимуть добросовісну конкуренцію. Такі рішення можуть прийматись лише за надзвичайних обставин, причому їх ухвалення потребує спеціальної процедури.

Завдання держави в галузі регуляторної політики полягає у забезпеченні рівних умов функціонування державних та приватних підприємств, що створить засади для формування єдиного конкурентного поля їхньої діяльності. Усі державні підприємства мають діяти на комерційних засадах. Водночас, треба врахувати особливості малого бізнесу, який є проявом приватної ініціативи громадян та за сучасних умов є важливим інструментом подолання безробіття. Тому Україна повинна розробити чітку політику щодо оподаткування малого бізнесу на найближчі 5-7 років.

Спроби спростити реєстрацію малого та середнього бізнесу до цього часу не дали бажаного результату. Тому на порядку денному залишається першочерговим завданням усунення перешкод у започаткуванні і веденні бізнесу, з якими ці підприємства стикаються в силу своєї економічної природи. Остаточною метою має бути запровадження повідомлювального принципу реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності. З іншого боку, необхідно спростити та раціоналізувати механізми виходу з ринку, зокрема процедури закриття бізнесу без банкрутства та суттєвого покращення процедури банкрутства.

З метою активізації процесу приватизації переглянути перелік об'єктів, що не підлягають приватизації, з метою його суттєвого скорочення. Важливим елементом стратегії приватизації має стати публічність передприватизаційної та післяприватизаційної діяльності Уряду та об'єкту, що підлягає приватизації.

Необхідно законодавчо закріпити заборону реприватизації в Україні, крім випадків визнання в судовому порядку невиконання або неналежного виконання покупцями взятих на себе інвестиційних та інших зобов'язань або навмисного порушення ними встановлених процедур приватизації. При цьому має також бути запроваджена відповідальність посадових осіб за порушення приватизаційних процедур з боку органів державної влади.

З метою впорядкування процесів приватизації та управління державним майном необхідно визначити статус Фонду державного майна спеціальним законом, який би покладав на ФДМУ функції управління об'єктами державної власності та забезпечення ефективності та прозорості приватизаційного процесу, повноваження щодо контролю за дотриманням виконання інвестиційних зобов'язань.

Необхідним елементом побудови ефективної системи захисту прав власності має стати впорядкування відомостей щодо прав володіння матеріальними та нематеріальними активами, а саме: кадастр земельних ділянок з чіткими географічними

координатами ділянок, розвинута та надійна система депозитарних інституцій, бюро кредитних історій, реєстри підприємців та компаній. Особливого значення набуває створення загальнонаціонального реєстру відомостей про заставу. При цьому необхідно врегулювати правила та процедури доступу до раніше названих даних.

7. СОЦІАЛЬНА СФЕРА

Країна повинна перетворитися з суспільства, яке живе за рахунок різного роду трансферів та пільг, на суспільство, яке утримує себе за рахунок ефективної праці. Очевидно, що сучасна модель української держави, яка базується на патерналістській ідеології, основою якої є масштабний перерозподіл коштів переважно у вигляді різного роду трансферів, має змінитися на модель, яка базується на переважно на інвестиціях в розвиток людей та зміну умов їх життя.

Політично зумовлений тиск щодо розширення переліку соціальних зобов'язань та збільшення їх фінансування призводить до зменшення обсягів коштів, які залишаються для фінансування інвестицій та підтримки інфраструктури, особливо на місцевому рівні. Така політика в середньо- та довгостроковому плані фактично веде країну в глухий кут.

Тому Україна сьогодні зіткнулась з необхідністю проведення докорінної перебудови системи соціального захисту населення. При цьому треба безумовно запровадити принцип, за яким соціальні зобов'язання держави мають формуватись винятково в рамках бюджетних можливостей, а соціальна допомога здійснюватиметься винятково на адресній основі й переважно у грошовій формі. Бенефіціарами такої допомоги мають бути лише домогосподарства, доходи яких є нижчими за встановлену обґрунтовану межу бідності.

Саме тому реформа соціальної політики повинна починатись з коректного визначення характеристик бідного населення та затвердження довготермінової Стратегії скорочення бідності. Держава повинна проводити постійний моніторинг виконання Стратегії в частині імплементації заходів, оцінки динаміки бідності тощо. В ідеалі має бути визначена межа бідності як критерій надання адресної допомоги малозабезпеченим домогосподарствам

Важливим елементом реформи має стати упорядкування категорій людей, що мають право на різного роду соціальні пільги. Для цього треба завершити формування реєстру пільговиків. У майбутньому потрібно відмовитись від пільг за професійною ознакою, а пільги мають надаватись лише за одним статусом пільговиків. Надання різного роду пільг (перелік яких потребує суттєвого скорочення) має безумовно базуватись на наступних принципах: обов'язкове врахування рівня доходу бенефіціара, уникнення перенесення фінансового тягаря на постачальників відповідних послуг пільговим категоріям громадян (у формі знижених цін на послуги) та надання пільг переважно у грошовій формі. Очевидно, що реалізація вказаних принципів вимагає якісного удосконалення методів визначення доходів домогосподарств.

З метою уникнення різного роду політичних спекуляцій необхідно переглянути кошик, на основі якого обчислюють прожитковий мінімум. Він має стати певним економічним індикатором, а не показником межі бідності. Тому варто чітко визначити, за яких умов використовується прожитковий мінімум в економічній політиці країни.

Чинна сьогодні пенсійна система увійшла в глибоке протиріччя з економічними (фінансовими) та демографічними реаліями України. Її функціонування вимагає значних додаткових трансфертів з державного бюджету, оскільки власні доходи пенсійної системи (від пенсійних внесків) не забезпечують потреб пенсійної системи у частині виплат. Водночас, пенсійна система не дає впевненості у майбутньому для економічно активного населення – фактичного платника пенсійних внесків, та не забезпечує повною мірою необхідних стандартів життя для економічно неактивного населення.

У 2003 році Україна оголосила про початок загальної пенсійної реформи, яка передбачала запровадження трирівневої пенсійної системи. Пакет реформ повторював логіку відповідних дій найбільш розвинутих країн з перехідною економікою та враховував найкращий міжнародний досвід. Реформа мала на меті забезпечити стабільну та стійку фінансову основу пенсійної системи. Стабільний загальнообов'язковий перший рівень у формі солідарного пенсійного страхування мав бути доповнений обов'язковим накопичувальним другим рівнем та добровільним (недержавним) третім рівнем. Третій рівень почав функціонувати у 2005 році, в той час як запровадження другого рівня було відкладено.

На нашу думку, пенсійна реформа потребує негайного здійснення наступних кроків. По-перше, необхідно запровадити єдиний соціальний внесок (ухвалити спеціальний закон). Цей закон має визначити єдину систему збору, обліку внеску, а також надати право контролю за сплатою внеску і проведення перевірок одній установі. Для осіб, які обрали спрощену систему оподаткування, він має бути встановлений на мінімальному рівні.

По-друге, необхідно переглянути систему надання пенсій пільговим категоріям пенсіонерів з тим, щоб визначити максимальний розмір пенсій та перейти до виплати вищих пенсій окремим професійним групам на третьому рівні пенсійної системи. Пенсійна система має бути соціально справедливою – розміри пенсійних виплат (за винятком соціальних та інших аналогічних до них пенсій) мають жорстко корелювати з величиною пенсійних внесків, зроблених громадянами (або їх роботодавцями).

По-третє, треба підвищити вік виходу на пенсію для жінок та чоловіків, причому зробити це можна поступово, враховуючи економічні, соціальні та демографічні чинники. Варто також поступово підвищити вік виходу на пенсію для окремих професійних груп.

Збільшення пенсійного віку має розглядатись як захід довгострокового характеру, оскільки воно стосуватиметься лише нових пенсіонерів і не матиме значного впливу на зменшення поточного дефіциту Пенсійного фонду. В цей же час, можливо запровадити одночасне підвищення мінімального страхового стажу тощо.

Стимули робити додаткові пенсійні внески повинні бути запроваджені радше в межах другого рівня пенсійної системи. Солідарна система повинна обмежуватись виплатою диференційованої, але базової пенсії.

Схеми раннього виходу на пенсію треба вивести за межі солідарної системи пенсійного забезпечення, причому вони мають стати частиною домовленостей щодо величини зарплати на рівні компанії, оскільки в ринковій економіці, що базується на приватній власності, такі схеми раннього виходу на пенсію є фактично непрямыми субсидіями відповідним галузям економіки. Схеми раннього виходу мають належати до третього рівня пенсійної системи, яка знаходиться поза впливом політиків.

По-четверте, необхідно запровадити другий рівень пенсійного забезпечення, ухваливши для цього відповідні законодавчі рішення та визначивши джерела фінансування розриву в бюджеті солідарного Пенсійного фонду.

По-п'яте, необхідно розвивати регуляторне середовище третього рівня пенсійного забезпечення (діяльності недержавних пенсійних фондів). Очевидно, що регулювання НПФ має будуватись з огляду на управління ризиком, НПФ повинні мати право інвестувати в цінні папери іноземних держав, а також акції та облігації іноземних підприємств. Очевидно, що держава повинна розвивати ринок ОВДП з тим, щоб НПФ могли також вкладати гроші у безризикові державні папери.

Реформа пенсійної системи вимагає усвідомлення суспільством та політиками того факту, що пенсійна система не є альтернативою системі соціального захисту, а виконує цілком самостійну роль.

8. ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я

Чинна пострадянська система охорони здоров'я вже вичерпала свій ресурс розвитку: у своїх нинішніх організаційних формах вона не забезпечує виконання своєї суспільної місії, тоді як держава об'єктивно не може належним чином профінансувати її функціонування. До цього часу зберігається типова для радянських часів структура організації та управління галуззю. Медична допомога надається переважно на найдорожчому рівні – в лікарнях, роль первинної ланки охорони здоров'я залишається незначною.

Малоефективним є компонент попередження та профілактики захворюваності. Практично незмінною залишилась система планування та розподілу фінансових ресурсів, зокрема асигнування на охорону здоров'я продовжують розподілятись відповідно до потреб наявної інфраструктури (лікарні, ліжка), а не за результатами діяльності та обсягом наданих пацієнтам послуг. Права пацієнтів не зафіксовані законодавчо, а рівень оплати праці медичних працівників залишається одним з найнижчих в країні, що не відповідає соціальній ролі лікаря. Наслідком цього є низька ефективність функціонування системи охорони здоров'я, яка не задовольняє сучасних потреб суспільства.

Для того, щоб якісно модернізувати систему охорони здоров'я, необхідно змінити структуру управління цією сферою: Міністерство охорони здоров'я повинно

відповідати за визначення норм і стандартів у галузі, тоді як функції фінансування медичних закладів, збору інформації тощо мають бути покладені на спеціально створений Суспільний медичний фонд.

Що стосується механізму функціонування сектору, то необхідно визначити основний перелік медичного лікування та медичних послуг, безоплатне надання яких має бути гарантоване державою для кожної особи. При фінансуванні системи охорони здоров'я потрібно перейти від підходу "утримання закладів охорони здоров'я" до принципу "оплати наданих послуг". Система оплати праці лікарів повинна базуватись на результатах діяльності. Загалом треба також створити умови для розвитку конкуренції між різними постачальниками послуг з охорони здоров'я. Це вимагатиме чіткого визначення прав власності в секторі охорони здоров'я, лібералізації та комерціалізації управління медичними закладами.

Що стосується безпосередньо медичних закладів (лікарень), то їм треба надати більшої автономності та перейти до їх фінансування на основі глобального бюджету. З часом буде потрібно відокремити фінансування допомоги гостро хворим від фінансування допомоги хворим, що потребують довгострокового лікування. У довгостроковому періоді варто запровадити діагностичні групи як головний механізм фінансування медичної допомоги гостро хворим в лікарнях.

З метою розвитку приватного медичного страхування необхідно ухвалити спеціальний закон про приватне медичне страхування, який би визначав засади функціонування та регулювання цього ринку. Треба також врегулювати питання взаємодії приватного медичного страхування та державного покриття вартості основного (базового) переліку медичних послуг.

Важливим елементом реформ мають стати створення ефективної системи профілактики та раннього виявлення захворювань, боротьби з епідеміями та забезпечення високої якості і безпечності фармацевтичних препаратів, які потрапляють на український ринок.

9. ІНФРАСТРУКТУРА

Сьогодні інфраструктура України знаходиться в стані, близькому до критичного. Це означає, що українська інфраструктура, фактично є чинником, що стримує економічне зростання. Тому держава повинна зосередити свої зусилля на розвитку інфраструктури (транспортної, телекомунікаційної, передачі енергії тощо). Відповідні інвестиції мають реалізовуватись у такій часовій та просторовій послідовності, щоб удосконалення інфраструктури максимальною мірою позитивно впливало на інвестиційні рішення приватних економічних агентів, в тому числі іноземних інвесторів.

Очевидно, що в сфері транспортних комунікацій мова йде про сполучення України з країнами, які мають спільні кордони (міжнародний вимір) та сполучення між центрами економічної активності та периферією в Україні (внутрішній вимір).

Для забезпечення прозорості діяльності Укрзалізниці та унеможливлення зловживання нею своїм монопольним становищем у короткостроковій перспективі має бути проведена регуляторна реформа на залізничному транспорті. В рамках реформи має бути створена незалежна комісія з регулювання тарифів на залізничному транспорті, до повноважень якої увійде регулювання тарифів та забезпечення недискримінаційного доступу до мереж залізниць.

Для забезпечення стабільної діяльності сектору та приведення у відповідність інвестиційних пріоритетів Укрзалізниці до потреб споживачів необхідно провести реформу тарифоутворення у галузі. Її результатом має стати розробка механізму прозорого та передбачуваного тарифоутворення на послуги підприємств залізничного транспорту, який базуватиметься на ринкових принципах та запобігатиме завищенню тарифів на послуги і забезпечить належний рівень інвестицій, насамперед, в інфраструктуру та рухомий склад та підвищення прозорості у наданні та використанні державних субсидій. Тарифи встановлюватимуться на рівні собівартості послуг із врахуванням інвестиційної складової. У середньостроковій перспективі буде усунуте перехресне субсидіювання у галузі.

Для забезпечення залучення інвестицій для розвитку галузі буде продовжена приватизація допоміжних залізничних підприємств та в перспективі забезпечено залучення приватних та державних інвестицій у галузь.

10. КОМУНАЛЬНИЙ СЕКТОР

Метою модернізації галузі комунальних послуг є забезпечення доступу всіх верств населення до якісних послуг за економічно обґрунтованими цінами. Недосконалість системи управління житлово-комунальним господарством України, зволікання з його реформуванням призвели до того, що підприємства галузі неспроможні ефективно працювати за ринкових умов і надавати споживачам послуги належного рівня та якості, що в кінцевому плані негативно впливає на рівень життя населення.

Щоб вирішити ці проблеми, держава повинна стимулювати інвестиційну діяльність в галузі з метою технічної модернізації застарілих мереж та обладнання, сприяти поглибленню демонополізації житлово-комунального господарства та створенню конкурентного середовища на ринку комунальних послуг.

Галузь комунальних послуг повинна функціонувати на ринкових засадах, що зробить сектор привабливим для суспільних та приватних інвестицій, забезпечить його безперебійну діяльність та створить умови для підвищення якості цих послуг.

Стратегічним завданням держави в галузі реформи ЖКГ має стати безмовне запровадження принципу стовідсоткової оплати вартості послуг та повне скасування практики перехресного субсидування. З цією метою необхідно здійснити цілий ряд цілком конкретних кроків, які вже були реалізовані в інших країнах.

Усі повноваження по встановленню, регулюванню базових тарифів на послуги ЖКГ перебувають в руках міських влад, які з політичних мотивів підвищувати

не вигідно. Тому необхідно створити незалежний регуляторний орган з метою вдосконалення державного регулювання у сфері ЖКГ та недопущення зловживання монопольним становищем на ринку для нагляду за діяльністю трьох галузей (водопостачання, водовідведення, теплопостачання). Таким органом має стати Національна комісія з питань регулювання тарифів в ЖКГ, яка займатиметься розрахунками тарифів та контролюватиме рівень обслуговування у вказаних сферах ЖКГ, оскільки сьогодні тарифи на газ та електроенергію встановлюються НКРЕ.

Тарифи мають бути економічно обґрунтованими, тобто враховувати реальні витрати на надання відповідних послуг та їхню (послуг) якість. Водночас, тарифи мають регулюватись з тим, щоб попередити зловживання з боку постачальників послуг своїм монопольним становищем.

Така Національна комісія повинна забезпечити: незалежне регулювання сектору; захист прав споживачів товарів та послуг, що надаються суб'єктами природних монополій та тими, що діють на суміжних ринках; прозорість та відкритість діяльності на ринках природних монополій та суміжних ринках; формування цінової і тарифної політики на ринку, що перебуває у стані природної монополії, та суміжних ринках із застосуванням стимулюючих механізмів, контролю за цінами, недопущення перехресного субсидіювання; стимулювання підвищення якості товарів та послуг на монополізованих ринках.

У секторах природних монополій необхідно провести аудиторські перевірки підприємств теплопостачання, водовідведення (в Україні нараховується приблизно 600-800 таких підприємств). Таку перевірку мають здійснити регіональні відділення Комісії з регулювання комунальних послуг або наймані ними аудиторські організації за кошти, виділені із бюджету). За результатами перевірок встановити тарифи на послуги на рівні фактичної собівартості + 3% рентабельності (як пропозиція) як для домогосподарств, так і для промислових споживачів. Результати перевірок і встановлені тарифи та їх структура мають бути опубліковані на сайті Комісії з регулювання комунальних послуг.

У потенційно конкурентних секторах зобов'язати місцеві органи влади обов'язково публікувати на своїх сайтах (або на сайті Міністерства ЖКГ, Комісії з регулювання комунальних послуг) інформацію про конкурсний відбір постачальників послуг з утримання житлового господарства, благоустрою та комунального обслуговування та структуру запропонованих тарифів на послуги. Закріпити законодавчо правило, згідно з яким споживачі не зобов'язані сплачувати послуги у тому разі, якщо тариф на послуги не опублікований.

Стратегічним напрямком реформування має стати створення повноцінного ринку комунальних послуг. Всі види діяльності, які не пов'язані із утриманням мереж, перевести на госпрозрахунковий рахунок, а через 3 років приватизувати утворені підприємства. Водночас, з метою підвищення ефективності соціального захисту треба замінити субсидії та пільги на комунальні послуги на грошову адресну допомогу та розробити чіткі процедури її надання.

11. ЕНЕРГЕТИКА

Стратегічною метою змін в енергетичному секторі України має бути диверсифікація як джерел енергії (в тому числі альтернативних) та джерел фінансування розвитку цього сектору (кошти міжнародних фінансових організацій, кошти приватних іноземних та національних інвесторів, бюджетні кошти). Вихідним принципом реформи має стати усвідомлення того факту, що економічне зростання потребує не механічного збільшення споживання первинних енергоносіїв, а збільшення пропозиції енергетичних послуг, джерелом яких в тому числі є запровадження енергозберігаючих технологій. Така реформа повинна забезпечити чіткий поділ відповідальності щодо надання енергетичних послуг між державою та приватним бізнесом.

Мета перетворень полягає в тому, щоб енергетика України не створювала економічних та політичних загроз та не була слабкою ланкою економіки країни, яка генерує витрати, проблеми та ризики. При цьому акцент в розвитку енергетики повинен робитися на необхідності зменшення її впливу на клімат, особливо в частині скорочення викидів двоокису вуглецю.

У ціновій сфері йдеться про усунення системи перехресного субсидування, яка викривлює економічні пропорції та негативно впливає на поведінку споживачів енергетичних послуг та на сектор в цілому.

НКРЕ як регуляторний орган має більш концентруватись на створенні умов для конкуренції в секторі. Очевидно, що регуляторна політика повинна зосереджуватись на питаннях тарифів для доступу до мереж (електромереж, газопроводів), а не питаннях встановлення тарифів для кінцевих споживачів.

Особливу увагу варто приділити створенню умов для розвитку стійкого (стабільного) газового ринку та стабільного функціонування української газотранспортної мережі.

Що стосується внутрішнього ринку газу, то тут необхідно провести його лібералізацію для залучення європейських операторів до роботи по схемі закупівлі природного газу на російсько-українському кордоні, забезпечити доступ третіх сторін на внутрішній ринок газу, створити умови для доступу третіх сторін до потужностей по зберіганню газу (підземних газових сховищ), створити рівні умови для конкуренції операторів на газовому ринку України.

12. АГРАРНА ПОЛІТИКА

Дотаційний підхід, заснований на самозабезпеченні та збільшенні виробництва, непрозора бюджетна підтримка та система податкових пільг засвідчили свою неспроможність у стимулюванні розвитку високоефективного та конкурентоспроможного вітчизняного аграрного сектору. Відсутність щонайменше середньострокової стратегії планування, непостійний, нерівномірний та неефективний розподіл бюджетних видатків ускладнюють довготермінове планування інвестицій в цьому секторі, а також збільшують ризики для підприємців.

Агропромисловий комплекс користується значними податковими пільгами та сплачує до бюджету набагато менше коштів, ніж отримує з нього, що створює нерівномірне податкове навантаження на інші сектори економіки України, та підтримує фінансову стабільність держави.

Модернізація аграрного сектору України вимагає вирішення трьох взаємопов'язаних завдань.

По-перше, необхідно створити повноцінний ринок сільськогосподарської землі. Для цього необхідно здійснити цілу низку кроків. Україна повинна створити кадастрово-реєстраційну систему (або окремі системи кадастру та реєстру), яка зможе забезпечити порівняно легкий доступ до інформації щодо земельних ресурсів, гарантувати права на землю, підтримувати ефективний обіг майнових прав за помірних витрат.

Необхідно прийняти закон про ринок земель, який має містити принципи та засади (експертної) грошової оцінки земельних ділянок, чітко врегульовувати всі можливі способи набуття власності на земельні ділянки, визначати умови для придбання земельних ділянок іноземними громадянами, встановлювати відповідальність за порушення законодавства у питаннях купівлі-продажу земельних ділянок, регулювати питання, що стосуються зміни цільового призначення земель, тощо.

Держава має також нагально врегулювати орендні відносини. Йдеться про чітке визначення принципів та інституціональної структури функціонування ринку оренди сільськогосподарської землі, особливо в тій частині, що стосується стану та родючості землі до та після її оренди (з відповідними санкціями), чітко визначити механізми та засади визначення орендної плати та відповідних розрахунків між орендарем та орендодавцем тощо.

По-друге, необхідно радикально реформувати державну політику підтримки сільського господарства. Така політика має бути стабільною, передбачуваною та узгодженою, особливо в частині оподаткування (зокрема відшкодування ПДВ експортерам), митних процедур (розмитнення), застосування адміністративних обмежень (наприклад, експорту зернових), здійснення державних інтервенцій на ринках сільськогосподарської продукції тощо. Необхідно окремо наголосити на необхідності суттєво удосконалити систему тестування та документального оформлення відповідності продукції критеріям якості та безпеки, а також гармонізації внутрішнього законодавства з вимогами ЄС у сфері харчових продуктів та кормів, санітарних і фітосанітарних стандартів.

Ключовим елементом аграрної політики має стати сприяння розвитку сільських місцевостей і боротьби з бідністю у селах. Мова йде про створення умов для ефективного фермерського та присадибного виробництва, активний розвиток інфраструктури у сільській місцевості та запровадження прогресивних екологічно безпечних технологій виробництва сільськогосподарської продукції.

Пряма державна підтримка аграрного сектору має здійснюватись відповідно до вимог СОТ, при цьому виділення та розподіл відповідних коштів мають базуватись на чітких та прозорих принципах. Це дасть можливість ефективно використовувати державні кошти та підвищити відповідальність реципієнтів такої допомоги.

Безумовним пріоритетом держави має стати сприяння становленню ефективної системи кредитування сільгоспвиробників та страхування відповідних ризиків. У цьому зв'язку, зокрема, потребує удосконалення практика часткового державного субсидування відсоткових ставок за кредитами тощо.

По-третє, ефективний розвиток аграрного сектору неможливий без модернізації системи відповідних наукових досліджень та освіти, які б відповідали сучасним ринковим умовам функціонування сільського господарства. Для цього необхідно збільшити питому вагу державних витрат на розвиток сільськогосподарських досліджень та освіти, надання дорадчих та консультативних послуг, причому в перспективі надання таких послуг має фінансуватись в тому числі й приватним бізнесом, тоді як держава забезпечуватиме лише часткове покриття відповідних витрат. Очевидно, що передумовою збільшення державних витрат та науку та освіти має стати перегляд чинних форм організації дослідницької роботи та освітніх стандартів. Без такої реформи не можна забезпечити ефективне використання наявних коштів.

13. ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА

Україна є досить сильно інтегрованою в світове господарство, а тому її соціально-економічний розвиток залежить від динаміки та тенденцій розвитку світогосподарських процесів. Це означає, що Україна повинна мати цілісну та ефективну зовнішньоекономічну політику як інструмент реалізації власних економічних інтересів в глобальній економіці.

Зовнішньоекономічна політика повинна будуватись в Україні саме як цілісна система. Сьогодні все більше й більше зміст реформування зовнішньоекономічної політики зводиться не стільки до зменшення та/або скасування певних торговельних бар'єрів, скільки до створення відповідних інститутів. Прикладом цього є захист прав інтелектуальної власності. У цьому сенсі зовнішньоекономічна політика сьогодні має чітко виражений “внутрішній” компонент, причому його “вага” постійно зростає.

Перший елемент – “ідеологія” політики. По-перше, політика має виходити з адекватної оцінки місця України у світовій економіці та її можливостей. По-друге, необхідно адекватно оцінювати глобальні виклики, на які треба дати відповідь. По-третє, має з'явитись розуміння того, що зовнішньоекономічна політика повинна бути, з одного боку, інтегральною частиною економічної політики країни, а з іншого боку – саме забезпечення конкурентоспроможності має стати центром економічної політики в широкому розумінні цього слова.

Другий елемент – зрозумілий та чіткий механізм фінансування. Систему не можна створити без грошей, а її функціонування потребує фінансового забезпечення. Потрібно ставити питання саме про бюджет політики.

Третій елемент – наукове та інформаційне забезпечення. Очевидно, що саме держава повинна запровадити цілісну, неперервну та ефективну систему аналізу

актуальних проблем в галузі міжнародних економічних відносин, тенденцій сучасного світогосподарського розвитку, дослідження викликів, які стоять перед Україною, ретельного моніторингу зовнішньоекономічної політики інших країн та діяльності відповідних міжнародних організацій.

Четвертий елемент – наявність ефективного механізму консультацій між сновними зацікавленими сторонами – урядом, підприємцями та громадянським суспільством.

З попереднім моментом тісно пов'язаний п'ятий елемент – публічність зовнішньоекономічної політики. Одним з інструментів забезпечення такої публічності можуть стати Білі книги з питань основних проблем розвитку зовнішньої торгівлі України, участі в регіональних економічних угрупованнях (зона вільної торгівлі з ЄС, наприклад).

Шостий елемент – наявність ефективного механізму координації політики в межах уряду. Такий механізм дозволяє усунути дублювання функцій між урядовими інституціями, швидко та якісно виробляти відповідні рішення, адекватно реагувати на зміни зовнішнього та внутрішнього економічного та політичного середовища тощо.

Сьомий елемент – активна участь в роботі різного роду регіональних та глобальних механізмах регулювання світогосподарських зв'язків (МВФ, СОТ тощо). Україна повинна мати свою позицію щодо тих чи інших питань порядку денного та активно її відстоювати, блокуючись в разі необхідності з іншими країнами.

Восьмий компонент – розвиток системи інституцій, що підтримують різні компоненти зовнішньоекономічної діяльності. Цей компонент сьогодні розвивається, хоча й недостатньо. Мова йде про не тільки про відповідні структурні одиниці міністерств та відомств, а й про державні або квазідержавні інститути експортного кредитування, страхування експортних ризиків, надання експортних гарантій, тощо.

Наступний (дев'ятий) компонент тісно пов'язаний з попереднім. Йдеться про радикальне реформування системи торговельно-економічних місій України за кордоном. Саме вони мають бути тим органом, який практично реалізує зовнішньоекономічну політику країни.

14. ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА

Над-експлуатація природних ресурсів та їх нерациональне використання виступає однією з першопричин низької конкурентоспроможності національної економіки, економічної та екологічної кризи та зниження рівня соціальних гарантій. ***Економічна модель, що склалася в Україні за останні 20 років, призводить до виснаження природного довкілля, утворення величезних обсягів викидів, скидів та відходів, зростання загроз здоров'ю та добробуту людей від природоруйнівного способу господарювання.*** Внаслідок панування такої моделі в Україні відбулося накопичення значних екологічних наслідків довготривалого характеру.

Існуюча ***система управління в сфері охорони навколишнього середовища є неефективною.*** З одного боку, це пояснюється невідповідністю складності та масштабу завдань, які повинні вирішувати екологічна політика, її вузько секторальному та неперіоритетному статусу в системі державної політики України. З іншого боку, сама система управління охороною НПС не раціоналізована, містить низку дублюючих функцій та вузькоспеціалізованих політик, спирається на складну та часто протирічну законодавчу базу, що продовжує активно розвиватися, підсилюючи фрагментацію.

Реалізація моделі сталого розвитку, який би забезпечив інтегральне поєднання економічної ефективності, соціальної справедливості, ресурсної збалансованості та екобезпеки, має стати безумовним імперативом суспільства.

Відтак для того, аби економічний розвиток міг задовольнити необхідні потреби нинішнього покоління, не ставлячи при цьому під загрозу права прийдешніх поколінь задовольняти свої потреби, ***необхідно дотримуватися рівноваги у споживанні та відновленні природних ресурсів*** за чотирма основними критеріями:.

- ***Регенерація:*** відновлювані ресурси повинні використовуватися ефективно, і їхнє використання не повинно дозволятися в разі перевищення довгострокового періоду природної регенерації;
- ***Заміщувальність:*** не відновлювані ресурси повинні використовуватися ефективно, і їхнє використання обмежене до рівня, який може бути замінений відновлюваними ресурсами чи іншими формами капіталу;
- ***Асиміляція:*** вивільнення небезпечних або забруднюючих речовин в довкілля не повинно перевищувати його асимілятивну спроможність;
- ***Уникнення незворотності:*** незворотні шкідливі ефекти людської діяльності на екосистеми та на біохімічні та гідрологічні цикли повинні бути уникнуті.

Основні принципи екологічно сталого розвитку за міжнародними угодами та Європейським законодавством, мають виглядати наступним чином:

- Економічна, соціальна та екологічна складова якості управляються збалансовано;
- Запобігання в джерелі (шкідливий ефект діяльності має бути попереджений в джерелі);

- Пересторога (заходи проти серйозної небезпеки мають бути вчинені до того, як отримано наукове підтвердження);
- Забруднювач платить повну ціну;
- Споживач платить повну ціну.

В основу концепції модернізації національної економіки слід закласти засадничий принцип її стратегічного розвитку як підсистеми, що діє в межах глобальної економіки і глобальної екосистеми, спроможної існувати й розвиватися без кількісного зростання. При цьому треба враховувати, що *у зв'язку зі зміною клімату, міжнародний тиск на карбономісткі економіки (до яких відноситься й економіка України) безумовно буде зростати.*

Реформа екологізації економіки має відбутися шляхом *впровадження принципів «Забруднювач платить повну ціну» і «Користувач природних ресурсів платить повну ціну»* таким чином, щоб забруднення чи хижацьке ставлення до природних ресурсів стало не вигідним за рахунок прогресивних штрафів та високих ставок платежів за забруднення та природокористування. Екологічні субсидії та податкові пільги повинні створювати преференції «зеленій» економіці, екологічно дружнім джерелам енергії, підприємствам з екологічно безпечного управління відходами тощо.

Для уможливлення такої потужної реформи, яка зачіпає інтереси багатьох сторін, *Україні в сфері державного управління життєво необхідно перейти до стадії наскрізності екологічної політики, коли екологічні цілі стануть спільними для всього суспільства.* Такий крок *потребує політичної волі* для пріоритетизації екологічних завдань в суспільстві і *вдосконалення* інформаційних, інституціональних, правових, регуляторних та економічних *механізмів екологічного управління та його інтеграція* в усі без виключення сфери державної політики та господарювання. *Наголос має бути перенесений з ліквідації наслідків шкідливого впливу на попередження цього впливу з джерела.*

Перехід до стадії інтегрованого екологічного управління потребує *законодавчого закріплення обов'язковості екологічної інтеграції* (за прикладом Угоди про ЄС) і усвідомлення, що вирішення проблеми покращення та стабілізації стану довкілля не може бути забезпечене жодним з окремих гравців, але тільки спільними зусиллями як різних підрозділів уряду, так і різних секторів суспільства. Елементи такої (наскрізної) політики в ЄС включають в себе: законодавство щодо доступу до інформації та участі громадськості з питань, що стосуються довкілля; порядку екологічної звітності; оцінки впливу на навколишнє середовище; оцінки впливу на довкілля окремих об'єктів та стратегічної екологічної оцінки. Всі ці інструменти мають інтегральний характер, тобто, стосуються всіх секторів економіки, їхніх планів та програм. В рамках гармонізації законодавства України до вимог ЄС, особлива увага має бути приділена саме цьому розділу законодавства.

В результаті реформи екологічної політики та модернізації економіки має бути зупинена деградація природного капіталу країни шляхом розриву залежності між економічним зростанням, з одного боку, і забрудненням довкілля та

втратою природних ресурсів, з іншого. Соціальний ефект буде отримано через зменшення ризиків для здоров'я населення від забруднення та нераціонального використання природних ресурсів.

Для цього **необхідно встановити коротко-, середньо- та довгострокові вимірювальні цілі та показники** для зменшення антропогенного тиску на довкілля, насамперед, щодо:

- Зменшення обсягів та токсичності викидів, скидів та емісій в навколишнє природне середовище, кількості утворення відходів споживання і виробництва
- Зменшення ресурсоемності та енергоемності виробництва та споживання
- Переорієнтації сільського господарства на невиснажливе землекористування, з переважним пріоритетом вироблення органічної продукції
- Забезпечення охорони та відтворення природного довкілля, біотичного та ландшафтного різноманіття.

Враховуючи безпрецедентну ресурсовитратність національної економіки та комунальної сфери, можна стверджувати, що на першому етапі модернізації важлива частина заходів із послаблення техногенного тиску на довкілля паралельно відповідатиме потребам економічного розвитку. Це насамперед радикальне зменшення споживання природних ресурсів й енергії в усіх сферах господарської діяльності та у побуті, активне використання вторинних ресурсів, а також прискорений розвиток відновлюваних та альтернативних джерел енергії. Водночас, необхідно регулювати якість технологій, які потрапляють на український ринок (best available technologies - BAT), щоб ми не стали смітником заборонених в ЄС виробництв. Важливим пріоритетом стане оновлення очисних споруд, систем водопідготовки та подачі питної води, станцій та мереж теплопостачання комунальних підприємств

Зміна моделей виробництва та споживання на сталі - повинна стати сферою відповідальності виробників і споживачів. Стандарти, регулюючі вимоги, маркування, сучасні пакети інструментів - мають бути запроваджені в рамках спеціальної 10-річної рамкової політики Сталого виробництва і споживання, відповідно до міжнародних зобов'язань України. ЄС застосовує комплекс законодавчих та економічних інструментів, починаючи з заборони продажу товарів, що не відповідають стандартам екобезпеки та енергоефективності, і закінчуючи стимулюванням екологічно дружніх виробництв.

Впровадження безперервної екологічної освіти для сталого розвитку та активне пропагування в суспільстві принципів здорового життя в гармонії з природою – одне з найскладніших завдань модернізації українського способу життя. Така освіта є нагальним завданням, оскільки **Україна надзвичайно відстала від сучасного уявлення про екологічно сталу економіку та способів її забезпечення.**

Ганна Голубовська-Онісімова (ВЕГО «Мама-86»),
Олександр Степаненко (ЕГО «Зелений Світ, м. Чортків»)

Частина III.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ

Відповідальний редактор Частини III – Олександр Сушко

Автори: Олександр Сушко, Володимир Горбач (*Інститут Євро-Атлантичного співробітництва*), Василь Філіпчук (*позаштатний консультант*), Олексій Коломієць (*Центр Європейських та трансатлантичних студій*), Наталія Пархоменко (*Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України*), Анна Голубовська-Онісімова (*“Мама-86”*), Олександр Степаненко (*ЕГО “Зелений Світ”, м. Чортків*), Євген Роздорожний, Катерина Шинкарук (*Інститут економічних досліджень та політичних консультацій*)

Зовнішній політиці України не вистачає тієї результативності, яка б визнавалася суспільством, громадськістю, експертами та міжнародними партнерами. Зміни векторів політичного курсу, зумовлені змінами політичних еліт та лідерів при владі, жодним чином не дають відповіді на питання ефективності зовнішньої політики. Непослідовність, коливання між пріоритетами, невиконання власних декларацій слугує лише додатковим фактором загальної “втоми” від української політики на міжнародній арені. Причому ця “втома” як за часів “пізнього Кучми”, так і “пізнього Ющенка” має хоч різні смислові акценти, але зумовлена однотипними системними вадами, про які йдеться нижче.

Те ж саме стосується і політики в галузі безпеки. Громадяни України не відчують себе частиною безпечного світу, а зовнішні партнери не вважають, що Україна достатньо безпечний партнер. Внесок України у міжнародні зусилля з питань безпеки є значним, однак цей факт не допоміг самій Україні гарантувати власні безпекові інтереси, усунути чи нейтралізувати безпекові виклики.

1. ЗОВНІШНЯ ТА БЕЗПЕКОВА ПОЛІТИКА ЯК ЕЛЕМЕНТ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Зовнішня та безпекова політика України є невід’ємною частиною державної політики, тому більшість її перемог та невдач є віддзеркаленням перемог і невдач процесу становлення України як незалежної держави.

Зовнішньополітична діяльність та конкретні пріоритети зовнішньої політики не можуть бути відірваними від стратегії розвитку держави, вибору певної суспільно-політичної та економічної моделі, системи цінностей та практик, так само як і від інтересів та ціннісних орієнтирів найбільш впливових учасників суспільних, економічних та політичних процесів у державі.

Оптимальна зовнішня та безпекова політика має кілька суттєвих складових. По-перше, вона максимально зорієнтована на цілі розвитку держави, реалізації її стратегічних пріоритетів; по-друге, сприяє мобілізації зовнішніх ресурсів заради позитивних змін політико-економічної системи; по-третє, спирається на узагальнену підтримку найбільш репрезентативних та динамічних суспільних груп; по-четверте, ґрунтується на чіткому ціннісному виборі та усвідомленні стратегічних національних інтересів; по-п'яте, сприяє утвердженню найбільш прогресивних суспільно-політичних практик; по-шосте, спирається на достатні легітимні механізми та розподіл функцій; по-сьоме, залучає потенціал недержавних акторів (бізнесу, громадянського суспільства).

Проблеми зовнішньої / безпекової політики та міжнародного становища України:

Українська зовнішня та безпекова політика за 18 років накопичила достатній досвід для того, щоб виявити найбільш значущі проблеми та запропонувати шляхи їхнього розв'язання.

Проблема 1. Україні бракує глибини внутрішнього консенсусу щодо власної ідентичності, засадничих національних інтересів, на які могла би спертися цілісна і несутеречлива зовнішня політика.

Проблема 2. Зовнішня політика є заручником внутрішньополітичної боротьби. Відбувається публічне маніпулювання національними інтересами та питаннями національної безпеки.

Проблема 3. Зовнішня політика України бракує інституційної чіткості та зрозумілого розподілу повноважень.

Проблема 4. Зовнішньополітична діяльність фінансується за остаточним принципом.

Проблема 5. Зовнішня політика не залучає належного суспільного ресурсу.

Проблема 6. Деякі внутрішні суб'єкти використовують міжнародну діяльність для посилення своїх позицій всередині країни – нерідко на шкоду консолідованим інтересам України та її репутації.

Проблема 7. Переважно несприятливе міжнародне середовище – Україна (в силу географічного розташування) знаходиться на полі потужної геостратегічної конкуренції, предметом якої є ціннісний вибір моделі розвитку, що зумовлює підвищену конфліктність будь-якого послідовного міжнародно-політичного курсу.

Шляхи вирішення проблем:

У найбільш узагальненому вигляді продуктивний підхід до вирішення вищезазначених проблем має включати в себе наступні компоненти:

Оптимізація розподілу повноважень, покращення координації та усунення конкуренції за повноваження;

Зміни політичної практики, що передбачає консенсусний політичний курс (мінімальний консенсус із базових цілей, відмова від спроб його кон'юнктурної

ревізії плюс постійний процес діалогу і consensus-building у питаннях, де бракує згоди), а також відмову від використання зовнішньополітичної діяльності з метою внутрішньої боротьби;

Модернізація дипломатичної служби: реформа її структури, належне ресурсне забезпечення та залучення кращого кадрового потенціалу через ефективні механізми службового просування;

Посилення механізмів залучення недержавних акторів через різноманітні формати громадської участі (громадська експертиза, громадська дипломатія тощо) запровадження дієвих механізмів консультування з національним бізнесом.

2. ДИПЛОМАТИЧНА СЛУЖБА УКРАЇНИ: КОНЦЕПЦІЯ ТА ТЕХНОЛОГІЇ РЕФОРМУВАННЯ

Огляд поточної ситуації

За роки незалежності дипломатична служба України пройшла значний шлях становлення. Разом з тим, у своїй основі МЗС зберегло ряд ознак, характерних для радянської дипломатії. Можна окреслити наступні ключові проблемні питання:

По-перше, **лінійність системи управління**: переважна кількість рішень приймається на рівні міністра чи заступників міністра, діяльність середньої та нижчої ланок спрямована лише на виконання вказівок керівництва. Це веде до безініціативності, повільності функціонування системи, нездатності адекватно реагувати на виклики і проблеми; фактично міністерство та закордонні установи, як і решта органів державної влади України, здатні лише на поверхове виконання вказівок і поточне адміністрування, у виняткових випадках – реагування на кризові ситуації.

По-друге, **системне обмеження обігу інформації та низький рівень її захисту**. На відміну від переважної більшості сучасних дипломатичних служб, МЗС та закордонні установи не володіють внутрішньо закритою електронною мережею обігу інформації та документів, яка поєднувала б усіх співробітників української дипслужби. Це різко дисонує з системою функціонування інших дипслужб, де є закриті внутрішні електронні мережі, інформація в які запускається на всіх рівнях, оперативно (протягом доби), у зручному неформальному форматі, доступна для усіх співробітників і протягом значного періоду часу.

Так, готуючись до контакту з українським дипломатом його німецький партнер у режимі онлайн отримує інформацію про усі контакти з Україною протягом останніх годин, тижнів чи місяців, дізнається про позицію власної держави і проблеми, які піднімалися попередниками, і одразу ж може зробити висновок про те, наскільки український дипломат поінформований і веде таку саму лінію, як і інші представники України.

Іноземні партнери навіть невисокого рівня намагаються вести діалог з українською дипслужбою не нижче рівня заступників міністрів, нижчі рівні ігноруються

саме через те, що рівень заступника міністра є найнижчим, де присутній необхідний рівень інформованості і можливість прийняття рішень. З боку ж дипслужб європейських країн ситуація, зазвичай, протилежна: саме нижчі рівні (деск-офісер, керівник відділу) належним чином інформовані та спроможні приймати рішення.

По-третє, **слабкий зв'язок МЗС та дипслужби з іншими складовими державного управління і ще слабший зв'язок з приватним та громадським сектором, бізнесом, регіонами.** Брак адекватного відображення інтересів громадян, зацикленість на часто беззмістовній переписці та, насамперед, на високих візитах, які нерідко відірвані від реальних проблем і мають протокольно-символічний характер, на жаль, є типовими для дипслужби.

По-четверте, **бюджетно-фінансові та кадрово-кваліфікаційні проблеми.** Фактично, МЗС фінансується по залишковому принципу, кількість бюджетних програм обмежена, а окремі бюджети по напрямках роботи МЗС, бюджети департаментів, фінансування потреб, що виникають у роботі дипломатів, взагалі відсутні.

Що таке ефективна дипломатія і як вона працює?

Дипломатичну службу, яка слугувала б зразком для наслідування у процесі реформування української, знайти непросто, оскільки провідні дипслужби світу, до яких ми відносимо, насамперед британський Foreign Office, Держдепартамент США, МЗС Швеції, Німеччини, Франції чи низки інших країн, формувалися у кожному випадку у специфічних умовах. Разом з тим, для усіх провідних європейських дипслужб характерна низка спільних рис, які зумовлюють їх ефективність і які ми використовуємо як приклад при опрацюванні пропозицій нижче.

1. Структурна реформа дипслужби

Конституційне та законодавче поле функціонування МЗС і дипслужби

Перебування МЗС та міністра у окремому конституційному, правовому та адміністративному полі, відірваному від інших складових виконавчої влади (інший порядок призначення), є ненормальним і не має аналогів у європейській практиці. Подібну аномалію треба усунути, що вимагатиме внесення змін у Конституцію. Міністр має бути політичною фігурою, важливою складовою правлячої коаліції.

Організаційна реформа, розподіл політичних та дипломатичних посад

У всіх провідних дипслужбах розділені політичні та дипломатичні посади. Як приклад можна взяти ФРН, де є три політичні фігури – міністр і два його заступники (державні міністри) з європейських та парламентських питань. Інші посади заповнені державними службовцями: від трьох держсекретарів і послів вниз по ієрархії.

В Україні вже фактично здійснено перехід до призначень на міністерські посади політиків. Окрім міністра політичними призначеннями мали би бути два його заступники (вони могли б, наприклад, мати посади державних міністрів чи просто –

заступників міністра); вони вступають на посаду спільно з міністром і разом з ним залишають свої посади; особи заступників можуть бути предметом коаліційних домовленостей.

Міністр та його заступники дають політичні (але не адміністративні) вказівки дипслужбі, визначають ключові напрями роботи; окрім власних патронатних служб вони не можуть звільняти чи брати на роботу співробітників МЗС, керувати поточною роботою дипслужби. Дану функцію, – адміністрування міністерства, виконання усіх управлінських функцій всередині МЗС здійснює Державний секретар – найвища посадова особа дипкорпусу, яка є держслужбовцем і основною функцією якої є менеджмент ефективного виконання політичної лінії президента / уряду / міністра. Держсекретар зобов'язаний забезпечувати спадковість зовнішньої політики, бути запобіжником для непрофесійних політичних популістських рішень.

Міністр, два державні міністри, держсекретар та його заступники (до 4-х) формують керівництво міністерства, разом із генеральними директорами – колегію. Гендиректори, як і заступники держсекретаря, призначаються держсекретарем; для уникнення конфліктів на рівні політичного керівництва міністерства та керівництва дипслужби треба опрацювати критерії контролю за призначеннями, впливу міністра на кадрову політику, з іншого боку – обмеження цього впливу лише винятковими випадками і за відповідних умов.

Структура МЗС також має бути приведена у відповідність до європейської практики і будуватися за тематичним критерієм. На основі аналізу структури інших МЗС можна визначити наприклад доцільність структурування МЗС у декілька функціональних *генеральних директоратів* (ГД):

1. Політичний (включає в себе декілька директоратів, які ведуть відносини з ЄС, двосторонні відносини з сусідніми та європейськими країнами, міжнародні організації);
2. Безпека (питання НАТО, ОБСЄ, інші безпекові питання, координація відносин з силовими відомствами та розвідувальним співтовариством країни);
3. Економіка і торгівля (сприяння експорту та захист інвестицій, енергетика та клімат, усі двосторонні відносини з неєвропейськими країнами);
4. Правовий ГД;
5. Культура та гуманітарні питання (у т.ч. закордонне українство, громадська дипломатія);
6. ГД з консульських питань;
7. Адміністративний ГД.

ГД мають включати директорати та відділи; директорати є основною структурною ланкою, відділи – основною робочою одиницею. Кожен відділ, директорат та ГД мають мати **власний бюджет**. Саме виділення бюджету є уособленням реальної політичної ваги та значення того чи іншого пріоритету зовнішньої політики. Керівники підрозділів повинні мати право розпоряджатися бюджетами.

Запровадження функціональної системи управління

Ключовим елементом реформи дипслужби є не просто зміна структури, а **перенесення ваги прийняття рішення** та ведення справ на рівень *desk-officerів* – співробітників, які ведуть конкретні питання. Саме *desk-officerи* отримують повноваження за своїм електронним підписом готувати і розсилати документи та інформацію, саме на них лягає відповідальність за результат; *desk-officerи*, а не заступники міністра чи директори департаментів, стають основними партнерами для посольств інших країн у Києві і для посольств України за кордоном. Керівники вищого рівня виконують, як правило, функції а) трансформації та передачі політичної волі на нижчий рівень; б) врегулювання проблемних питань всередині структурних одиниць та між ними; в) представницькі функції.

Підвищення кваліфікації

З нашого досвіду співпраці з дипломатами країн ЄС та співробітників євроінституцій, проходження ними щорічного з відривом від основної роботи підвищення кваліфікації до 14 днів є обов'язковим елементом функціонування дипслужби на високому рівні. Напрямки: від удосконалення переговорної практики і покращення рівня знання мов – до вивчення нових елементів функціонування електронної системи обігу та захисту інформації тощо.

2. Запровадження нової системи підготовки та обігу інформації

Зразком, за яким варто було би розбудувати внутрішню закриту електронну мережу обігу інформації та документів, могла би стати мережа британської дипломатичної служби або мережі, запроваджені в ЄС. Кожен дипломат працює, практично, на двох комп'ютерах (чи комп'ютері із фізично розділеними двома системними блоками): один – для роботи у внутрішній мережі, інший – для роботи в мережі Інтернет.

Зазначена мережа включає в себе: а) стандартні форми для підготовки документів, які використовуються у дипслужбі; б) систему ідентифікації інформації, документів, авторів, адресатів тощо; електронний підпис; в) реєстр працівників дипломатичної служби (та інших залучених органів державної влади); г) базу даних та засоби пошуку інформації.

Обіг документів відбувається безпосередньо між дипломатами-виконавцями без залучення начальників департаментів чи вищого керівництва. Співробітники готують матеріали самостійно, виходячи з досвіду стосунків з тією чи іншою країною та завдань, які зараз стоять перед МЗС. Керівники середньої і вищої ланок залучаються до підготовки візитів лише при появі суперечностей між відділами.

Запровадження нової системи підготовки та обігу інформації змінює спосіб роботи дипломата і вимагає перегляду рівня повноважень та сфери компетенції. Наявна система розподілу повноважень базується на радянській системі недовіри до виконавця, його низькій кваліфікації тощо. Запровадження нової системи обігу документів та інформації можливе лише за умови перегляду повноважень та рівня

відповідальності співробітників Центрального апарату (ЦА) та закордонних установ (ЗУ) і приведення їх у відповідність до європейських норм. Кожен дипломат за допомогою мережі самостійно готує і відправляє від свого імені документи з питань, що належать до його компетенції.

Дана система дозволяє значно спростити роботу та підвищити ефективність МЗС та ЗУ, однак, покладає на дипломатів нижчого та середнього рівня значно більшу відповідальність. Переведення більшої відповідальності саме на рівень дипломатів нижчого та середнього рівня, створення умов, коли досить легко буде зробити висновок щодо їхньої кваліфікації чи докладених зусиль, змушуватиме їх активніше та ефективніше працювати, дозволить кар'єрне зростання саме для найкращих співробітників дипслужби.

Технічний і безпековий. Запровадження зазначеної системи роботи вимагатиме низки рішень технічного характеру. Це дозволить значно підвищити рівень захисту інформації. Однак, разом з цим також необхідно опрацювати і правовий аспект користування нею та відповідальності за неправомірне розповсюдження інформації для “внутрішнього користування”.

3. Перехід до функціональної системи бюджетоутворення

Кошти мають плануватися не лише на утримання апарату, але насамперед на виконання ним конкретних функцій. Теоретично, можна вирахувати конкретну ціну кожної з дій чи функцій дипломатів і запровадити фінансування, яке би заохочувало більш проактивну позицію кожного конкретного співробітника. Однак, на найближчий період головним завданням є хоча б запровадити у Державному бюджеті поряд із фінансуванням витрат на утримання МЗС і закордонних установ окремих програм відповідно до кожного з напрямів зовнішньої політики.

Адміністрування і право розпоряджатися коштами по цих напрямках має мати кожен з департаментів МЗС; певна сума коштів для ведення поточної діяльності має бути виділена і на індивідуальну роботу дипломатів середнього та нижчого рівня. Іншими словами, кожен департамент має мати свій власний бюджет, який може використовуватися на відрядження за кордон, проведення протокольних заходів, конференцій, досліджень. Кожен дипломат повинен мати також свій власний бюджет, який може використовуватися для службових потреб – для проведення обідів із іноземними колегами чи, наприклад, для винайму вчителя рідкісної іноземної мови.

Окремо у розпорядженні МЗС та ЗУ мають бути бюджетні програми за пріоритетними напрямками роботи. Не можна вважати пріоритетом питання, на яке не виділяються кошти.

4. Місце у системі органів влади, координація з міністерствами і відомствами

МЗС за визначенням не має власної сфери внутрішньодержавного управління і слугує з одного боку відображенням інтересів міністерств та відомств, з іншого –

інструментом їх координації на зовнішній арені. З цією метою потрібно здійснити низку змін як в МЗС, так і у стосунках з іншими органами влади.

Координуюча роль МЗС у зовнішньополітичній діяльності має бути проактивна; МЗС не має реагувати на повідомлення про порушення ним тих чи інших положень, а в активній співпраці визначати порядок денний відносин міністерств та відомств з відповідними іноземними чи міжнародними структурами, опрацьовувати з ними стратегію досягнення цілей, надавати їм необхідне інформаційно-аналітичне забезпечення. Для цього має бути запроваджена система постійного проведення в МЗС координаційних нарад, брифінгів та інших відповідних заходів.

Громадська участь у реалізації зовнішньої/безпекової політики

Потрібно вітати готовність профільних інстанцій (МЗС України, Міноборони, Координаційного бюро з європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабміну, Української частини Комітету співробітництва Україна-ЄС) до регулярного діалогу з громадськістю через громадські (експертні) ради, що існують при цих органах, через інші форми консультацій та залучення незалежної експертизи, через включення представників громадськості, незалежних фахівців до переговорів та офіційних заходів в окремих питаннях, що являють суспільний інтерес.

У той же час для подальшого посилення прозорості та суспільної легітимності необхідно рухатись далі і більш ґрунтовно залучати ресурс суспільної активності та незалежної професійної експертизи.

У сфері зовнішньої політики державі варто якісно використовувати потенціал **громадської дипломатії** – у сучасному європейському сенсі даного поняття. Громадськість, через налагодження безпосередніх горизонтальних зв'язків з іноземними партнерами, спроможна зробити чимало корисного для просування загальнонаціональних пріоритетів та цілей.

Нинішня українська практика полягає у тому, що більшість проектів у сфері громадської дипломатії здійснюється або за рахунок власних ресурсів організаторів, або із залученням коштів іноземних донорів. У той же час європейська практика свідчить, що лише зацікавленість держави, готовність виділяти відповідні кошти на основі прозорих конкурсів та тендерів, державних програм, спроможна перетворити громадську дипломатію у серйозний зовнішньополітичний ресурс. Треба віддавати перевагу малим і середнім проектам, якість виконання яких піддається більш-менш чіткому вимірюванню.

Потрібно розглянути можливість створення спонсорованого державою (наприклад, в особі МЗС) аналітично-комунікаційного майданчику із залученням провідних українських та зарубіжних політиків, експертів та громадських активістів. Тут найкращим взірцем є британський Wilton Park, що фінансується з бюджету Форін Офіс.

Держава має підтримати створення та функціонування незалежних міжнародних діалогових платформ за ключовими напрямками політики: євроінтеграція, відносини з Росією, США тощо.

Громадська експертиза має стати невід’ємною складовою оцінювання якості державної політики. Державні органи мають залучати незалежні аналітичні центри та до проведення моніторингу зовнішньої та безпекової політики.

Необхідно запровадити збалансовані і адекватні **інструменти залучення організованого національного бізнесу** та професійних асоціацій до вироблення тих напрямків політики, де присутні їхні інтереси. Держава має навчитися слухати бізнес, але при цьому знаходити розумний баланс між короткостроковими та стратегічними пріоритетами.

3. У ПОШУКАХ АДЕКВАТНОЇ ВІДПОВІДІ НА МІЖНАРОДНІ ВИКЛИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

1. Внутрішня слабкість України: безпека за залишковим принципом

Слабкість, неефективність, а подекуди і справжня руйнація державних інститутів є основним фактором, що зумовлює вразливість України перед зовнішніми загрозами безпеки. Внутрішня нестабільність робить Україну вразливою на міжнародній арені, шкодить її національній безпеці.

Україна ризикує опинитись осторонь від магістральних процесів врегулювання питань міжнародної безпеки. Вже нині очевидно, що багатополярний світ не нестиме в собі фундаментальних викликів Україні лише у випадку, якщо за “ширмою” багатополярності не сформується світ, складений з жорстких регіональних однополярностей, коли країна-полюс у межах своїх зон впливу здійснюватиме жорсткіший контроль над усіма аспектами політико-економічних процесів, аніж це було характерно для попередньої “однополярної” моделі.

Після російсько-грузинської війни в серпні 2008 р., українсько-російського газового конфлікту в грудні 2008 - січні 2009 рр. загрози територіальній цілісності та державному суверенітету України набули цілком практичного виміру..

Держава опустилася на нижній щабель потреб – виживання та забезпечення базового рівня безпеки. Ця тенденція поглиблюватиметься доти, поки Україна не подолає внутрішню слабкість і не стане активним учасником процесу розробки і втілення нових міжнародних безпекових стратегій, а також ефективно діючої системи колективної системи безпеки.

2. Новий контекст глобальної безпеки й виклики для України

Система міжнародних відносин кардинально змінюється внаслідок а) зростання важливості нових центрів сили, зниження глобальної ролі Північно-Атлантичного регіону на користь Тихоокеанського; б) значне загострення глобальних проблем людства (клімат, продовольство, епідемії, забруднення навколишнього середовища, боротьба за ресурси тощо); в) зростання потенціалу конфліктності у світі (накопичення озброєнь і невирішеність вузлових цивілізаційних протиріч).

Протягом останнього року провідним чинником змін стратегічної ситуації у світі стала глобальна фінансово-економічна криза. Її наслідком буде суттєва перебудова світової фінансової системи й економіки загалом, що, у свою чергу, спричинить трансформацію політичної системи.

“Косовський прецедент” та фактична анексія Росією частини грузинських територій підірвали міжнародний порядок, що склався на момент завершення холодної війни й існував до недавнього часу.

Гельсінський Заключний акт 1975 року передбачав принципи непорушності кордонів, міжнародного співробітництва і верховенства прав людини над суверенітетом держав. Договори про ліквідацію ракет середньої і малої дальності 1987 року і про обмеження звичайних збройних сил в Європі (ДЗЗСС) 1990 року встановлювали основні правила гри в сфері безпеки. Нині правова база європейської безпеки зазнає руйнування. Мораторій на виконання ДЗЗСС, проголошений Кремлем наприкінці 2007 року, означав остаточне руйнування і тих норм, що регулювали суто військові питання. А визнання Росією самопроголошених держав на території Грузії остаточно закріпило руйнацію наявного міжнародного порядку.

“Перезавантаження” американсько-російських відносин – це не відступ США з Європи, а спроба закріпити досягнення НАТО у Європі в умовах перенесення світової уваги на проблеми Великого Близького Сходу і взагалі Азії.

Зростаюча умовність міжнародного права містить у собі небезпеку девальвації системи міжнародних гарантій територіальної цілісності й недоторканості кордонів. Сьогодні основні потенційні загрози Україні на міжнародній арені пов’язані зі спробами економічного, політичного, культурного й інформаційного тиску та боротьбою за енергоресурси.

Україна входить в період різкого послаблення де-факто міжнародно-правових гарантій національній безпеці. Невизначеність України загрожує як мінімум геополітичною маргіналізацією країни, а як максимум – повною втратою суб’єктності і перетворенням в “розмінну монету” у відносинах між світовими центрами сили та регіональними лідерами.

3. Актуалізація регіональних викликів для України

На сьогодні можуть бути виокремлені наступні основні регіональні зовнішні виклики національній безпеці України:

- Економічна, інформаційна, культурна й військова експансія Росії, що створюють конфронтаційне тло двосторонніх відносин.
- Збереження (а можливо і поглиблення) енергетичної й ресурсної стратегічної залежності від РФ.
- Геополітична маргіналізація України як “буферної зони” між ОДКБ та НАТО, між ЄС та ЄврАзЕС.
- Перехід в активну фазу “заморожених конфліктів” на пострадянському просторі, в тому числі і створення таких конфліктів на території України.

Заморожені конфлікти

Визнання з боку Росії державної незалежності Абхазії та Південної Осетії позначили новітній тренд до поновлення заблокованих раніше етнічних та міждержавних регіональних конфліктів, що виникли внаслідок завершення “холодної війни”.

Регіональна дестабілізація внаслідок потенційної реактивації т.зв. “заморожених” конфліктів прямо позначиться на суспільно-політичній ситуації, економічному стані, національній безпеці України. Існує небезпека провокування створення ще однієї “гарячої точки” в Криму, де, шляхом створення зони “контрольованої нестабільності” Москва прагне забезпечити вирішальний вплив на перебіг подій на півострові і отримати потужний важіль впливу на політику Києва.

Проблеми інформаційної безпеки України

По-перше, в Україні неправильно визначені ціннісні орієнтири інформаційної політики (контроль над “рубильником” замість професійної і послідовної трансляції позиції, яка відображає національні інтереси країни).

По-друге, очевидна розпорошеність функцій установ, які відповідають за окремі аспекти інформаційної політики (Національна рада України з питань ТБ і радіомовлення відповідає за ліцензійну і програмну політику, Держкомзв’язку – за функціонування технічних засобів передачі інформації, СБУ – за безпеку інформаційних потоків).

По-третє, державна програма запровадження цифрового мовлення не визначає ані шляхів та технічних параметрів розбудови цифрового мовлення, ані джерел інвестицій.

Буферизація України

Попри задекларовані на Бухарестському саміті в квітні 2008 р. прагнення НАТО в перспективі надати Україні (разом з Грузією) повноправне членство в Північноатлантичному Альянсі така перспектива для нашої країни є невизначеною. Значним ризиком тут є також постійний ризик ревізії даного курсу з боку самої України.

У процесі глобальної боротьби за енергоресурси Україна потрапляє й вимушено перебуває у фокусі загострених розбіжностей геополітичних конкурентів. Російські та Євросоюзівські проекти обхідних газогонів та нафтогонів у перспективі здатні знецінити транзитний потенціал України. Якщо зазначений виклик не підштовхне Україну до істотного переосмислення ролі енергоефективності, зниження енергозатратності економіки, проблема дефіциту енергоресурсів буде загострюватися.

У сфері високих технологій Україна все більше витісняється з конкурентного поля. Головним чином, внаслідок недооцінки державою наукового сектору, невірнених проблем з інтелектуальною власністю, мізерним фінансуванням фундаментальних досліджень.

4. Оновлена парадигма національної безпеки

Динамічні геополітичні зміни, які відбуваються навколо України, визначили її зовнішньополітичний курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію, що є найбільш надійною основою регіональної системи безпеки. Але реалізація Україною курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію пов'язана з ризиками, для усунення яких необхідний ряд рішучих кроків української влади.

Потрібно створити умови для швидкої локалізації будь-якого гіпотетичного внутрішнього вибуху агресії, до якого здатні підключитися зовнішні сили. Жорстко протидіяти участі іноземних громадян в організації вуличних акцій, насамперед, у проблемних регіонах. Перекрити канали зарубіжного фінансування екстремістської, сепаратистської діяльності та парамілітарних організацій. У рамках протидії терористичним загрозам є актуальним здійснення кроків на попередження. З оперативної точки зору – не допускати незаконного завезення зброї, проводити спільні операції з перевірки цілих регіонів по вилученню незаконної зброї.

Необхідно продовжувати інформаційну кампанію щодо безпекових пріоритетів, змінивши методи від традиційної пропаганди радянського типу до сучасної комунікаційної стратегії із широким використанням мережі Інтернет та інших інтерактивних засобів комунікації.

Застосовувати новітні комунікаційні технології, залучати незалежних фахівців як з України, так і з-за кордону роз'яснення української політики, формування позитивного іміджу держави, спрямовану як на населення України, так і на Росію, інші країни СНД і Європи. Для цього має бути суттєво збільшено обсяг коштів, що виділяється державою на інформаційно-іміджеві цілі. Ці кошти мають розподілятися на прозорих тендерних засадах.

Розробити і реалізувати цілеспрямовану державну програму щодо російськомовних громадян України, яка передбачала б проведення російськомовної проукраїнської інформаційної підтримки у Криму, на Півдні і Сході України російськомовних ЗМІ, орієнтованих на Україну та її європейську ідентичність.

Попри загальне загострення конфліктності в міжнародній політиці та у регіональній, зокрема, Україні не варто відкидати інструментів політики стримування, формування неворожого оточення. Але варто визнати їхню недостатність і допоміжний характер.

Отже, ані членство України в ООН, ОБСЄ, Раді Європи, ані партнерські відносини з НАТО і ЄС, ані періодичні “медові місяці” у відносинах з Росією не створюють надійних механізмів захисту національної безпеки. Гарантії, отримані Україною у зв'язку з відмовою від ядерної зброї у 1994 році, інституційно не оформлені і довели свою неефективність.

У таких умовах бажаним сценарієм стає **ініціювання пакету оновлених міжнародних гарантій суверенітету та територіальної цілісності України**, їх юридична фіксація та забезпечення дотримання. Підготовка такого пакету можлива з ініціативи самої України й через створення постійного механізму консультацій між

Україною та державами -гарантами її безпеки: США, РФ, Великобританією, КНР і Францією на основі можливостей, що передбачені у Будапештському меморандумі 1994 року.

5. Глобальні й місцеві екологічні проблеми та шляхи їх вирішення

Екологічні загрози для України включають в себе зміну клімату, введення та розповсюдження генетично модифікованих організмів (ГМО), розповсюдження стійких органічних забруднювачів (хімічна безпека), а також введення застарілих технологій, які заборонені для використання в західних країнах з більш суворими екологічними стандартами.

Впровадження в Україні Конвенції ЄЕК ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуської конвенції) залишається незадовільним, що значною мірою сприяє зростанню суспільної напруги і виникненню конфліктних ситуацій

Чорнобиль. На території України радіоактивними опадами забруднено близько 6,7 млн. га землі. Великим та постійним джерелом надходження радіонуклідів у суміжній території є зона відчуження, з якої в 1986 році проведено евакуацію 350 тисяч жителів. Територія цієї зони становить нині 2598 кв. км.

Небезпечні підприємства та об'єкти. Наприкінці радянського періоду Україна забезпечувала більше чверті промислового виробництва СРСР. Незалежній Україні у спадок залишилися деякі найбільш екологічно небезпечні виробництва, насамперед, хімічні, металургійні та гірничо-видобувні, що здебільшого розташовані в Донецькій, Дніпропетровській, Запорізькій та Луганській областях. Щільність викидів в цьому регіоні перевищує середні показники по країні від 2,5 до 8,5 разів.

Об'єктами підвищеної небезпеки полишаються непридатні пестициди, що розпорошені по всіх областях України, і за різними оцінками налічують загалом до 40 тисяч тон, а також військові об'єкти, зокрема місця зберігання окислювача ракетного палива "меланж" (16 764 т), де постійно спостерігаються витoki.

Охорона та використання водних ресурсів. Управління водними ресурсами становить значну проблему, враховуючи малозабезпеченість водними ресурсами південних та східних областей України та Криму.

Зміна клімату, енергетична та ядерна безпека Україна дуже повільно усвідомлює важливість проблематики змін клімату для майбутнього розвитку, з одного боку, і неґрунтовно ставиться до вироблення власного сценарію зниження викидів парникових газів (ПГ). У зв'язку зі зміною клімату, міжнародний тиск на карбономісткі економіки (до яких відноситься й економіка України) буде зростати.

Затверджена урядом в 2006 році Енергетична стратегія України до 2030 року не враховує інноваційний потенціал економіки щодо зниження енергоспоживання та підвищення енергоефективності, практично не враховує потенціал щодо розвитку відновлюваних та альтернативних джерел енергії, робить ставку на атомну енергетику і будівництво нових блоків.

Шляхи вирішення проблем:

- Доопрацювати і прийняти закон про екологічне страхування.
- Включити оцінку ризиків від негативних факторів навколишнього середовища до циклу планування політик, планів і програм як елементу територіального самоуправління.
- Зміцнити науково-технічний та кадровий потенціал для розробки і широкого впровадження методів оцінки, аналізу і попередження гострих ризиків від факторів навколишнього середовища.
- Підготувати, прийняти та впровадити Державну програму про встановлення рівнів прийнятного ризику щодо хімічних та біологічних впливів.
- Підготувати та прийняти Загальнодержавну програму з адаптації до змін клімату.
- Підготувати сценарії розвитку Енергетичного сектору щодо ризиків для довкілля і людини з урахуванням потенціалу енергоефективності, розвитку когенераційних технологій, відновлюваних та альтернативних джерел енергії.
- Надати державну підтримку роботі басейнових рад щодо цільового планування та планомірного оновлення та будівництва очисних споруд.
- Провести повну інвентаризацію непридатних пестицидів в Україні відповідно до міжнародних стандартів, забезпечити перезатарювання та безпечне знищення, а також роботи з очищення земель від залишкового забруднення.
- Активізувати міжнародну співпрацю за регіональними та глобальними екологічними конвенціями, ініціативою ENVSEC та НАТО з метою максимально використати можливості для вирішення найбільш гострих проблем безпеки в країні.
- Забезпечити спеціальний державний контроль за впровадженням Оргуської конвенції в Україні.
- Включити Міністра ОНПС до складу РНБОУ (за посадою).

4. ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ – МІСТОК МІЖ ВНУТРІШНЬОЮ ТА ЗОВНІШНЬОЮ ПОЛІТИКОЮ

Європейська інтеграція в Україні давно стала заїждженим риторичним штампом, але так і не перетворилася у реально втілювану стратегію політичного, економічного та суспільного розвитку. Багаторічний досвід декларативної “євроінтеграції” призвів до суттєвої дискредитації самого поняття та пов’язуваного з ним вектору розвитку. З іншого боку, Європейський Союз досі не спромігся перевести відносини з Україною в площину підготовки до набуття членства; Україна наразі не є формально, з погляду ЄС, навіть “потенційним членом”. Однак, попри це, теза щодо неможливості або небажаності реалізації курсу на європейську інтеграцію є або виявом лукавства та маніпуляції, або некомпетентності.

Реальність полягає в тому, що у відносинах України та ЄС або сформовані, або перебувають у стадії формування багатопланові практичні інструменти, послідовне і вміле використання яких цілком спроможне суттєво наблизити Україну до стандартів ЄС, здійснити перетворення, необхідні для того, щоб Україна нарешті стала європейською державою – не лише в географічному чи історичному, але і в політичному, економічному та суспільному сенсі. За цих обставин не так вже і важливо, коли і за яких обставин на порядку денному Євросоюзу постане питання про формальне членство України.

Європейська інтеграція може стати своєрідним містком, цементуючою ланкою між внутрішньою та зовнішньою політикою України, адже її зміст полягає насамперед не в дипломатичних діях, а в системних реформах, абсолютна більшість яких потрібна Україні безвідносно до того, коли Україна стане повноправним членом ЄС і чи стане взагалі.

Формуючи асоціативні відносини

Україна та Європейський Союз перебувають у стадії формування та реалізації нового типу взаємин, що отримав назву “асоціація”, або, у розширеній версії терміну, “політична асоціація та економічна інтеграція”.

Нормативно-правове оформлення асоціативних відносин має відбутися через укладання *Угоди про асоціацію* між ЄС та Україною, переговорний процес щодо якої станом увійшов у заключну стадію і, ймовірно, завершиться у 2010 р.

Досвід відносин між Україною та ЄС протягом 2005-2009 років свідчить, що сторони на практиці започаткували інструменти, які можуть трактуватися як ознака формування відносин політичної асоціації де-факто задовго до того, як вони будуть оформлені де-юре Угодою про асоціацію.

Україна та ЄС у деяких елементах співпраці пішли глибше тих позицій, що зафіксовані у документах, які діяли на той момент (УПС та Плану дій). Протягом згаданого часу Україною та ЄС реалізовано дуже важливий з політичної точки зору алгоритм приєднання України до заяв та виступів ЄС з регіональних та міжнародних питань, який раніше застосовувався лише для країн-кандидатів. Виявом солідарності і свідченням справжньої дружньої відкритості України стало одностороннє скасування Києвом у травні 2005 року візових вимог для громадян ЄС. Суттєвим успіхом у відносинах Україна-ЄС стала плідна співпраця із прикордонних та митних питань у трикутнику Україна-ЄС-Молдова. Початок роботи EUBAM - Місії ЄС з надання допомоги у прикордонних питаннях Україні та Молдові (грудень 2005 року) став першим прикладом подібної багатосторонньої співпраці під патронатом ЄС.

Європейська асоціація як тип відносин є набором гнучких політичних інструментів, що має свої властивості, які розвиваються і видозмінюються з часом. **Сам по собі термін “асоціація” ще не гарантує автоматично справжньої глибини та змістовності відносин.** Тож Україна стоїть перед потребою наповнення майбутньої

асоціації справжнім змістом, ефективного використання можливостей, які існують або створюються.

Інтегральною частиною Угоди про асоціацію стане **угода про вільну торгівлю**, яка передбачає не лише скасування тарифних бар'єрів у торгівлі, але й низку регуляторних реформ, спрямованих на поступову інтеграцію України у спільний ринок ЄС. Вона охоплюватиме всі дотичні до торгівлі сфери (зокрема, послуги, права на інтелектуальну власність, митні процедури, державні закупівлі, енергетичні питання, конкуренцію тощо), а також спрямована на подолання так званих “надкордонних” перешкод шляхом глибшої регулятивної адаптації до торговельного законодавства ЄС”.

Нова угода Україна-ЄС має стати асоціативною угодою нового покоління, що спиратиметься на попередній досвід ЄС, але виходитиме за його межі у частині сприяння політичним та економічним реформам, необхідним для досягнення Україною європейських стандартів, які значною мірою збігатимуться із критеріями членства в Європейському Союзі.

“Порядок денний асоціації” (Association Agenda) – новий практичний інструмент співпраці

Оскільки термін дії попереднього практичного інструменту – “Плану дій Україна – ЄС” остаточно сплинув на початку 2009 року, сторони дійшли згоди, що на той час, поки не запрацює майбутня Угода про асоціацію, необхідно запровадити проміжний практичний інструмент, який визначатиме пріоритети співпраці сторін на поточний період. Цей документ отримав назву “Порядок денний асоціації” (Association Agenda).

Цей документ є рамковим і визначає основні пріоритети. На його основі щороку розроблятимуться імплементаційні документи, як це раніше практикувалось стосовно “Плану дій”. Крім того, щороку із загального широкого переліку пріоритетів виділятимуться основні, які мають особливу вагу саме протягом даного року.

В контексті такого підходу Громадська експертна рада при Українській частині Комітету зі співробітництва Україна-ЄС запропонувала у 2010 році зосередитися на таких **15-ти пріоритетах**:

1. Удосконалення організації системи органів виконавчої влади центрального рівня, насамперед, шляхом законодавчого розмежування політичних і адміністративних функцій і посад, з урахуванням критеріїв оцінювання державного управління Програми SIGMA.
2. Оновлення правового регулювання державної служби з метою забезпечення політичної нейтральності, запобігання конфлікту інтересів з урахуванням європейських стандартів проходження державної служби.
3. Правове забезпечення реформування судової системи.
4. Імплементація Національного Плану дій щодо боротьби з корупцією у співпраці з відповідними установами ЄС.

5. Подальша імплементація “Севільських” Домовленостей щодо консультацій та співробітництва між Україною та ЄС в операціях із врегулювання криз під проводом ЄС, включаючи постійну участь України у відповідних навчаннях щодо врегулювання криз та навчальних заходах, пов’язаних з ЄПБО.
6. Істотне наближення України до мети запровадження симетричного безвізового режиму між Україною та ЄС.
7. Розвиток необхідних законодавчої та інституційної рамок у сфері управління міграцією з метою боротьби з нелегальною міграцією, контрабандою та торгівлею людьми за підтримки ЄС.
8. Повна імплементація Спільної заяви за результатами Міжнародної інвестиційної конференції з модернізації газотранзитної системи України від 23 березня 2009 року.
9. Прискорення роботи у напрямку інтеграції об’єднаної енергетичної системи України до центральної європейської електричної мережі відповідно до вимог UCTE (Союзу з питань координації передачі електроенергії).
10. Покращення та спрощення податкового законодавства, включаючи, за необхідності, його консолідацію шляхом кодифікації
11. Розробка, схвалення та імплементація Україною Національної стратегії з питань навколишнього природного середовища на період до 2020 року та Національного плану дій з питань навколишнього природного середовища на 2009-2012 роки.
12. Покращення конкурентоспроможності сільськогосподарського виробництва, в тому числі шляхом співробітництва щодо впровадження схем якості.
13. Сприяння укладенню угод між Україною та державами-членами ЄС з питань координації соціального захисту робітників-громадян України, які легально працюють у державах-членах ЄС.
14. Узгодити між собою нормативні акти, які регулюють довготермінове перебування та матеріальне / фінансове забезпечення перебування іноземних громадян в Україні – учасників Програм ЄС в Україні.
15. Укладення Рамкової угоди, яка надасть Україні можливість брати участь у програмах ЄС.

Контекст “Східного партнерства”

Оскільки Україна погодилась брати участь в ініціативі ЄС “Східне партнерство”, започаткованій в травні 2009 року¹, варто чітко розуміти, в чому полягає інтерес України у даному форматі.

¹ “Східне партнерство” ЄС охоплює Азербайджан, Білорусь, Вірменію, Грузію, Молдову та Україну.

Враховуючи нинішній стан співпраці між Україною та ЄС, “Східне партнерство” є кроком уперед принаймні у двох суттєвих аспектах.

По-перше, Україні вигідне виокремлення із загального масиву ЄПС європейського компоненту – тієї групи країн, що належать до Ради Європи (крім наразі Білорусі) і потенційно можуть подавати заявку на членство в ЄС. Протягом тривалого часу Україна висловлювала незадоволення тим, що в рамках ЄПС її розглядають “в одному кошику” з країнами Північної Африки та Близького Сходу. Тепер цю проблему розв’язано через виділення східноєвропейських країн в окрему групу.

По-друге, в рамках даної ініціативи існує простір для реалізації лідерського потенціалу України. За більшістю параметрів Україна знаходиться попереду решти п’яти учасників проекту, отже, може і повинна забезпечити власне лідерство, з досвіду якого інші країни робитимуть висновки стосовно планування власних кроків. У той же час Україна має наполягати на тому, що, у разі досягнення певного рівня, її не змусять чекати, поки зазначеному рівню не відповідатимуть всі країни “Східного партнерства”.

Ініціатива “Східне партнерство” вбирає в себе значну частину досягнень, направлених у двосторонньому форматі між Україною та ЄС протягом останніх трьох років, зокрема Україна першою розпочала переговори щодо укладання Угоди про асоціацію; уклала та ввела в дію Угоду про спрощення оформлення віз; розпочала переговори щодо створення поглибленої зони вільної торгівлі з Європейським Союзом; розпочала візовий діалог; розпочала поглиблену співпрацю в енергетичній сфері – зокрема щодо приєднання України до Договору про Енергетичну Співдружність

Наразі рівень імплементації Східного партнерства знаходиться на початковій стадії. Очевидно, що і Україна, і більшість інших країн регіону розглядають цю політику радше як додатковий інструмент, що створює деякі нові можливості, на додачу до наявних двосторонніх відносин.

Практичні пріоритети руху до безвізового режиму з ЄС

Співробітництво за даним напрямком становить особливий інтерес як для Європейського союзу, так і для України. Для України забезпечення свободи пересування через скасування візового режиму вже стало життєво важливим пріоритетом у відносинах з ЄС.

Сторони почали офіційний “візовий діалог” з кінцевою метою скасування віз у жовтні 2008 року. Через негативну позицію декількох західноєвропейських країн-членів Євросоюзу поки не надав Україні чіткого переліку критеріїв та вимог, виконання яких тягнутиме за собою скасування віз з боку ЄС (так звана “Дорожня карта до безвізового режиму”). Тим не менше ці вимоги не є таємницею, адже більшість із них вже тривалий час перебувають у фокусі співпраці у сфері юстиції/внутрішніх справ (План дій з юстиції та внутрішніх справ ухвалено у 2002 році, оновлено та скориговано у 2007 році).

Серед конкретних пріоритетів можна виділити наступні:

- Продовження реформування прикордонних служб у напрямку сучасної прикордонної поліції (служби).
- Технологічний розвиток єдиної бази даних прикордонних служб, навчання персоналу прикордонних служб у відповідності з європейськими операційними стандартами, зокрема, Шенгенським підручником для прикордонників.
- Посилення співпраці в рамках FRONTEX, а також двосторонньої співпраці з прикордонними службами сусідніх країн.
- Запровадження нового стандарту закордонного паспорта з біометричними даними, який би відповідав стандартам ICAO.
- Ухвалення законодавства щодо національної міграційної політики, узгодження національного законодавства стосовно прав біженців та шукачів притулку з європейськими нормами та рекомендаціями Агентства ООН з питань біженців.
- Внесення змін до Кримінальних та Кримінально-процесуальних кодексів, законодавства про адміністративні правопорушення. Запровадження відповідальності за порушення законодавства ЄС, зокрема, міграційного.
- Виконання Угоди про **реадмісію** з ЄС та продовження зусиль щодо укладання та імплементації угод про реадмісію з третіми країнами, створення єдиного реадмісійного простору.
- Здійснення координації та обміну досвідом щодо державної політики з надання допомоги жертвам торгівлі людьми, ратифікація *Конвенції Ради Європи щодо протидії торгівлі людьми*, що набула чинності 1 лютого 2008 року.
- Максимально повне виконання антикорупційних рекомендацій групи держав Ради Європи GRECO.
- Продовження процесу підписання та ратифікації європейських та міжнародних конвенцій, пов'язаних із взаємною правовою допомогою та екстрадицією. Зокрема, 2-го Додаткового протоколу до Європейської конвенції щодо взаємної правової допомоги у кримінальних справах від 08.11.2001.
- Підготовка та укладання країнами-партнерами угод про співпрацю з EUROJUST (Євроюст) – агенцією ЄС, що опікується боротьбою з організованою злочинністю.
- Ухвалення та імплементація відповідного Конвенції Ради Європи Закону України про захист персональних даних.

ЄС після Лісабонської Угоди та Україна

Зі вступом в силу 1 грудня 2009 року **Лісабонської угоди** в ЄС минає період кризової розгубленості та невизначеності. Для України це означає, що Євросоюз вже не зможе посилатись на інституційну кризу як виправдання дефіциту стратегічного бачення стосовно як України, так і Східної Європи загалом.

Україні необхідно наполегливо і переконливо доносити думку про те, що без України європейський проект виглядає незавершеним, і припинення процесу розширення ЄС на західних кордонах України несе в собі потенційну загрозу глибокого розколу Європи на два конкурентні, а в перспективі і антагоністичні блоки, що зумовить наростання критичної маси нестабільності та відчуження на європейському просторі.

Практично Україні варто було би розробити неформальний документ (*non-paper*) з питань її бачення майбутнього ЄС і Європи загалом та надіслати його аналітичній групі під головуванням колишнього прем'єр-міністра Іспанії Філіпе Гонсалеса, якій глави держав та урядів країн ЄС у грудні 2007 року доручили підготувати концептуальний прогностичний документ щодо бачення Європи на період між 2020 та 2030 роками.

5. ВІДНОСИНИ З РОСІЄЮ ТА КРАЇНАМИ СНД

1. Українсько-російські відносини

І Україна, і Росія визнають, що інтересам обох держав відповідають стратегічні, добросусідські та дружні відносини на основі взаємоповаги та партнерського прагматизму. В той же час, очевидним є суттєве розходження щодо розуміння суті і змісту таких позитивних відносин. Якщо Росію в принципі влаштувала б модель України як країни-сателіта і частини “євразійського простору” чи “*русского мира*”, то для України принциповими умовами є рівноправність, взаємовигідність, повага до суверенітету, територіальної цілісності, визнання права як самостійно трактувати своє минуле, так і обирати своє майбутнє.

Концепція зовнішньої політики РФ і Стратегія національної безпеки РФ містять чіткі формулювання щодо російських інтересів в Україні. Йдеться про недопущення вступу України до НАТО, “захист інтересів російськомовного населення” тощо, тобто про збереження України у сфері впливу, “привілейованих інтересів” Росії.

Офіційна Москва вдається до жорсткої політики тиску на Україну за допомогою: а) енергетичних важелів, насамперед у газовому секторі; б) недружньої інформаційної політики та формування образу ворога; в) проникнення у базові інфраструктурні галузі економіки України; г) підтримки проросійських громадсько-політичних структур в Україні.

У випадку нейтралізації цих засобів тиску чи втрати ними ефективності не можна цілком виключати і застосування (внаслідок організації провокацій) прямої воєнної сили, зокрема, у Криму в контексті вирішення “проблеми 2017”, якщо Україна наполягатиме на виведенні Чорноморського флоту РФ у передбачені угодами терміни. Крім того, навіть якщо сама імовірність воєнних дій виявиться перебільшеною, **загроза війни сама по собі є ідеальним механізмом маніпуляції, безвідмовним важелем впливу Росії на Україну.**

Вищенаведене, однак, не свідчить, що формат україно-російських відносин мусить бути обов'язково конфронтаційним. **Пошук хоча б мінімального неконфронтаційного консенсусу з Росією, але без відмови від фундаментальних національних інтересів, без інкорпорації в російську “сферу вплив” – це найголовніше завдання, вирішення якого спроможне у середньостроковій перспективі пом'якшити гостроту викликів національній безпеці, описаних вище.**

Оскільки в сучасних умовах Київ не може розраховувати на підтримку Заходу у протистоянні з Росією, простір для маневру України між інтересами основних геополітичних гравців у регіоні СНД (РФ, США та ЄС) є вузьким як ніколи. Захист Вашингтоном своїх життєвих інтересів на пострадянському просторі треба розглядати як мінімальну гарантію його підтримки “геополітичного плюралізму” в регіоні. Водночас там, де захист життєвих інтересів США в країнах СНД співпадає з інтересами ЄС, Україна також може розраховувати на підтримку Брюсселя та провідних європейських столиць.

Крім того, нинішня ситуація вимагатиме від України як односторонніх ініціатив із нормалізації політичного діалогу з Росією, так і докладання зусиль для залучення до цього діалогу ЄС (чия участь сприйматиметься Росією не так болісно, як “втручання” США), у питаннях, що становлять спільний інтерес усіх трьох сторін.

Позиція України щодо російської ініціативи “Нової архітектури європейської безпеки”

На початку грудня 2009 року Кремль оприлюднив довгоочікуваний документ під назвою *“Договір про європейську безпеку”*, який розвиває і поглиблює ідеї, сформульовані російськими лідерами протягом останніх трьох років – починаючи із відомої промови президента Путіна на безпековому форумі в Мюнхені на початку 2007 року.

Україна не може стояти осторонь багатопланової дискусії щодо удосконалення європейської архітектури безпеки на різних майданчиках. **Причому зміст як дискусії загалом, так і української позиції не може зводитися до вибору відповіді “так” чи “ні” російським пропозиціям.** Раціональна позиція Києва має бути позитивно зацікавленою, максимально деполітизованою і професійною.

Варто вітати намір авторів проекту започаткувати оновлену систему міжнародних консультацій стосовно загроз безпеки та раннього попередження, описану в статтях 4-6 проекту. Запропонована модель може слугувати предметом для обговорення в рамках дискусій щодо реформи інститутів ООН та ОБСЄ.

Важливим є посилання в преамбулі договору на такі фундаментальні цінності, як повагу до суверенітету та територіальної цілісності держав. В той же час незрозуміло, яким чином ці цінності можуть бути втілені на практиці, якщо наразі **немає спільного бачення легітимних кордонів** окремих держав, насамперед Грузії.

Стаття 2 містить кілька положень, які запроваджують неприйнятну для міжнародного безпекового права ступінь суб'єктивізму в оцінці загроз безпеки. *“Учасник цього Договору не здійснює дій чи заходів, що суттєво зачіпають безпеку одного*

або кількох Учасників цього договору, не бере участі і не підтримує їх”. Хто уповноважений визначати ступінь **суттєвості**? Як впливає із тексту, таке право віднесене до компетенції самої “постраждалої” держави-учасника, яка, очевидно, керуватиметься власними міркуваннями, суб’єктивними сприйняттями та стереотипами.

Цілком можливо, що замість реальних загроз безпеки, що піддаються вимірюванню (такі як агресія, шантаж, гонка озброєнь поблизу кордонів іншої держави тощо), предметом звинувачень у рамках Угоди стануть уявні загрози, зумовлені виключно фобіями і стереотипами окремих держав. За такої норми **неминучі конфлікти між суверенним правом одних проводити самостійну внутрішню і зовнішню політику, а інших – впливати і коригувати таку політику ззовні**.

Пропозицією у цьому сенсі може бути ідея формулювання вичерпного переліку можливих дій, які можуть трактуватися як такі, що суттєво зачіпають безпеку одного або кількох Учасників – для усунення неприйняттого суб’єктивізму в оцінці таких загроз.

Заслужують на увагу і деякі інші суттєві новації пропонованого документу. Наприклад, Стаття 8 встановлює наступну норму: *“Учасник має право розглядати збройний напад на іншого учасника як збройний напад на нього самого... він має право надати Учаснику, на якого здійснено військовий напад, з його згоди, необхідну допомогу, включаючи військову”* є надто суперечливою з точки зору міжнародного права. Є підстави розглядати таку пропозицію як намагання виправдати вибірковий інтервенціонізм, не зумовлений санкціями ООН.

Стаття 10 встановлює преференції для двох організацій, в рамках яких Росія де-факто має “контрольний пакет” при ухваленні рішень. Йдеться про СНД та ОДКБ. Це свідчить про **намагання РФ штучно підвищити статус підконтрольних їй організацій** в міжнародній системі, поставивши їх в один ряд із ОБСЄ, НАТО та ЄС. Це загалом суперечить інтересам України, яка зацікавлена у рівноправному представництві зацікавлених міжнародних організацій (наприклад, ГУАМ).

Практичні пріоритети відносин з РФ:

- *Демаркація сухопутного кордону та співпраця в сфері охорони кордонів.* Вирішення цього питання також становить спільний інтерес як Росії, так і ЄС у контексті боротьби з нелегальною міграцією та іншими видами транс-кордонної злочинності, що становить загрозу для обох сторін.
- *Виведення з Криму підрозділів Чорноморського флоту РФ у 2017р.* Оскільки мова йде про суверенітет і територіальну цілісність держави, Україні доцільно було би провести відповідні консультації із країнами-учасницями Будапештського меморандуму 1994р. Крім того, позиція України має бути спрямована на попередження дестабілізації ситуації в Криму (з огляду на наявні кроки Москви в цьому напрямку), а також уникнення прямої конфронтації з Росією.

- *Співробітництво в енергетичній сфері.* Нормалізація енергетичного співробітництва між Україною та Росією мала би знизити дестабілізуючий вплив на двосторонні відносини як ключового інструменту політичного тиску на Україну з боку РФ. Це питання напряму залежить від готовності Києва до **остаточного переходу на прозорі газові домовленості з Москвою**. Водночас країни ЄС будуть готові підтримати Україну у газових переговорах з Росією тільки у разі виконання березневого меморандуму 2009 року.
- *Реалізація режиму реадмісії.* Угода про реадмісію між Росією та Україною набула чинності. Втім, практична імплементація угоди затягується через непідписання Росією відповідного імплементаційного протоколу. Україні важливо вирішити це питання, адже Україна може стикнутись зі збільшенням кількості реадмісійних випадків з боку ЄС. Оскільки Угода про реадмісію між Україною та ЄС набуває чинності 1 січня 2010 року важливо, щоб аналогічна угода з Росією також запрацювала найближчим часом.
- *Розвиток економічного співробітництва у високотехнологічних галузях.* Одним із найбільш перспективних і прагматичних напрямів співробітництва є спільні проекти в галузі космічних технологій та авіабудування. За деякими напрямками вже напрацьовано достатній досвід (зокрема у виробництві літаків сімейства “Антонов”), який втім вимагає подальшого розвитку, повноти виконання зобов’язань і контрактів, підвищення компетентності та відповідальності менеджменту та маркетингу.

2. Відносини України з регіональними організаціями на просторі СНД

З огляду на політичну недоцільність виходу України з **СНД**, подальша участь України в Співдружності підтримуватиметься у форматі багатостороннього форуму для глав держав та урядів цих країн.

В економічному сенсі перед Україною стоїть завдання вироблення ефективної зовнішньоекономічної політики в контексті оголошеного запуску проекту **Митного союзу** Росії, Білорусі і Казахстану з 1 січня 2010 року.

Незважаючи на перманентні кризи та стагнацію розвитку, **ОДЕР-ГУАМ** далеко не вичерпала свого ресурсу, і її діяльність має поглиблюватися у сферах, що являють взаємний інтерес (енергетика, транспорт, вільна торгівля, міжнародна безпека, правоохоронна сфера, “Східне партнерство”) тощо. Політичні зміни у Молдові у 2009 році створюють для цього додаткові підстави.

3. Двосторонні відносини з країнами СНД

Розвиток відносин з Білорусією. Керівництво Білорусії зацікавлене у співробітництві з Україною в енергетичній сфері у форматі Білорусія-Україна-ЄС. Водночас налагодження політичного діалогу з Білорусією, крім іншого, дозволило б Україні врегулювати питання делімітації і демаркації спільного кордону.

Україна може отримати додаткової політичної ваги, працюючи з Білорусією в рамках “Східного партнерства” ЄС та взагалі в європейському контексті. Зокрема, треба підтримати підписання ЄС та Білорусією Угоди про спрощення оформлення віз. Як член Ради Європи, Україна може порушити питання про повернення Білорусії статусу спостерігача в цій організації з подальшим набуттям членства за умов досягнення мінімальних критеріїв.

Багатопланове співробітництво з Республікою Молдова. Тривале зволікання розв’язання технічних питань, таких як завершення оформлення прав України на 7 км автодороги в районі села Паланка, делімітації та демаркації кордону в районі Новодністровської ГЕС та порту Джурджулешти лише грає на пониження міжнародного авторитету як України, так і Республіки Молдова. У цих питаннях політики мають продемонструвати здатність до виконання попередніх рішень, відповідального діалогу та компромісу. Необхідно завершити демаркацію спільного кордону у найближчі терміни.

Україна має життєвий інтерес в існуванні Молдови у її нинішніх легітимних кордонах саме тому, що всі інші сценарії розвитку несуть в собі явно виражені загрози українським інтересам – насамперед легітимності кордонів та територіальній цілісності самої України. Отже, Україна має сприяти порозумінню між Кишиневом і Тирасполем на засадах відновлення цілісності республіки Молдова як демократичної, **європейськи орієнтованої держави** із конкурентною ринковою економікою, дієздатним урядуванням та відкритим суспільством, у якому на засадах верховенства права будуть забезпечені фундаментальні права людини, в тому числі і права національних меншин.

Стратегічна співпраця з Грузією. Грузія та Україна традиційно, з початку 90-х років мають найбільшу кількість точок дотику в міжнародних справах. Обидві країни обрали своїм стратегічним курсом європейську та євроатлантичну інтеграцію, і це створює підстави для стратегічної співпраці, подібної до тієї, яку практикували країни Вишеградської четвірки до свого вступу в ЄС.

Енергетичне співробітництво з Азербайджаном, Казахстаном та Туркменістаном. Враховуючи, що Казахстан та Азербайджан виступають ініціаторами пошуку альтернативних російським проєктів співробітництва в СНД, Україні варто докласти зусиль для поглиблення конструктивного співробітництва з цими країнами в енергетичній сфері, зокрема, у питаннях транспортування нафти із Казахстану та Азербайджану через територію України до країн ЄС (а також щодо можливого наповнення нафтопроводу Одеса-Броди нафтою із цих країн). У контексті перегляду Ашхабадом свого зовнішньополітичного вектору та заявлених перспектив розширення співробітництва з ЄС, зокрема, в рамках проєкту Nabucco, Україні доцільно було б активізувати лобіювання проєкту *Білий потік* (Туркменістан – Південний Кавказ – Чорне море – Україна), який свого часу викликав досить значний інтерес з боку ЄС.

6. ВІДНОСИНИ З США ТА УЧАСТЬ У ТРАНСАТЛАНТИЧНИХ ПРОЦЕСАХ

Починаючи з 2002 року Україна офіційно проводить курс на євроатлантичну інтеграцію. В середині 90-х років було створено фундамент стратегічного партнерства між Україною та США. Втім, цей потенціал значною мірою залишається нереалізованим, а Україна так і не спромоглась ефективно скористатись фактом очевидного збігу основних національних інтересів США та України у життєво важливих для України питаннях, таких, як підтримка суверенітету та територіальної цілісності України, її демократичного розвитку та ринкових реформ.

Адміністрація Барака Обами та її пріоритети

Зовнішньополітичний порядок денний для США буде концентруватися на виняткових, стратегічних пріоритетах, успішне розв'язання або поразка щодо розв'язання яких природно будуть вимагати від України відповідного реагування та залучення, *залишаючи прямі відносини США – Україна в статусі доповнювальних*. США ведуть мову про наш регіон *не в контексті того, що вони можуть зробити для Східної Європи, а що вони можуть зробити разом зі Східною Європою*.

Проблема війни в Афганістані. У разі неуспіху в Афганістан, політична та безпекова ситуації в регіоні може набути вкрай загрозливого характеру, маючи, в першу чергу, потенційну масштабну дестабілізацію в Пакистані, розповсюдження дій Талібану та Аль-Каїди, в тому числі, на європейську територію, різке збільшення постачання наркотиків та нелегальної зброї. Україна повинна усвідомити надзвичайні виклики війни в Афганістані і не намагатися абстрагуватись від них.

В таких умовах, з боку України логічними кроками є:

- надання повітряного простору та дозволу на транзитні приземлення для авіації США та країн-членів НАТО;
- надання максимально можливої допомоги у проведенні операцій “Active Endeavour” та ISAF із залученням всіх українських засобів невійськового характеру (інженерні, медичні, освітні, юридичні, поліцейські, розвідувальні тощо), а також із залученням елементів військового характеру, передусім, використання українських вантажних літаків.
- можливе залучення українських спеціалістів для підготовки та тренування персоналу Афганської Національної армії та Афганської Національної поліції.

Іран та іранська ядерна програма. Стратегія США по відношенню до Ірану базується на двох постулатах: запобігти можливості домінування в регіоні Перської Затоки та Близького Сходу і запобігти можливості володіння Іраном ядерної зброї.

Виходячи з положенні пунктів 2, 4, розділу II Хартії Україна-США про стратегічне партнерство, Україна може запропонувати:

- проведення політичних, оборонних та безпекових консультацій та вироблення дієвих рекомендацій у галузі нерозповсюдження зброї масового знищення та

небезпечних технологій, шляхом дотримання міжнародних стандартів нерозповсюдження, особливо в рамках Ініціативи з безпеки нерозповсюдження, ядерної енергетики та енергетичної безпеки, маючи на увазі залучення Ірану до проекту Nabucco;

- використовувати можливості спільної діяльності розвідок, обмін розвідувальними даними між США та Україною;
- вироблення військових та військово-технічних рекомендацій між відповідними урядовими структурами США та України, особливо враховуючи постачання до Ірану комплексів ПРО.

Ірак: реконструкція та розвиток. Є майже очевидним, що задеклароване Бараком Обамою повне виведення американських військ із країни до кінця 2011 року не відбудеться. Адміністрація США сфокусує свої дії на двох ключових напрямках: відновлення та розбудова економіко-соціального потенціалу Іраку з концентрацією на нафтопереробну промисловість та розвиток демократичних та громадянських інститутів іракського суспільства.

Пріоритети для України у відносинах із США щодо Іраку:

- проведення політичних та безпекових консультацій із США та вироблення пропозицій щодо участі у діях по відновленню Іраку;
- розширення участі в розвитку іракського сектору безпеки та оборони, в тому числі й в рамках американських програм;
- участь у економічних, соціальних та торгівельних програмах реконструкції та розвитку, з особливою увагою до можливості участі українських компаній та організацій в галузі нафтодобування та транзиту.

Протиракетна оборона. Якщо Україні буде запропоновано взяти участь у розвитку нової архітектури інсталяції ПРО в Європі, тоді найбільш вірогідні наступні варіанти для такої участі: - залучення українських наявних технічних можливостей, а також можливостей військово-промислового комплексу, в різноманітних форматах для використання в системах ПРО; - залучення українських можливостей в автономному форматі для надання відповідної оперативної інформації військовим та безпековим структурам США.

Відносини США-Росія та позиціонування України. Нові підходи Адміністрації США будуть зосереджені на проблематиці ядерних програм Ірану, елементів боротьби з міжнародним тероризмом, розвитку НАТО, в тому числі політики розширення Організації, енергетичної політики, недопущення виникнення “зон впливу та інтересу”.

Ключові позиції в порядку денному відносин між США та РФ прямо або опосередковано повинні бути спроектовані й на Україну, враховуючи, що формально вони знайшли свій вираз у відповідних положення Хартії Україна - США про стратегічне партнерство.

Зокрема, розділ I (пункти 1,3) підтверджує принципи підтримки суверенітету, незалежності, територіальної цілісності й непорушності кордонів одне одного.

Позиція США, зокрема, по відношенню до необхідності виведення ЧФ РФ з Криму у визначені терміни може бути однією із вирішальних.

У розділі II (пункти 2, 4) підкреслюється, що “партнерство в галузі оборони та безпеки між Україною та Сполученими Штатами Америки є вигідним як для обох країн, так і для регіону”. У цьому ракурсі, треба розглядати можливість передачі з боку США ВМС України американських кораблів та нових атакуючих підводних човнів класу Virginia.

Міжнародна торгівля та економіка. Враховуючи, що проблема захисту інтелектуальної власності є однією з головних з усього спектру торгівельно-економічних відносин між обома країнами, Україна повинна неухильно дотримуватися та сприяти захисту прав інтелектуальної власності, а також максимально сприяти захисту іноземних інвестицій та прав інвесторів в Україні. Дуже важливим елементом стає співпраця банківського сектору та сектору надання небанківських фінансових послуг.

Проблематика змін клімату. Дана проблематика є однією з наріжних у порядку денному нинішньої Адміністрації США. В рамках Пріоритетів співробітництва Україна-США (Дорожня карта від 31 березня 2008 р.) повинні ініціюватися спільні проекти, спрямовані на вирішення проблем зміну клімату, проводитися постійні консультації з метою вироблення узгоджених позицій.

Енергетична безпека. Україна та США мають розвивати співпрацю в енергетичному секторі, базуючись на відповідних положеннях, зафіксованих в Хартії Україна - США про стратегічне партнерство. Зокрема, інтенсифікувати діяльність двосторонньої групи з питань енергетичної безпеки; інтенсифікувати тристоронній діалог з ЄС щодо посилення енергетичної безпеки; США повинні сприяти модернізації потужностей української газотранспортної інфраструктури, в тому числі, завдяки підтримці ЄАПТК; Україна має використовувати наявні можливості розвитку власної ядерної енергетики за підтримки США, в першу чергу, завдяки постачанню ядерного палива для українських АЕС; за патронату ЄС та підтримки США може розпочатися реалізація запропонованої українськими експертами “Ініціативи енергетичної транспарентності безпеки”.

Зміцнення демократії та контакти між людьми. Традиційні, але надзвичайно важливі теми зміцнення верховенства права, реформ правової системи й правоохоронних органів, боротьба з корупцією залишаються одними з ключових для підтримки реформ, поширення демократичних основ в Україні та яким США будуть всіляко сприяти.

Серед ключових положень в сфері активізації контактів між людьми, які зафіксовані в Хартії Україна - США про стратегічне партнерство (розділ V, пункти 1, 2) необхідно зазначити сприяння культурним та соціальним обмінам та діяльності в рамках таких ініціатив, як Програма Фулбрайта, програма обмінів для майбутніх лідерів (FLEX), студентські обміни (UGRAD) та інші.

Також існує нагальна потреба встановлення стійких контактів та їх можливої формалізації між недержавними дослідницькими та аналітичними структурами

України та США, які фокусують свою діяльність, в першу чергу, на проблематиці міжнародної політики, безпеки та оборони, економічного розвитку.

Необхідно розпочати переговорний процес заради лібералізації візового режиму для поїздок громадян України до США.

США мають розпочати діяльність американського представницького офісу (або Консульства США в Криму) згідно положення пункту 4, розділу V, Хартії Україна - США про стратегічне партнерство.

НАТО: перспективи стратегічної трансформації та Україна

Україна має переосмислити та модернізувати свою євроатлантичну інтеграційну політику, яка має розвиватися з урахуванням трансформаційних процесів, що відбуваються в НАТО. **Україна має стати реальним учасником стратегічних дебатів із ключових викликів безпеки євроатлантичному простору, й така потреба збігається з початком вирішальних дебатів навколо підготовки та майбутнього прийняття нової Стратегічної Концепції Альянсу.**

Проект нової Стратегічної Концепції має бути підготовлений до осені 2010 року й ухвалений на саміті НАТО в Лісабоні наприкінці 2010 року. Можна передбачити, що дуже важка боротьба у зв'язку з пошуком компромісу, якщо він буде можливий, розгорнеться навколо наступних ключових положень та які повинні бути спроектовані на стратегію відносин між Україною та НАТО.

- *Стаття 5 Вашингтонського Договору.* З перших хвилин після підписання Вашингтонського договору існували, причому по обидва боки Атлантики, сумніви в надійності гарантій статті 5, яка ніколи й не передбачала обов'язкової саме військової підтримки з боку союзників.

- *Правило консенсусу.* Реалії ХХІ століття просто не дозволяють подальше продовження функціонування організації в рамках ухвалення рішень на основі винятково принципу консенсусу.

- *Принцип непрямого воєнного стримування.* Альянс повинен мати у своєму розпорядженні такі військові можливості, рівень розвитку яких зробить просто безглуздом для будь-якого потенційного суперника проводити політику погроз або залякування..

- *Проблематика розвитку ядерної зброї.* Чи зможе НАТО розвинути ядерний потенціал стримування, здатний захищати не лише членів організації, а й її партнерів?

- *Виклики подальшого розширення.* Концепція традиційного розширення Організації добігла свого завершення. Критерії вступу стануть кардинально іншими. Час "споживачів" у Альянсі скінчився.

У грудні 2008 року Альянс вирішив розпочати реалізацію для України нових інструментів інтеграції – Річних національних програм (РНП). Вони мають бути, по-перше, бути максимально деполітизованими, проте амбіційними, по-друге,

вперше дати можливість Україні стати реальним учасником стратегічних дебатів із ключових викликів безпеки євроатлантичному простору.

Уперше в історії відносин між НАТО і Україною виконання українською стороною взятих на себе зобов'язань у рамках реалізації РНП та інших додаткових інструментів має бути узгоджене як із пріоритетами розвитку самого Альянсу, так і з програмами реформування у країнах-членах. РНП, як бажане, має базуватися на відповідях на запитання, які є ключовими для інтеграційного розвитку відносин між Україною і НАТО:

- по-перше, чи збігатиметься українське бачення безпеки та оборони з відповідним баченням із боку НАТО на далекосяжну перспективу?
- по-друге, як забезпечити збіг стратегічного бачення майбутнього альянсу з євроатлантичними устремліннями України?
- по-третє, як скорегувати українську євроатлантичну стратегію відповідно до нових стратегічних цілей НАТО і публічно обґрунтувати таку корекцію?

Вищеперелічені ключові питання можуть стати базовими для можливого залучення України до підготовки нової Стратегічної концепції НАТО – свого роду конституції НАТО. Україна має бути залучена, хай навіть неформально, до цього процесу, і має бути здатною адекватно відповісти на ключові питання в процесі підготовки та затвердження нової Стратегічної концепції.

Практичні пріоритети:

По-перше, необхідно переосмислити структуру РНП з огляду модернізацію формату відносин Україна-НАТО.

По-друге, зосередитись на ключових проблемах, які прямо чи опосередковано пов'язані зі сферами безпеки і оборони як України зокрема, так і євроатлантичного простору в цілому.

По-третє, серйозному переформатуванню й адаптації підлягають чинні інститути та юридична база відносин між Альянсом і Україною. У цьому контексті **необхідно всіляко вітати підвищення статусу й політичної ваги Комісії Україна-НАТО, яка стає ключовою організацією у процесі імплементації нових інструментів інтеграції**, зокрема, та однією із найвідповідальніших ланок відносин України з Альянсом.

Сучасним і майбутнім викликам мають відповідати Стратегія національної безпеки, Військова доктрина, Оборонні огляди, дух і зміст яких мусять відповідати духу та змісту нової Стратегічної концепції НАТО. Між Україною та Сполученими Штатами Америки в рамках консультацій з питань оборони вже виконується високорівнева практична робота, яка безпосередньо спрямована як на адаптацію зазначених документів, так і вироблення рекомендацій для України в рамках робочих груп “Стратегічні питання оборонного співробітництва” та “Військове співробітництво, воєнна реформа та взаємосумісність з НАТО”.

По-четверте, координація інформаційних кампаній та громадської дипломатії України і НАТО. Роль недержавних аналітичних організацій як України, так і НАТО у синхронізації дій повинна стати однією з ключових.

По-п'яте, оптимізація та посилення внутрішнього і зовнішнього контролю, зокрема, з боку НАТО.

По-шосте, однозначно необхідна імплементація нових фінансових інтеграційних інструментів, а також модифікування і забезпечення прозорості наявних фінансових механізмів підтримки та розвитку.

7. ПОЛІТИКА СТОСОВНО НОВИХ РЕГІОНАЛЬНИХ ЛІДЕРІВ (КИТАЙ, ІНДІЯ, БРАЗИЛІЯ)

1. Адаптація зовнішньополітичної стратегії України до реалій глобалізованого світу

Визначальною рисою міжнародного розвитку останнього десятиліття стало поступове формування поліцентричної міжнародної системи внаслідок появи на світовій арені групи країн, які сформувались як потужні центри економічного зростання та політичного впливу. Ці країни мають глобальні інтереси та значний інтеграційний потенціал у своїх регіонах. Без участі цих країн унеможливується ефективне вирішення більшості глобальних проблем сучасності. До групи таких країн належать передусім Китай, Індія та Бразилія. Вага цих країн підсилюється тим, що навколо них почали формуватись потужні політико-економічні регіональні об'єднання (ШОС, МЕРКОСУР), які активно впливають на процес реконструкції системи торговельно-фінансових відносин у XXI столітті.

Адаптація зовнішньополітичної стратегії України до нових реалій може відбуватись паралельно на двох рівнях – на рівні двосторонніх відносин з відповідними країнами, а також на рівні взаємодії з регіональними інтеграційними об'єднаннями, провідними членами яких є згадані країни.

Відновлення активних контактів з новими лідерами світової економіки могло б спиратись також на наступні складові їх інтересу до України:

- наявність об'єктивних геополітичних передумов для поступового зростання потенціалу регіонального впливу України у східноєвропейському просторі (зокрема, зовнішньополітична доктрина Китаю передбачає підтримку країн, які могли б, за оцінками Пекіну, відігравати провідну роль у своїх регіонах. Так, Китай відводить Україні певну роль регіонального лідера у Східній Європі);
- альтернативне російському домінуванню позиціонування Києва на пострадянському просторі в якості балансуючого центру впливу (що, мірою розширення поля потенційних протиріч між Росією та цими країнами, зокрема Китаєм, може підштовхнути їх до активнішої підтримки України);

- можливість за рахунок розвитку співпраці з Україною певного балансування впливу Росії всередині регіональних інтеграційних об'єднань через зростаючу конкуренцію цих країн з Москвою (подібна розстановка сил існує, наприклад, у ШОС);
- наявність в Україні науково-технологічного та промислового потенціалу у деяких високотехнологічних секторах, доступ до яких цікавить ці країни (Китай, Індія, Бразилія), зокрема, в плані заміни Росії як імпортера в рамках окремих військово-технічних проектів.

2. Двосторонні відносини з Бразилією, Китаєм та Індією

Україні бракує сталих та розгалужених контактів із новими регіональними лідерами. Лише у відносинах з Бразилією останнім часом активізовано прагматичну співпрацю. Візит президента Бразилії до України, що відбувся на початку грудня 2009 року засвідчив позитивний зсув по широкому спектру питань, який у перспективі має тільки розширюватися. В той же час бракує системних відносин з Китайською Народною Республікою. Протягом останніх п'яти років не здійснено жодного візиту ані президента, ані голів урядів України до цієї країни. На тлі послідовно зростаючого товарообігу між країнами, а також об'єктивного зростання ваги Китаю у міжнародних справах така ситуація виглядає неадекватною.

Метою співпраці з новими регіональними лідерами насамперед є не боротьба з традиційними партнерами України і не протиставлення цієї співпраці відносинам з ЄС, Росією та США, а використання зростаючих економічних потенціалів та політичного впливу Бразилії, Індії та Китаю в інтересах вирішення завдань внутрішнього розвитку України, а також забезпечення сприятливих для їх вирішення зовнішніх умов, через запуск та повномасштабне використання набору механізмів різнопланового двостороннього партнерства.

Шляхи реалізації:

- запровадження механізму регулярного політичного діалогу зі стратегічних питань на вищому рівні (президенти, прем'єр-міністри);
- запуск механізму стратегічного діалогу з фінансово-економічних питань під головуванням профільних міністрів;
- запровадження секторних форматів консультацій під головуванням високих посадових осіб у таких сферах як освіта, наука, інноваційні технології, військово-технічне співробітництво, культура;
- регулярне проведення спільних круглих столів за участю представників громадськості двох країн з актуальних питань двосторонніх відносин та напрямів взаємодії на міжнародній арені;
- створення двосторонніх форумів з питань торгівлі та інвестицій;
- сприяння розвитку контактів по лінії публічної дипломатії;
- розширення взаємодії з Бразилією, Китаєм та Індією на багатосторонній основі, включаючи діалог та співробітництво в рамках міжнародних організацій;

- запровадження діалогового механізму регулярних консультацій з представниками згаданих країн з актуальних міжнародних проблем в рамках міжнародних організацій та форумів.

3. Відносини з регіональними інтеграційними об'єднаннями

Регіональні об'єднання сучасного світу є надто різномасштабними і різноякісними, щоб стосовно них могла проводитися певна уніфікована політика.

Метою дипломатичних дій на цьому напрямку є належна структуризація політичного діалогу з регіональними організаціями, провідну роль в яких відіграють Китай (ШОС, регіональний форум АСЕАН), Індія (Регіональний форум АСЕАН, Асоціація регіонального співробітництва Південної Азії), Бразилія (МЕРКОСУР, Група Ріо, АЛАДІ), а також проробка можливості отримання статусу спостерігача в деяких з них, з метою використання їх можливостей для підключення України до реалізації економічних проектів в регіонах.

Шляхи реалізації:

- проробка можливості укладення меморандумів про створення механізмів політичного діалогу та співробітництва між Україною та згаданими інтеграційними об'єднаннями;
- проробка можливості укладення в подальшому угод про співробітництво у сфері економіки та розвитку – це може стосуватися як України як самостійного суб'єкта, так і організацій, членом яких вона є, наприклад ГУАМ, ОЧЕС тощо;
- реалізація спільних проектів у сфері енергетики, інфраструктури, високих технологій, у тому числі в рамках планів, що розробляються в середині регіональних інтеграційних об'єднань.

8. ОБОРОННА ПОЛІТИКА ТА РЕФОРМИ ОБОРОННО-БЕЗПЕКОВОГО СЕКТОРУ

Оборонний сектор України у 2009 році виявився найбільш ураженим бюджетною кризою. У Держбюджеті 2009 року на статтю “Реформування і розвиток ЗСУ” за загальним фондом було виділено коштів у 6 разів менше, ніж у 2008 р. Реальні витрати на оборону склали біля 0,7% ВВП, що є критичним для обороноздатності і безпрецедентним фактом за останні 10 років.

У проекті бюджету на 2010 рік Кабмін передбачив на потреби оборони 8,248 млрд. грн. за загальним фондом та 4,486 млрд. грн. за спеціальним – усього 12,734 млрд. грн. при мінімальній потребі, за оцінками військових експертів, у 19-20 млрд. грн.

Як наслідок скорочення фінансування були загальмовані трансформаційні процеси в армії, які тривалий час вважались взірцевими і високо оцінювались як українськими незалежними експертами, так і зарубіжними партнерами.

Упродовж 2009 року мали місце непоодинокі відключення від енергопостачання багатьох підрозділів (включаючи ті, що знаходяться на бойовому чергуванні) за несплату комунальних послуг.

Тривала відсутність легітимного міністра оборони, розлад менеджменту оборони і безпеки, спроби втягування армії у внутріполітичну конкуренцію також сприяли поглибленню кризи. Зазначені тенденції дозволили експертам застерігати про можливу критичну деградацію української армії і повну втрати нею обороноздатності, якщо проблеми не буде усунуто протягом найближчого року.

Роль Ради національної безпеки і оборони України як єдиного координуючого органу з питань національної безпеки досі не закріпилася на практиці через політизацію РНБОУ, численні спроби перетворення цього органу на “альтернативний уряд”.

Незважаючи на роздані політиками обіцянки, **перехід на повністю професійну армію виглядає все менш реалістичним у короткостроковій перспективі**, оскільки такий перехід (на професіональну армію чисельністю 120-130 тисяч осіб) потребує, за приблизними підрахунками Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння, у 1,6 - 1,8 разу більше коштів, ніж фінансування української армії у відносно благополучні 2007-2008 роки.

Фактична чисельність Сухопутних військ Збройних Сил України станом на 2009 рік становить 69,8 тис. осіб, Повітряних Сил - 43,3 тис. осіб, Військово-Морських Сил – 14,1 тис. осіб. Незважаючи на значне скорочення чисельності ЗС протягом останніх 15 років, їхня чисельність все ще залишається надлишковою.

Українські незалежні експерти вказують також на надмірні обсяги фізично й морально застарілих зразків озброєння і військової техніки (ОВТ) і боєприпасів; неприпустимо низький рівень бойової підготовки військ (сил); застарілу й неефективну систему матеріально-технічного забезпечення; неефективність кадрової політики.

Згідно сформульованих державою із залученням незалежних експертів завдань, основною **метою здійснення оборонної реформи** є створення мобільних, оснащених сучасним озброєнням і бойовою технікою, високопрофесійних Збройних Сил України, спроможних у складі міжвидових угруповань виконати визначені завдання оборони держави та здатних брати участь у спільних багатонаціональних операціях.

Практичні пріоритети:

- забезпечити відповідність фінансування ЗСУ потребам не лише виживання, але і розвитку, виділяти на оборонні потреби не менше 2% ВВП;
- суттєво вдосконалити національну систему стратегічного планування та управління;
- упровадити в діяльність Міністерства оборони України і Генерального штабу ЗСУ сучасні процедури менеджменту ресурсів;

- забезпечити гармонізацію документів у сфері оборонного планування всіх суб'єктів сектору оборони;
- позбавити армію виконання невластивих їй функцій;
- пріоритетно підтримувати боєздатність чергових сил з протиповітряної оборони, Сил спеціальних операцій, чергових сил і засобів воєнної розвідки;
- посилити практику відпрацювання завдань, пов'язаних з протидією піратству на морі та в портах;
- підвищити рівень оперативної взаємосумісності та готовності до виконання спільних завдань в рамках міжнародних операцій;
- усунути політичні причини, що призводили до зриву запланованих і не проведених на території України міжнародних військових навчань у 2006 та 2009 роках.

В той же час, враховуючи брак оптимістичного прогнозу щодо швидкого вступу до НАТО, українським ЗС потрібно орієнтуватися не лише на досягнення взаємосумісності та ефективності спільних дій, але і на **здатність до самостійного вирішення бойових завдань**, насамперед протиповітряної оборони та антитерористичних операцій.

Реформи інших структур безпеки та правопорядку

В контексті реформ безпекового сектору необхідно підвищувати загальний рівень професіоналізму фахівців Служби безпеки України, МВС, Держприкордонслужби та інших структур, а також забезпечити їх повну деполітизацію; наполегливо протидіяти корупції в правоохоронній та безпековій сфері, проникненню бізнес-інтересів у спецслужби; досягти повну взаємосумісність підрозділів спеціального призначення СБУ та МВС для спільних дій з міжнародними партнерами, насамперед з країнами-членами НАТО; забезпечити реалізацію Концепції розвитку внутрішніх військ на період до 2015 року; здійснювати подальшу розбудову державного кордону та його інфраструктури відповідно до європейських стандартів, що передбачено Державною цільовою правоохоронною програмою “Облаштування та реконструкція державного кордону” на період до 2015 року.

Частина IV.

ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ЦІННОСТІ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЗМІН

Відповідальні редактори Частини IV – Євген Захаров, Євген Бистрицький

Автори: Євген Бистрицький, Максим Лациба (*Український незалежний центр правових досліджень*), Олександр Вінніков (*Мережа розвитку європейського права*), Євген Захаров (*Харківська правозахисна група*), Наталія Лігачова (*“Телекритика”*), Єгор Соболев (*Бюро журналістських розслідувань “Свідомо”*), Георгій Касьянов (*Інститут історії НАН України*), Вячеслав Епштейн (*Харківська правозахисна група*), Тарас Возняк (*Журнал “І”*), Мирослав Маринович (*Інститут релігії і суспільства Львівської Богословської Академії*), Олександр Степаненко (*ЕГО “Зелений Світ”, м. Чортків*), Анна Голубовська-Онісімова (*“Мама-86”*).

Поширена думка, що головна проблема України – побудувати сучасну динамічну економіку, яка забезпечує добробут людей. Саме для цього, часто-густо віримо ми, потрібні чесні та відповідальні політики, ефективна політична система та добре організовані державні інституції – держава. Втім, ані зміни політичної системи, ані реформи в сфері економіки не можливі й не потрібні самі по собі. Зміни необхідні для покращення нашого повсякденного життя, наших міжлюдських стосунків, з яких і виникають *фундаментальні цінності суспільства*: громадянська гідність на основі поваги до прав людини, суспільна мораль, свобода сумління та слова, високий рівень освіти й культури, духовність, дбайливе ставлення до середовища тощо. Саме на цих засадничих цінностях накопичується соціальний капітал – національна згуртованість та взаємодовіра людей, те, чого не вистачає теперішній Україні для того, щоб бути модерною країною.

1. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО – РУШІЙ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

Громадянське суспільство – це сфера самоврядування громадян, що утворюється незалежно від державних інституцій внаслідок повсякденних відносин людей. В його основі лежать різноманітні вільно утворені, незалежні від владних органів асоціації, у які тимчасово або на довший час об’єднуються громадяни. Вони складають більш чи менш розвинуту структуру громадянського суспільства.

Метою організацій громадянського суспільства є спільні дії, спрямовані на просування або захист власного приватного, й разом з тим колективного, суспільного, інтересу у законослухняний та підзвітний суспільству спосіб.

У найширшому розумінні громадянське суспільство – це структурований повсякденний громадський самоактивізм. До нього відносяться як зареєстровані в органах юстиції неурядові організації, так і різноманітні незареєстровані тимчасові колективні ініціативи, в які об'єднуються громадяни для вирішення життєво важливих питань, але лише до того моменту, з якого вони отримують статус політичної партії.

До 1987-89 років на території України громадянське суспільство існувало у спотвореній формі підзвітних державі об'єднань громадян, чия самоорганізація максимально контролювалася владою. Паростки громадського життя, історично набуті у ті часи, коли українцям вдавалося самоорганізуватися задля просування чи захисту незалежного колективного інтересу, не закріпилися у стійку традицію громадянського активізму.

В усіх сучасних розвинутих демократичних країнах громадянське суспільство існує як розвинута культурна традиція – вкорінений спосіб повсякденної самоорганізації громадського життя.

Громадянське суспільство є структурованою основою демократичного суспільства. Не може бути демократичного устрою без вільної і відкритої самоорганізації життя людей – без громадянського суспільства. Демократичне суспільство – це насамперед розвинуте громадянське суспільство. Й навпаки: громадянське суспільство існує, розвивається та занепадає разом з розвитком чи занепадом демократії.

Європейські розвинуті громадянські суспільства спираються, перш за все, на міцний фундамент права. Захист фундаментальних прав людини є основою верховенства права. Проникнення принципу верховенства права у відносини громадян з владою та між собою на всіх рівнях суспільного життя – є запорукою розвитку відкритого, демократичного суспільства. Основою гідного громадянина та існування й розвитку громадянського суспільства є всебічне визнання та державний захист невід'ємних прав людини відповідно до міжнародних документів, визнаних Українською державою: Міжнародного білля про права людини, що включає Загальну декларацію прав людини (1948 р.), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1976 р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1976 р.), а також Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950.

Що відстоюють та проти чого виступають громадські організації України?

Спираючись на принцип верховенства права, громадянське суспільство вимагає відкритості обраної влади на всіх шаблях та рівнях формування й прийняття останньою державних рішень. Громадяни мають невід'ємне право доступу до всього масиву суспільно значущої інформації, яка відноситься до їх приватно-публічних інтересів. Відкритість та прозорість дій влади є інструментом виміру підзвітності й відповідальності політиків та представників публічних адміністрацій, недоліки якої мусять мати чіткі правові наслідки. Природне право свободи слова та сумління

втілюється в суспільному інституті незалежних засобів масової інформації, за допомогою яких вільне слово стає матеріалізованою силою впливу громади на владу.

Відстоювання прав людини допомагає громадянському суспільству ефективно відстоювати соціально-економічні права громадян. Соціальна справедливість, прийнятна для суспільства, досягається лише шляхом безпосередньої масової участі членів неурядових організацій та асоціацій у громадському контролі за розподілом та використанням публічною владою суспільного багатства.

Сукупність фундаментальних прав людини разом з їх соціально-економічними правами є міцною правовою основою суспільної моралі. Відкритість, прозорість, підзвітність, відповідальність представників всіх гілок влади залишають мало простору для нечесності, несправедливості та корупції як для них самих, так й для громадян. Натомість, ці невід’ємні права та цінності громадянського суспільства є кінцевими засадами гідності громадянина та гідної країни.

Жодна провідна політична сила в історії незалежної України досі не запропонувала послідовної стратегії розвитку громадянського суспільства як фундамента побудови демократії. Жодна з політичних партій, які приймали участь в управлінні, не виявили програмної зацікавленості у створенні умов розвитку громадянського суспільства. До сьогодні жодний орган управління, за невеличким виключенням кількох місцевих органів влади, не був здатний налагодити реальний системний діалог з громадянським суспільством.

Поняття “громадянське суспільство” увійшло у вжиток післямайданних керівників держави лише на короткий час. Загальний переляк всіх гілок влади від стояння народного Майдану за чесність та справедливість державної влади зник за один-два роки. Дві спонтанні спроби – Президента та Прем’єр-Міністра України – провести громадські слухання з питань демократичного управління, залучивши до діалогу дієві неурядові організації, завершилися нічим. Захищаючи свої закриті корпоративні інтереси, владна політична еліта не була готова й не здатна до чесного діалогу з громадянами. Поняття громадянського суспільства та його розбудови, без яких абсолютно неможливий успіх демократичних реформ, відсутнє у головах та спрощеному словнику всіх без виключення провідників влади та опозиції.

Це – діагноз авторитарної хвороби остраху демократії. Це – публічний критерій для виміру рівня чесності демократичних устремлінь тієї чи іншої політичної сили.

Основні політичні клани та їх керівництво винайшли соціальну замісну терапію для придушення хвороби остраху справжньої демократії. Діалог з громадянським суспільством, активними громадськими організаціями України, яких налічується кілька тисяч, замінений роздуванням надмірного політичного популізму.

Суть і небезпека популізму полягає в тому, що він свідомо оминає складну реальність інтересів різноманітних асоціацій громадян. Популісти апелюють до кожного з нас поодиночі. Вони розділяють громадян на соціальні атоми й залишають їх на самоті, аби пообіцяти задовольнити кожного окремо й водночас усіх разом. Вони обіцяють покращити персональні умови життя кожного, задовольнити перші життєві потреби кожного, скажімо – підвищити заробітну платню, пенсію, знизити

тарифи тощо, подарувати за безцінь квартири, не вимагаючи від нас самих нічого, крім одного – делегування такому політикові своєї частки влади. Вони усе готові зробити за нас та без нашої участі. Популіст зустрічається не з дієвими асоціаціями чи об'єднаннями громадян, їх мережами, аби з'ясувати кардинальні суспільні інтереси. Увага до останніх небезпечна для такого політика ускладненням простої картини світу, яку він малює для натовпу.

Розповсюдження політичного популізму – найстрашніша хвороба пострадянського суспільства, яка руйнує громадянське суспільство. Політика популізму – неминучий прообраз державного керівництва, що його наполегливо вбивають у голови громадянам післямайданні політики. Атомізованому, розділеному популістичними обіцянками індивідуальних благ населенню важко об'єднуватися у громадські організації та рухи, які би спільно обстоювали громадські права та цінності. Участь громадян у прийнятті державних рішень заміщується пустопорожніми, без всяких практичних або правових наслідків взаємних звинувачень у корупції на численних телевізійних ток-шоу. Обіцянки постмайданного керівництва країни створити дійсно незалежне суспільне мовлення також залишились пустопорожнім популізмом.

Натомість, представники влади всіх рівней, які контролюють публічні фінанси, за невеличкими винятками, мало зацікавлені у стратегічній підтримці громадського сектору, особливо, коли йдеться про можливості прозорого та підзвітного розподілу державних коштів для суспільно значущої діяльності неурядових організацій – надання ними соціальних послуг.

В умовах перехідної економіки, складності якої підсилені фінансово-економічною кризою, громадянам важко знаходити вільний час для громадської діяльності. Неурядовий сектор, як ніколи, потребує також особливої підтримки під час фінансово-економічної кризи. Сучасна українська держава, фактично, відсторонилася від сприяння громадянському суспільству та його розвитку. Навіть, коли державні інституції, міністерства та відомства, парламентські комітети, місцева влада охоче використовують незалежний експертний аналіз та замовляють такий, вони не пропонують жодної компенсації за наробки неурядових аналітичних центрів.

За великим рахунком, весь активний громадський сектор – неурядові організації, які повсюдно захищають, лобіюють та відстоюють демократичні права та життєво важливі інтереси людей – був створений та розвинутий за кошти іноземних державних та приватних донорів, програм розвитку міжнародної допомоги. Місцеві благодійні фундації, як правило, відсторонюються від безпосередньої допомоги демократичним активістам. Їх легко зрозуміти: за умови підтримки подібних дій українським бізнесом, такі бізнесові структури або підпадут під вогонь особливої уваги урядовців, або будуть суперечити інтересам власного фінансово-політичного клану. Тому більшість національних благодійників підтримує важливі, утім політично безпечні, громадські потреби у сферах охорони здоров'я, культури, освіти.

Українська держава та її ситуативна еліта до сьогодні не спромоглися зрозуміти фундаментальне значення громадянського суспільства. Ми пропонуємо наступні

політико-правові кроки, які мають бути зроблені для створення умов його розвитку та без яких неможлива національна демократія.

Що треба робити: правове визнання та захист організацій громадянського суспільства

Чинний закон “Про об’єднання громадян”, визнаний Європейським судом з прав людини таким, що порушує Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод, зокрема свободу об’єднань, має бути зміненим. Має бути принята нова редакція закону “Про громадські організації”, яка відповідатиме Конвенції та Рекомендаціям Комітету Міністрів Ради Європи про правовий статус неурядових організацій в Європі щодо умов легалізації, видів діяльності і санкцій стосовно таких організацій.

Утворення і діяльність благодійних організацій в Україні залишається найбільш ускладненою серед інститутів громадянського суспільства; не врегульовано правовий статус фондів / установ, а також особливості певних видів благодійної діяльності (волонтерської діяльності, меценатства, публічного збору пожертв, благодійних лотерей тощо). Має бути прийнята нова редакція закону “Про благодійну діяльність та благодійні організації”.

Доступ представників громадянського суспільства до публічної інформації обмежується без достатніх правових підстав, що у більшості випадків не дозволяє їм своєчасно і компетентно взаємодіяти з державою та засобами масової інформації. Має бути прийнятий закон “Про доступ до публічної інформації”, який регулює процедури активного і пасивного доступу осіб до публічної інформації та зняття обмежень доступу після чітко визначеного періоду. У розділі про права людини йдеться про цей закон і нову редакцію закону про інформацію. Вони можуть бути тільки разом, один без одного не може існувати.

Попри конституційну норму про врегулювання права на свободу мирних зібрань спеціальним законом, відповідний закон досі не прийнято, і конституційні свободи часто обмежуються рішеннями органів місцевого самоврядування. Має бути прийнятий закон “Про порядок організації і проведення мирних заходів”.

Відсутнє системне регулювання та підтримка волонтерської діяльності в Україні, особливо у контексті підготовки до Євро-2012 та необхідності реформ у сфері соціальних послуг. Має бути запроваджена державна цільова програма підтримки розвитку волонтерської діяльності в Україні, яка відповідатиме законодавству Європейського Союзу в цій сфері.

Інститути громадянського суспільства не мають права оскарження нормативних актів від власного імені; не врегульовано інститут колективних позовів до державних органів. Мають бути внесені зміни до Кодексу адміністративного судочинства, що дозволяють оскарження актів державних органів не тільки особами, на яких вони безпосередньо впливають, а й об’єднаннями таких осіб.

Прийняття і виконання судових рішень у справах за участю представників громадянського суспільства є надто тривалим і неефективним. Має бути відновлена

компетенція третейських судів та дозвіл виконання їх рішень ліцензованими приватними виконавчими службами (з урахуванням досвіду посткомуністичних країн, як-от Болгарії).

Що має бути зроблено: ефективний діалог громадянського суспільства та влади

Активність громадянського суспільства блокується органами місцевого самоврядування не лише завдяки відсутності політичної волі та інтересу до закритості. Відсутні механізми участі громадських асоціацій в формуванні і діяльності цих органів влади. Має бути поновлена дія норм законодавства, які дозволяли громадським організаціям брати участь у висуванні кандидатів на посади депутатів місцевих рад і призначати спостерігачів на виборах до місцевих рад.

Взаємодія громадянського суспільства та органів виконавчої влади має, як правило, вузько відомчий характер, що перешкоджає формуванню і реалізації узгодженої державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Рекомендація: створити цільовий державний фонд сприяння розвитку громадянського суспільства з незалежною формою урядування (громадським правлінням), що дозволить на конкурсних засадах та за участю і моніторингу представників різних ОГС здійснювати підтримку ініціатив, що спрямовані на розвиток громадянського суспільства.

Кабінет Міністрів України не узагальнює систематично інформацію про розвиток громадянського суспільства і не бере участі в її оцінці. Рекомендація: запровадити практику щорічних урядових слухань з питань розвитку громадянського суспільства та розгляду Національної доповіді про розвиток громадянського суспільства в Україні, до підготовки якої залучити звіти центральних і місцевих органів виконавчої влади про стан розвитку громадянського суспільства у відповідній сфері або території; передбачити розгляд альтернативних звітів представників громадянського суспільства.

Що має бути зроблено: ефективна співпраця громадянського суспільства та держави

Законодавство про соціальні послуги істотно обмежує можливості інститутів громадянського суспільства щодо надання таких послуг (відсутність державних стандартів, умови ліцензування) та їх фінансування на підставі контрактів на закупівлі таких послуг коштом державного та місцевих бюджетів. Необхідно прийняти нову редакцію закону “Про соціальні послуги”.

Державне фінансування інститутів громадянського суспільства в Україні залишається непрозорим і неконкурентним; не врегульовано процедури надання державних грантів та особливості державних закупівель послуг інститутів громадянського суспільства. Рекомендація: новий КМУ має прийняти постанови

“Про затвердження методики проведення конкурсів соціальних проектів і програм, моніторингу та оцінки їх результатів” і “Про державне замовлення експертних та консультативних послуг”.

Відсутнє довгострокове бюджетне фінансування програм і проектів інститутів громадянського суспільства, в тому числі таких, що мають пріоритетне значення для державної політики в цілому. Рекомендація: створити державний фонд розвитку громадянського суспільства, що на конкурсних засадах має здійснювати державну підтримку довгострокових програм і проектів інститутів громадянського суспільства. Забезпечити участь представників громадянського суспільства в управлінні фондом та моніторингу його діяльності.

Що необхідно зробити: присутність громадянського суспільства у суспільній свідомості та ЗМІ

Виховання громадянської етики та базова освіта щодо взаємодії громадянського суспільства і держави не належить до обов’язкових навчальних дисциплін. Необхідно запровадити в середніх та вищих школах освітній курс “Основи громадянського суспільства”, в рамках якого учні та студенти зможуть отримати і теоретичні, і практичні навички участі в вирішенні актуальних питань територіальної громади або майбутньої професії.

Фактично відсутнє правове регулювання соціальної реклами, що інформує про взаємодію громадянського суспільства, держави та приватних осіб негативно впливає на редакційну політику засобів масової інформації, яка ототожнює цю інформацію зі звичайною рекламою. Рекомендація: внести зміни до законів “Про рекламу” та “Про оподаткування прибутку підприємств”.

Надзвичайно низький рівень знань та навичок державних службовців у сфері взаємодії з громадянським суспільством. До програм підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців має бути включений у якості одного з базових спеціальний курс з питань взаємодії / комунікацій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства та ЗМІ.

2. ПРАВА ЛЮДИНИ – ОСНОВА ВІЛЬНОГО ПОСТУПУ

Стаття 3 Конституції України проголошує, що “Людина, її життя і здоров’я... і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави... Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави”. Проте ця стаття залишається суцільною декларацією.

Останні п’ять років в умовах безперервної боротьби політичних сил за владу опоненти якщо і згадували про права людини, то головним чином для легітимації своїх дій, а реальних кроків для покращення ситуації зроблено не було. Доволі

важко робити щось для цього в умовах політичної нестабільності, коли будь-який крок органів влади, законопроект чи призначення на посаду оцінювалися насамперед з точки зору отримання переваг в політичній боротьбі. Політизація будь-якого питання і вирішення його через призму інтересів своєї політичної сили, а не через завдання задоволення інтересів суспільства і держави, призвели до того, що стан з правами людини в цей період після деякого покращення у 2005 році або залишався незмінним, або погіршувався. При цьому політична доцільність і відомчі інтереси органів влади значно переважають над інтересами громадян, а тому діяльність цих органів переважно спрямована не на утвердження прав людини, а на реалізацію мінливих державних або власних інтересів. А ті зміни на краще, які все ж таки відбулися, здійснені зусиллями правозахисних організацій, відбулися радше не завдяки підтримці держави, а всупереч їй.

Те саме стосується органів місцевого самоврядування. Так, наприклад, у Харкові цього року під приводом відсутності фінансування в міському бюджеті був повністю ліквідований міський протитуберкульозний стаціонар на 675 ліжок, і це в умовах жорстокої епідемії. Мусимо зазначити, що стаття 3 Конституції належить до визначення основ конституційного ладу України, її юридичний сенс зводиться до того, що при здійсненні будь-яких соціальних виплат, визначення обсягів бюджетного фінансування витрати держави на охорону здоров'я громадян України повинні здійснюватися у незаперечно пріоритетному порядку. Строго кажучи, охорона здоров'я населення України має здійснюватися коштом практично всіх наявних матеріальних ресурсів держави. Для будь-якої неупередженої людини дії міської влади міста Харкова перетворюють статтю 3 у даному випадку на звичайне лицемірство.

Головною передумовою дотримання прав людини та основних свобод є сильна і незалежна судова влада. Відсутність поваги до правосуддя, механізмів підтримки незалежності судів, їхнього авторитету перетворюють захист прав людини на ілюзію. Коли не працюють суди, залишається тільки кричати, сподіваючись пробудити совість сильних миру сього і звернути їхню увагу на брутальні порушення прав людини.

Хто тільки не заміряється на авторитет правосуддя! Найвищі посадові особи держави постійно дозволяють собі не виконувати судові рішення, порушувати їх, ображати усіх суддів разом, називаючи їх мафією, хоча мають на увазі тих, що були спіймані на гарячому або ухвалили недовгодні рішення... Суддів весь час тримають на короткому ланцюжку, постійно недофінансуючи судову систему. Звідки ж візьметься повага до правосуддя? Не дивно, що вже декілька років парламент не приймає законопроекти, спрямовані на реалізацію прогресивної Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду².

Залишається великою проблемою виконання судових рішень: щорічно понад 70 % судових рішень у цивільних справах не виконується. Щорічно більше 80% рішень Європейського суду з прав людини проти України стосуються порушення п. 1 статті 6 Європейської конвенції саме внаслідок порушення розумного строку

² Затверджена Указом Президента України від 10 травня 2006 року №361/2006

тривалості судового розгляду і невиконання судових рішень, зокрема про виплату боргів по заробітній платні чи іншим виплатам державними та іншими підприємствами й установами. І держава за п'ять років не зробила нічого, щоб змінити процедуру виплати боргів і виплатити людям зароблені ними кошти. Інші системні порушення права на справедливий суд – відсутність професійної відповідальності суддів; порушення презумпції невинуватості та права на захист; недостатня обґрунтованість судових рішень; майже повна відсутність виправдувальних вироків; відсутність незалежної недержавної експертизи.

Наступні порушення прав людини, які викликають найбільшу занепокоєність, – системна практика застосування катувань й інших форм поганого поводження та свавільні чи необґрунтовані затримання та арешти правоохоронними органами. За Конституцією, затримання має бути здійснене за санкцією суду, і тільки як виняток – без санкції, на практиці усе відбувається навпаки. Широко розповсюджене незаконне насильство для отримання зізнання у скоєнні злочину, і викоринити цю практику вкрай важко, бо вона визнається нормою, мовляв, зі злочинцем можна робити все, що завгодно. Відсутність ефективного розслідування з боку прокуратури, визнана в багатьох рішеннях Європейського суду з прав людини, відсутність належного судового контролю щодо способу отримання зізнань та інформації та достатніх повноважень судів щодо виключення доказів, отриманих з використанням катувань та інших форм поганого поводження, сприяє створенню атмосфери безкарності, за якої катування перетворюються у рутинну практику.

Спостерігалось також намагання політичних опонентів використати правоохоронні органи як інструменти політичної боротьби. Про це, зокрема, свідчить суцільна впевненість вищих посадових осіб держави, що їхні комунікації контролюються – заяви про це лунали багаторазово, проте жоден такий випадок не був розслідуваний. Опосередковано це підтверджується істотним збільшенням, більше ніж у 1.5 рази порівняльно з 2005 роком, кількості санкцій на зняття інформації з каналів зв'язку, наданих апеляційними судами: 15 тисяч – у 2005 р., більше 25 тис. – у 2008 р. Ці цифри суттєво перевищують аналогічні дані в європейських країнах, де на рік видається більше 1000 санкцій тільки у Франції і в Нідерландах. При цьому третину санкцій у 2008 році отримали оперативні підрозділи СБУ. Таке посилення стеження силових структур за громадянами не може не хвилювати, тим більше що гарантії дотримання права на приватність залишаються дуже слабкими. Навпаки, все більше поширення на практиці ідентифікаційного податкового номеру як універсального ідентифікаційного коду особи, який всупереч закону використовується в усіх операціях, постійні намагання ввести біометричні дані до нового закордонного й внутрішнього паспорту та інші незаконні дії грубо порушують право на приватність.

Стабільно поганою залишається ситуація в Державному департаменті з питань виконання покарань, який ретельно охороняє свою закритість і безкарність. Це єдиний орган державної влади в Україні, який практично не змінився за роки незалежності, залишається не реформованим і виглядає суцільним анахронізмом. Зміна керівництва, здійснена в серпні цього року, дає певні надії на початок реформування.

Інші правоохоронні органи також потребують реформування, особливо органи прокуратури, які мають повноваження, що викликають конфлікт інтересів, і виконують не властиві їй функції загального нагляду.

Національна комісія із зміцнення демократії та утвердження верховенства права розробила прогресивну Концепцію з реформування кримінальної юстиції³, яка є доброю основою для реформування. Проте реформувати правоохоронні органи держава не поспішає. Навіть внесення в парламент для розгляду багатостраждального проекту Кримінально-процесуального кодексу, ухвалення якого суттєво сприяло би змінам в правоохоронних органах, все відкладається і відкладається, хоча консенсус правників щодо цього законопроекту вже давно досягнутий.

У 2008-2009 рр. розгорнула і посилила свою діяльність Національна комісія з питань суспільної моралі. На нашу думку, її рішення були необґрунтованим та непропорційним втручанням у здійснення свободи вираження поглядів, ці втручання не відповідали жодній невідкладній суспільній потребі. Узагалі, існування окремого спеціального органу по захисту суспільної моралі є сумнівним в демократичному суспільстві, і законодавство про захист суспільної моралі потребує істотних змін з метою забезпечення чіткості та передбачуваності регулювання.

Продовжувалися brutальні порушення права власності, зокрема, незаконні захвати земель чи іншої власності всупереч закону, бажанню і рішенням місцевих територіальних громад чи власників. Там, де голови селищних рад опиралися незаконному захопленню землі, проти них фальсифікували кримінальні справи.

Поступово зменшувалася в країні політична свобода. Конституційна реформа 2004 р. започаткувала справжню кризу пасивного виборчого права. Відповідно до статті 38 Конституції “громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевому референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування”. Проте Закон про вибори до парламенту *вільного* доступу громадян до пасивного виборчого права не передбачає. І коли політичні партії включають до виборчих списків винятково своїх членів, то це є brutальним порушенням Конституції – порушенням права бути обраним. Це фактично означає введення імперативного мандату явочним порядком. Здається, радянський “демократичний централізм” залишається ідеалом для політичної еліти України. При існуючій виборчій системі автономним особистостям, які хочуть брати участь у політичному процесі, але не хочуть приєднуватися до жодної партії (кожна з яких дивним чином нагадує КПРС), нема чого робити. Їхній інтелект та організаційні здібності не використовуються, що підсилює занепад політичних еліт.

У другій половині 2008 року до політичної кризи додалася повномасштабна економічна криза, з якою уряду було важко впоратися, зокрема, саме внаслідок

³ Затверджена Указом Президента № 311/2008 від 8 квітня 2008 року “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року “Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів””

втрати керованості й неможливості швидко розробляти та приймати рішення. Економічна криза боляче вдарила насамперед по бідним верствам населення і середньому класу. Бідним стало ще важче виживати внаслідок росту цін та інфляції, збільшення тарифів на комунальні послуги і відсутності адекватного державного соціального захисту, вони стали ще більш залежними від своїх роботодавців, відносини з якими іноді нагадують феодальні. Значно виросло безробіття, зокрема, приховане, воно значною мірою торкнулося й кваліфікованих працівників і службовців. Падіння ВВП стало найбільшим в Європі. І так величезна різниця в рівні життя між багатими і бідними стала ще більше.

У цих умовах стан з економічними та соціальними правами людини в цілому міг тільки погіршитися, тим більше що забезпечення і захист цих прав не є пріоритетом уряду. Як і в 2007 році, уряд знову призупинив реалізацію економічних і соціальних прав у бюджеті на 2008 рік і 2009 рік всупереч рішенням Конституційного суду щодо заборони зупинення реалізації прав щорічним законом про бюджет. Тобто уряд демонстративно не бажає виконувати рішення Конституційного суду щодо захисту соціально-економічних прав.

Підсумовуючи, змушені констатувати, що в країні за певними винятками відсутня цілісна системна політика щодо покращення становища із правами людини і основоположними свободами. Намагання правозахисних організацій, окремих підрозділів і окремих державних службовців з МВС і Міністерства юстиції, Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права покращити ситуацію мають наслідком певний прогрес, але політична криза, загальне ставлення політичних сил до прав людини як до чогось другорядного і незначущого порівняно з політичною доцільністю не дають домогтися системних змін на краще. Нагальними з року в рік залишається реалізація через прийняття підготовлених законопроектів, раніше затверджених Концепцій кримінальної юстиції, судової реформи, реформи безоплатної правової допомоги, а також проектів нових редакцій законів про суспільне телерадіомовлення, про інформацію, про доступ до публічної інформації та про громадські організації.

Елементами державної політики щодо забезпечення прав і свобод мають бути розширення національних установ, що захищають і заохочують права людини, в органах виконавчої влади на кшталт Управління моніторингу прав людини в діяльності МВС і створення регіональних представництв Уповноваженого з прав людини, щорічне звітування про стан із правами людини і відповідне коригування державної політики.

3. ЖУРНАЛІСТИКА – ОСНОВА ВІДКРИТОГО СУСПІЛЬСТВА

Треба констатувати, що нині стан української журналістики та українських ЗМІ досить умовно можна назвати незалежними та професійними. Тому є кілька головних причин.

Залежність медіа від впливів. На 19 році незалежності в країні все ще зберігається достатньо велика кількість державних та комунальних ЗМІ. Держава в особі

конкретних посадових осіб досі не може позбутися тоталітарної звички контролювати їхню редакційну політику або практикувати політику подвійних стандартів до більш чи менш лояльних до влади медіа. Неупереджений аналіз діяльності Національної ради з питань телебачення та радіомовлення свідчить, з одного боку, про надмірну прискіпливість всупереч навіть законодавству до одних ТРК (наприклад, вимога 100% українізації телерадіоефіру), і з другого боку – про повне ігнорування нею фактів порушення окремими мовниками ліцензійних вимог та умов ліцензії, зокрема і щодо дотримання законодавства про рекламу.

Незважаючи на існування поодиноких прикладів – як на національному, так і регіональному рівні – розвитку медіа як успішних бізнес-проектів, все ж таки треба сказати, що в цілому за майже два десятиліття медіа так і не стали в Україні самодостатнім бізнесом, а розглядаються власниками-олігархами як інструменти політичного впливу.

Це нормально, коли головні прибутки українським ЗМІ приносить пряма реклама. Втім, в Україні останніми роками загрозливих обсягів набула так звана “джинса” – прихована реклама. Крім того, що бюджет не отримує мільйонів гривень в якості податків з реклами, громадськість вводиться в оману по суті рекламними, а по формі журналістськими матеріалами. Читач / глядач не може розібратися, де проплачена, а, значить, упереджена інформація, а де збалансований нейтральний матеріал. Журналісти не знаходять в собі сил та принциповості цьому опиратися. Держава не робить жодного кроку для подолання цієї практики, медіа залежать від тіньових грошей, а редакційна політика ЗМІ визначається крізь призму корупційних відносин їхніх власників. Бездіяльність Національної Ради з питань телебачення у цьому питанні та цинічно-відверте небажання правоохоронних органів розслідувати такі факти розбещують медіа власників і менеджерів та спотворюють призначення медіа в очах журналістів.

Незважаючи на взяті зобов'язання при вступі до Ради Європи, ігноруючи рекомендації десятилітнього моніторингу ПАРЕ щодо забезпечення свободи преси, українська влада так і не спромоглася впровадити реальні зміни через брак політичної волі до радикальних реформ і спокуси контролювати медіа.

Ці тенденції чітко простежуються в діях всіх гілок влади: Парламент не враховує стандартів свободи слова і преси при вдосконаленні законів і покладає на журналістів надмірні вимоги, зокрема, прийнявши Закон “Про захист суспільної моралі” з ворожими до свободи обігу інформації принципами та внісши зміни до Цивільного кодексу щодо збільшення розміру моральної шкоди за поширення інформації про вельможних осіб. Діяльність Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі є безпрецедентним впровадженням цензури з боку державного органу з метою захисту моральності населення. Судді досі постановляють рішення проти журналістів, не розмежовуючи факти від оціночних суджень тощо.

Багато українських журналістів фактично ними не є. Вони не мають достатньої освіти, життєвого досвіду, розуміння місії професії та бажання і навичок опиратися тиску. Через це на них легко впливати.

Всі ці наведені вище фактори у сукупності унеможливають становлення вільних ЗМІ в Україні.

Слабкість медіа як вартових демократії та провідників нових ідей, низька професійна якість ЗМІ та журналістської праці обумовлена:

- тиском вітчизняного медійного квазіринку, який в умовах відсутності справжньої чесної конкуренції, розвинутого рекламного ринку, розділу рекламних відділів видань та ньюзрумів – нав'язує ЗМІ та журналістам необхідність “пожовтіння” їхньої продукції, заниження стандартів якості на догоду низьким смакам тощо;
- відсутністю традицій та навичок професійної демократичної журналістики в молодій українській державі, нерозуміння журналістами, редакторами та власниками ролі та значення медіа в сучасному відкритому суспільстві;
- невибагливістю аудиторії до продукту, що виробляється вітчизняними ЗМІ;
- відсутністю потужних некомерційних ЗМІ – перш за все суспільного телерадіомовлення, які б демонстрували зразки якісної та соціально відповідальної журналістики, змушували б комерційні медіа та журналістів, що в них працюють, конкурувати з продуктом високого гатунку, боротися за увагу привабливої для рекламодавців добре освіченої та платоспроможної аудиторії.

Найнеобхіднішими кроками влади у сфері медіа після президентських та інших виборів 2010 р. в органи влади мають бути наступні.

1. Прояв реальної політичної волі новообраного Президента, провідних політиків та керівників держави до завершення процесу створення дієвої та справді незалежної від впливу держави та великого бізнесу системи суспільного мовлення в державі. Має існувати консолідація зусиль уряду і парламенту у пошуку та втіленні привабливих форм зменшення кількості державних та муніципальних ЗМІ через:

а) оголошення чіткої та прозорої політики підтримки державою лише ЗМІ, орієнтованих на аудиторію дітей, етнічних меншин, культурно-просвітницького спрямування, **б)** посилення мотивації роздержавлення через програми підтримки малого бізнесу.

2. Має існувати політична воля на рішучі кроки проти корупції у ЗМІ у всіх її проявах, активізація діяльності системи правоохоронних та податкових органів щодо виявлення порушень рекламного та податкового законодавства і притягнення винних посадових осіб теле-радіокомпаній до відповідальності за законом.

3. Треба спонукати членів Національної ради з питань телебачення та радіомовлення до належного виконання ними повноважень: **а)** у сфері розподілу частот на різні види мовлення – з урахуванням потреб суспільства, **б)** у сфері здійснення контролю за дотриманням мовниками ліцензійних вимог та умов ліцензій, рекламного законодавства і закону про вибори.

4. Впровадження дієвих методів захисту економічної конкуренції у сфері теле-радіомовлення та друкованих ЗМІ, запобігання та своєчасне виявлення антимонопольних зловживань (наприклад, завищення накладів видань тощо) і ефективна діяльність Антимонопольного комітету України щодо порушників.

5. Приведення у відповідність із рекомендаціями Ради Європи та практикою Європейського суду з прав людини положень Закону “Про захист суспільної моралі” і змісту та напрямку діяльності Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі.

6. Відмова від спроби державного регулювання медіа сфери в тих питаннях, в яких світовою практикою доведена доцільність та ефективність саморегулювання галузі. Водночас – дієва співпраця державних органів з недержавними, некомерційними організаціями, що працюють у медіа сфері. Залучення представників “третього сектору”, незалежних експертів до вироблення державних рішень у медіа сфері та сфері національної інформаційної безпеки. Введення обов’язкового письмового погодження змін у законодавстві, яке регулює діяльність ЗМІ, з профільними об’єднаннями – такими як УАВПП, ІТК, НАМ тощо.

7. Впровадження законодавчих заходів захисту добросовісних Інтернет-провайдерів замість політики встановлення державного контролю за їх діяльністю. Стимулювання виключно добровільної реєстрації інтернет-видань в якості ЗМІ.

Створення реальних рівних умов на медіа ринку для ЗМІ всіх форм власності, українських ЗМІ та ЗМІ інших держав, усунення практики подвійних стандартів. Вирівнювання податкового поля та умов економічної діяльності в галузі друкованих ЗМІ.

8. Забезпечення дотримання різними гілками влади рекомендацій Ради Європи щодо заходів стосовно роботи ЗМІ під час виборчих кампаній, а саме – прояв поваги до ролі медіа і розуміння їхньої суспільної місії.

9. Сприяння підвищенню рівня освіти та виховання журналістів, здатних дотримуватися етичних засад журналістики. Для цього держава має реформувати систему журналістської освіти, беручи за приклад діючі у світі ефективні зразки.

10. Сприяння – через державні програми на конкурсних засадах – створенню інформаційних продуктів, спрямованих на вирішення найгостріших суспільних проблем. В тому числі: виховання дітей, дозвілля дітей та дорослих, розвиток спорту та спортивних секцій для дітей та юнацтва, розвиток дитячої творчості, заохочення інновацій; поширення знань про можливості збереження та захисту довкілля тощо.

11. Сприяння – через державну підтримку на конкурсній основі – проектів ознайомлення аудиторії щодо зловживань у медіа, створенню відповідних книг, проведенню досліджень. Започаткування – спочатку в експериментальному режимі – системи вивчення основ медіаграмотності у школі.

12. Сприяння – через спеціальні державні програми на конкурсних засадах – поширенню використання української мови, заохочення видавництва книжок та друкованих ЗМІ українською мовою.

4. ОСВІТА: ПОТРІБНІ РАДИКАЛЬНІ КРОКИ

Стан справ

Україна успадкувала радянську систему освіти з ієрархічними централізованими структурами управління, навчанням, орієнтованим на відтворення суми знань, фінансуванням за “залишковим принципом” та декларативним принципом соціальної рівності у доступі до освіти. Ця система працювала достатньо ефективно, забезпечуючи відтворення індивідів, соціально адаптованих до централізованої “планової” економіки, моноідеологічного суспільства та відносної соціальної рівності.

Проблеми освіти в Україні пов’язані як із загальною соціально-економічною ситуацією, структурою державної влади і управління, культурним рівнем влади і суспільства, так і з “галузевою специфікою”. Це – ставлення до освіти як до другорядного порівняно з економікою сектору, як до витратної (а не інвестиційної) частини державного бюджету; катастрофічний занепад матеріально-технічної бази, старіння і неадекватне відтворення педагогічних кадрів; низька заробітна плата вчителів; застаріла і неефективна система управління і фінансування; нерівність доступу до якісної освіти; запутаність і недосконалість освітнього законодавства; надмірна і безсоромна комерціалізація освітніх послуг і корупція; неухильне зниження якості освіти і падіння рівня знань учнів, застарілі методи і методики навчання, повільне і безсистемне оновлення змісту освіти, падіння якості педагогічних кадрів і криза педагогічної освіти, брак ефективної системи моніторингу і контролю якості освіти, занепад якості навчальної літератури та критичний брак передових технологій в освітньому секторі; імітація реформ замість реальних змін.

Державна політика в освітній галузі була спрямована передусім на адаптацію старої освітньої системи до нових умов – або шляхом культурно-ідеологічної переорієнтації освітньої системи (“націоналізація” освітньої системи, зміна базової мови навчання, переорієнтація гуманітарних предметів на виховання лояльних громадян нової держави), або шляхом змін в окремих сегментах освітньої системи – розробка “галузових” освітніх законів, перехід на 12-бальну систему, на 12-річний термін навчання, запровадження системи незалежного зовнішнього оцінювання, або шляхом механічного розширення сфери і обсягу освітніх послуг – передусім в галузі вищої освіти.

На даний момент освітня система України являє собою суміш рудиментів радянського часу (централізована, ієрархічна структура управління і фінансування, домінуюча репродуктивна модель навчання, підлаштована під неї система підготовки педагогічних кадрів, державне замовлення, ставлення до освіти як витратної галузі, низька мобільність) та новонароджених елементів (змагання на ринку освітніх послуг, приватна освіта, поширення нових моделей навчання, орієнтованих на розвиток здатностей до самоосвіти і компетентностей, зростання мобільності студентів, поява елементів самоуправління та автономії). Окремо треба

згадати комерціалізацію освіти, яка з одного боку сприяла посиленню змагальності, а з іншого, за умов тіньової приватизації держаних освітніх установ та системи олігополій набула потворних форм, які породжують корупцію, “дипломну хворобу” та різке зниження якості. Ці елементи нового і старого перебувають у стані постійного конфлікту, що породжує напругу в суспільстві, провокують постійні суспільні дискусії,

Впродовж останніх двох десятиліть сформувалися три основних моделі відповіді з боку освітньої системи на зростаючі життєві виклики.

Перша: творення нових форм організації освітньої діяльності, заснованих на прогнозуванні і швидкому реагуванні на виклики. Ця модель є найбільш поширеною на найнижчих щаблях освітньої ієрархії: у школах, вишах, інших інституціях, що займаються навчально-виховною діяльністю.

Друга: трансформація наявних інституцій, організаційних та освітніх практик відповідно до умов, що змінюються, технічне пристосування до нових умов існування та діяльності. Ця модель застосовується на всіх щаблях освітньої системи – від школи до Міністерства освіти і науки. Зазвичай ця модель передбачає дію навздогін, вона не передбачає прогнозу і моделювання проблеми, а є спонтанною реакцією на появу цієї проблеми.

Третя модель – імітація змін, яка також присутня на всіх рівнях освітньої системи, але у зворотній пропорції – більше на вищих щаблях, менше – на рівні освітньої інституції, яка має безпосередній контакт зі споживачем освітніх послуг.

Прикладом першої моделі можна вважати впровадження інноваційних методик навчання (на зразок системи “Росток”, нових методів навчання читанню і письму, запровадження інтерактивних методів навчання), творення освітніх інституцій нового зразка (“школа майбутнього”), запровадження зовнішнього незалежного тестування, підготовка та ухвалення “галузових” освітніх законів.

Прикладом другої моделі можна вважати запровадження 12-бальної системи оцінювання знань учнів, 12-річної базової середньої освіти, спроби впровадження університетської автономії, спроби змін у системі навчального книговидання, розробку та впровадження стандартів базової середньої освіти.

Найвиразнішим прикладом імітації змін можна вважати Національну доктрину розвитку освіти, запровадження принципів Болонського процесу.

Досвід розвитку освітньої системи України після 1991 р. засвідчує, що на даний момент на системному рівні переважають друга та третя моделі змін. В результаті освітня система України потрапила в інституційну пастку, в ситуацію, коли відбувається процес екстенсивного самовідтворення цієї системи та її складових на тлі її прогресуючого відставання від потреб розвитку суспільства. Відтак, освітня система із засобу прогресивного розвитку цього суспільства перетворюється на гальмо, а всі спроби її “реформування” на системному рівні, запроваджені “згори”, перетворюються на масштабні імітації, які лише консервують згадані проблеми. Негаразди в освіті перетворюються на проблему національної безпеки.

Для забезпечення функціонування освіти як основи сталого розвитку країни, виходу її на рівень найбільш розвинених пост-індустріальних країн світу необхідно забезпечити перевагу першої та другої моделей змін.

Враховуючи розміри освітньої системи (вона споживає 5 - 6% валового національного продукту, в ній задіяні щонайменше 10 млн. осіб) не можна очікувати її швидкого, революційного реформування в усіх її секторах. Тому варто зосередитися на тих спрямуваннях діяльності, освітніх галузях та інфраструктурних елементах які можна вважати “точками розвитку / зростання”.

Подолання системної кризи в освіті можливе лише за умови відвертої публічної дискусії, яка має призвести до суспільної згоди щодо найбільш кричущих проблем в освіті і розробки, на основі цього консенсусу, стратегії змін в освіті. Для того, щоб розпочати процес реальних перетворень в системі освіти, потрібна негайна реалізація взаємопов’язаних заходів, спрямованих, по-перше, на збереження і розвиток наявних надбань національної освіти і перетворення їх на опорні “точки розвитку / зростання”; по-друге – на докорінну реформу тих компонентів освітньої системи, які піддаються реформуванню та на ліквідацію тих, які не здатні на зміни та саморозвиток.

Пропозиції: що треба робити

Наведені тут пропозиції не є вичерпними та всеохопними, це список найбільш очевидних тем і проблем, які потребують першочергового обговорення та розв’язання. Серед них – врегулювання і узгодження освітнього законодавства, зміни в системі організації, управління і менеджменту освіти, реорганізація фінансування освітньої сфери, якісні зміни в стандартах, змісті і формах навчання, впровадження якісно нової системи оцінювання і моніторингу якості освіти, реформа кадрової політики.

Законодавство

У сфері законодавства про освіту першочерговим завданням є створення дієвого механізму дотримання законодавства про освіту самими ж державними органами, варто згадати, зокрема, що в Україні вже традиційно не виконується одна з базових статей Закону про освіту (ст. 57), що стосується заробітної плати та соціального забезпечення вчителів. Варто запровадити відповідну норму закону про державний бюджет, згідно з якою державний бюджет не може бути затверджений, якщо у ньому не забезпечено відповідними коштами дію ст. 57 Закону “Про освіту”.

Не менш важливим є гармонізація і узгодження різних “галузевих” законів про освіту як між собою, так і між іншими законами, які регулюють сферу трудових відносин, соціального забезпечення, відносин власності тощо – йдеться, зокрема про створення Освітнього кодексу.

Потрібне законодавче забезпечення освіти впродовж життя, ухвалення закону про освіту дорослих, який стає дедалі актуальнішим з огляду на швидкі зміни на ринку праці.

Нагальним завданням є законодавча підтримка інклюзивної освіти.

Варто на законодавчому рівні нарешті запровадити рівні умови освітньої та іншої діяльності навчальних закладів державної та недержавної форми власності, припинити узаконену дискримінацію останніх.

Організація і управління освітою

На часі докорінна реформа системи організації і управління освітою. Йдеться передусім про децентралізацію управління освітою, перерозподіл компетенцій та відповідальності між центральними та місцевими органами управління освітою і безпосередніми постачальниками освітніх послуг з метою чіткого визначення компетенцій та відповідальності усіх учасників навчально-виховного процесу. Органи управління освітою мають відповідати за забезпечення сприятливих умов функціонування освітніх закладів, освітні заклади – за якість освітніх послуг.

Нагальним завданням є створення ефективних горизонтальних структур організації та управління освітою (навчальних округів), які б на регіональному рівні забезпечували б взаємодію усіх рівнів освітньої системи (дошкільного і шкільного навчання і виховання, професійно-технічної освіти, вищої і післядипломної освіти)

В цьому контексті надзвичайно важливим є посилення ролі громади в управлінні навчальними закладами. Потрібне законодавче забезпечення впливу громадських органів (батьківських комітетів, рад засновників, наглядових рад) на діяльність державних освітніх установ.

Зобов'язання, які взяла на себе Україна щодо входження в європейський освітній простір, неможливо виконати без впровадження принципу інституційної автономії навчальних закладів, згідно з яким органи управління освітою разом з навчальними закладами визначають загальнонаціональні стандарти якості освітніх послуг, а навчальний заклад та громада самі визначають способи, якими ці стандарти забезпечуються, створення ефективних горизонтальних структур організації та управління освітою (навчальних округів), які би на регіональному рівні забезпечували взаємодію усіх рівнів освітньої системи (дошкільного і шкільного навчання і виховання, професійно-технічної освіти, вищої і післядипломної освіти)

Важливою складовою автономії є запровадження принципів підзвітності, прозорості та самоврядування у діяльності закладів освіти – ці параметри також мають бути закріплені на рівні закону.

Фінансування освіти

Зміни в системі організації і менеджменту освіти неможливі без зрушень у принципах її фінансування. Треба подолати зрівнялівку як у фінансуванні інституцій так і в оплаті праці.

Система бюджетного фінансування має бути перебудована за принципом “гроші шукають учня / студента”, бюджетне фінансування навчальних закладів має відбуватися відповідно до результатів, якості освітніх послуг. Відповідно, у сфері вищої освіти потрібна реформа державного замовлення, його переорієнтація на результат, відмова від кулуарного розподілу державного замовлення між “освітніми олігархами”. Має бути зміненою система обрахування видатків державного бюджету на освіту.

Варто підтримати недавню ініціативу уряду стосовно реформи фінансування шкіл, проте ця реформа має здійснюватися поступово, поетапно і супроводжуватися інтенсивною кадровою перепідготовкою освітніх адміністраторів

Потрібна диференціація джерел фінансування розвитку освіти та відповідні зміни у податковій політиці. Зокрема, варто запровадити систему фіскальних пільг недержавним організаціям, бізнес-структурам які фінансують заклади освіти на благодійних засадах. Необхідно забезпечити сприятливий податковий режим усім видам освітньої діяльності та тим видам підприємницької діяльності, які забезпечують розвиток освітньої інфраструктури, передусім у сферах інформатизації освіти та впровадження нових технологій навчання.

Зміст освіти, стандарти і форми навчання

Перегляд наявних стандартів базової початкової і середньої освіти, якісна зміна критеріїв у змісті стандартів, забезпечення відкритості стандартів до постійного оновлення є однією з найнагальніших потреб української освіти. Без цього будь-які позитивні зміни у змісті освіти навряд чи будуть можливими. Визначення стандартів як базового рівня вмінь, навичок і знань, необхідного для успішної соціалізації та подальшого саморозвитку індивіда має засновуватися на ідеї “освіти впродовж життя”.

Відповідно, поняття “обов’язкова середня освіта” має наповнитися змістом, орієнтованим на розвиток здатності і бажання дитини і майбутнього громадянина до постійного оновлення знань, умінь і навичок.

Надзвичайним завданням є відновлення та реформування системи професійно-технічної освіти як складової обов’язкової середньої освіти – професійно-технічна освіта має стати рівноправною за суспільним статусом порівняно з іншими різновидами освіти галуззю освітньої діяльності, потрібна докорінна структурна перебудова професійно-технічної освіти.

Принцип “освіта впродовж життя” має перетворитися на пріоритет державної освітньої політики, відповідно, потрібна масштабна реорганізація системи післядипломної освіти та забезпечення організаційних та інфраструктурних та умов для освіти дорослих.

Українська система освіти має якнайшвидше перейти на нові методи навчання за принципом “вчити навчатися” – у загальнонаціональному масштабі. Це потребує широкомасштабної державної програми спрямованої на перекваліфікацію викладачів, запровадження принципово нових методик і програм післядипломної педагогічної освіти.

Контроль якості

Якість освіти є загальновизнаною і чи не найбільш кричущою проблемою освітньої системи країни. Якість освіти неухильно знижується впродовж останнього десятиліття і однією з головних причин цього є відсутність ефективної системи контролю якості, брак реального впливу споживачів освітніх послуг на постачальників цих послуг.

Відправним пунктом у реорганізації контролю якості освіти має стати посилення цього контролю у сфері вищої освіти, яка продукує, зокрема і кадри освітян. Систему контролю якості треба вивести поза межі управлінської освітньої ієрархії. Необхідно створити незалежну недержавну агенцію з моніторингу якості освіти, фінансування якої здійснюватиметься за рахунок внесків вишів та державного бюджету в пропорції 50/50. Участь вишів у моніторингових дослідженнях має бути добровільною, проте їх акредитація і ліцензування мають залежати від результатів цих досліджень.

Акредитація та ліцензування вищих навчальних закладів має здійснюватися на основі висновків цієї агенції. Контроль якості має здійснюватися за методикою загальноєвропейських інституцій моніторингу якості освіти.

Вищі навчальні заклади мають проводити щорічний власний – (самоконтроль) якості освіти на основі чітких, зрозумілих непрофесіоналам критеріїв – результати цього моніторингу мають бути публічними і співставлятися з результатами згаданої агенції.

Систему контролю якості освіти в Україні має бути “розгерметизовано”, Україна має брати постійну участь в міжнародних моніторингових дослідженнях якості викладання, навчання та рівня освіченості населення (TIMSS, PISA, ICCS, IALS та інші). Потрібно передбачити кошти на це в законах про державний бюджет.

Важливим заходом є створення системи громадського моніторингу за незалежним зовнішнім оцінюванням, лише це зробить рівень суспільної довіри до ЗНО настільки високим і стабільним, що воно не буде залежати від політичної кон’юнктури і перетвориться на дієвий механізм контролю якості освіти.

Кадрова політика

У сфері кадрової політики необхідно створити ситуацію “освіта і самоосвіта впродовж життя”. Необхідно розробити і впровадити методологію ранньої професійної орієнтації. Потребує докорінної реформи мережа підготовки і перепідготовки педагогічних кадрів, спеціалізованої педагогічної освіти. Необхідно на рівні

закону забезпечити систему заходів і гарантій, які б забезпечували учителю юридичний статус, що дорівнює статусові державного службовця з відповідною системою пільг, привілеїв та соціального забезпечення.

Цілком досяжним завданням є негайна реорганізація системи атестації та переатестації, підвищення кваліфікації педагогічних та науково-педагогічних працівників.

Стратегічно важливою для збереження і якісного оновлення науково-педагогічного потенціалу української освіти є реорганізація системи вищої освіти за принципом “дослідник в університетській аудиторії”. Поєднання науки і викладання в університетах в єдиний цикл має бути пріоритетом у реорганізації системи вищої освіти, бюджетному фінансуванні, кадровій політиці.

Точки зростання / розвитку

Наведені вище пропозиції мають різний рівень перспективи, в одних випадках їхня реалізація потребує тривалих систематичних зусиль і високого рівня суспільної згоди щодо мети і очікуваних результатів, обсягу вкладень людського капіталу і матеріальних коштів, в інших – достатньо організаційної мобілізації вже наявних структур. Серед останніх – забезпечення переваг точкам зростання / розвитку, які можуть стати базою для виведення всієї освітньої системи на адекватний сучасним вимогам рівень.

“Точки зростання / розвитку” є тими секторами освітньої системи, де можна здобути швидкий ефект і створити моделі росту, які будуть впливати на зміни в інших секторах.

У сфері дошкільної освіти і виховання такими точками зростання можуть бути установи, які практикують нові методики навчання і соціалізації дітей, засновані на найкращих світових зразках.

У сфері базової середньої освіти це освітні заклади, які мають високу суспільну репутацію, підтверджену відповідними професійними результатами. Передусім йдеться про заклади, які спеціалізуються у природничих, фізико-математичних дисциплінах – це та сфера, де Україна ще зберегла попередній високий інтелектуальний потенціал, який варто зберегти і трансформувати на його основні “проривні” навчальні методи і технології.

У сфері вищої освіти – це університети (чи окремі факультети, кафедри), де є або створюються визнані науково-дослідницькі школи, які мають міжнародне визнання і авторитет.

Потрібна негайна загальнонаціональна інвентаризація перспективних “точок зростання”, яку можна здійснити силами незалежних експертів, авторитетних педагогів, освітніх менеджерів із залученням закордонних аналітиків. На основі цієї інвентаризації треба провести загальнонаціональну дискусію і за її результатами створити Національний реєстр освітніх інновацій.

Інвентаризацію провести силами експертного середовища з наступним громадським обговоренням результатів. На основі цієї інвентаризації скласти національний реєстр установ освітніх інновацій і сталого розвитку;

На основі цього реєстру розробити і впровадити адресні державні програми фінансового і організаційного забезпечення точок зростання (окремий розділ державного бюджету), створити сприятливі умови для мобілізації бізнес-структур та приватного капіталу на їхню підтримку (на основі забезпечення податкових пільг, зокрема).

Для забезпечення системної підтримки реформ в освіті, подолання кампанійщини і чергової масштабної імітації розробити національну стратегію розвитку освіти до 2025 року з конкретним планом (по роках) її впровадження і системою конкретних індикаторів її виконання. Стратегія має включати наступні розділи: “Моніторинг і контроль якості”, “Розвиток кадрового потенціалу”, “Управління і фінансування”, “Зміст освіти, методи навчання і стандарти”, “Освіта дорослих”, “Забезпечення рівного доступу до якісної освіти”.

Розробка стратегії має відбуватися силами експертного середовища з наступним обговоренням зацікавленої громадськості та усіма провідними суспільними силами. Ухвалення стратегії має відбуватися на рівні закону і за умов консенсусу усіх політичних сил для того, щоб забезпечити її стале виконання і незалежність від політичної кон’юнктури.

5. МОДЕРНІЗАЦІЯ СФЕРИ КУЛЬТУРИ

Що таке культура?

Існує невизначеність щонайменше трьох понять: культура, модернізація культури, українська культура. Така невизначеність призводить до стагнації культури, культурних втрат, втрати культурних контекстів в Україні, які помилково не вважаються українськими.

Однією з помилок, яка призводить до неефективності українських культурних індустрій, є те, що культуру плутають з мистецтвами. Натомість широко тлумачена культура – це і релігія, і мораль, і цінності, і ідеали, і звичаї, і знання та погляди, й ідеї та традиції. Культура – це стиль життя. Тоді як мистецтво – це одна з форм самовираження. І, як правило, самовираження творчих особистостей, а не всього народу.

Як вияв цілісності й ідентичності, культура спільноти пронизує всі важливі сфери власної екзистенції та життя: її державні й політичні, економічні й соціальні структури, а також всі структури громадянського суспільства, навчальні інституції, мистецтво, спортивне життя і окреслений релігією простір.

Для того, щоб організм політичної нації був ефективним і динамічним, потрібно зберігати чіткий баланс між різними сферами його побутування – економічною, соціальною, державною, політичною, релігійною, а також культурною.

Якщо одна зі сфер побутування спільноти починає домінувати, як от економічна, чи релігійна, то це призводить до неуспішності розвитку спільноти у всіх сферах.

Як показує український досвід останнього часу, економіка не може забезпечити політичної і культурної єдності демократичної спільноти ані сама, ані як домінуюча сила.

Що таке модернізація культури?

Україна проскочила зручні для початку радикальної модернізації моменти у 1991 та у 2005 роках.

Модернізацією в культурному сенсі слова є зміна парадигми, яка має розв'язати суспільству руки. Під парадигмою варто розуміти всю систему цінностей спільноти, яка визначає траєкторію розвитку суспільства.

Які цінності сповідує сучасна українська спільнота? За роки незалежності ми наблизились до цінностей суспільства споживання. Тому українська спільнота дезорієнтована, і, відповідно, дезінтегрована Україна як спільнота, яка не має чітко осмисленої, артикульованої мети.

Мета формулюється у політичних, суспільних та широко тлумачених культурних категоріях. Тому ми повинні досягнути консенсусу щодо цілей модернізації національної культури, які нам треба досягнути. Культура як певна форма навчання покликана розтиражувати ці цінності, адаптувати їх до різного рівня сприйняття і донести до кожного члена спільноти.

Кожна модернізація, як і кожна культура, можуть реалізовуватися тільки у національних формах. Що зовсім не означає збереження вже неефективних, ортодоксальних форм культури.

Що є національним? У найширшому сенсі слова – це і культура праці, і капітал довіри у суспільстві, і соціальний капітал, але разом з тим, і власне мистецтва, як екстремальні форми самовираження не лише окремих членів спільноти, але і спільноти у цілому.

Модернізація цих сфер і є модернізацією культури.

Як показали часи незалежності, українська національна культурна політика виявилася неспроможною, бо не змінила кривої розвитку України зі стагнуючої на висхідну, не стала заборолом перед щораз частішими внутрішніми й імпортованими ззовні кризами.

Розвиток блокують насамперед культурні обмеження. Траєкторія розвитку України за роки незалежності є щонайменше стагнуючою, і явно не висхідною.

Що таке українська культура?

Це одне з найскладніших запитань, яке викличе найбільше дискусій і політичних скандалів. Бо ми повинні дати відповідь на запитання: які національні цінності таки не дають українській спільноті бути ефективною і динамічно розвиватися?

А також дати відповідь на запитання – від яких національних цінностей ми можемо і готові відмовитися, а які прийняти? Ми повинні вирішити питання функціонування в Україні англійської мови як основного культуротворчого ресурсу – без реального і досконалого оволодіння цим інструментом (принаймні в науці) ні про яку модернізацію і мови йти не може. А також визначитися щодо російськомовного культурного продукту як частини української культури. І при цьому все ще залишатися українською спільнотою.

Відповіді можуть бути несподівані. Вони можуть гостро суперечити загальноприйнятій на даний момент думці.

Головні завдання культурної політики в Україні

Політичний процес в Україні настільки бурхливий, а ряд питань культурної політики настільки заполітизовано, що спокійно та виважено взятися за модернізацію культури не вдасться. Однак така сама ситуація була і є й в інших країнах. Тому доцільно створити спеціальний орган в межах МКТУ, який, попри зміну урядів, працюватиме над модернізацією всієї країни і культури зокрема.

Працю над модернізацією культури доцільно розпочати зі SWOT-аналізу культурних ресурсів, можливостей, конкурентоздатності культурної парадигми сучасної України.

Особливу увагу треба приділити соціальному капіталу. Ріст соціального капіталу передуватиме вській модернізації – у тому числі і модернізації культури. Разом з тим, ми повинні враховувати, що прийняття нових цінностей синхронізоване з приходом нової генерації. Загально визнано, що це – близько 20 років. Так само і плоди модернізації ми отримаємо у цій часовій перспективі, вже після того, як зробимо перший крок.

У вузькому значенні культура – це те, чим займається Міністерство культури і туризму України, а саме – мистецтвами та охороною якоїсь частини історичного спадку.

Яким є сучасний мистецький продукт? Для нього характерні: аудіовізуальна домінанта, посиленна комерціалізація, посиленна політизація;

жорстка конкурентостійкість. Але такого роду продукт чи товар поширює і стандартизовані культурні традиції, руйнує локальні ідентичності, що базуються на місцевих традиціях. Тому завданням культурного менеджменту в Україні є провести модернізацію, стати конкурентоспроможним і разом з тим зберегти культурну ідентичність.

Міністерство культури та туризму України (МКТУ) повинне відмовитися від дотаційно-розподільчої системи, яка сьогодні вже практично неадекватна ні умовам функціонування культури, ні новим завданням, які перед культурою поставило життя та завдання творення новітньої української політичної нації і відкритої демократичної держави.

МКТУ повинно переформатувати свою структуру у структуру, адекватну новим умовам функціонування суспільства, економіки, держави та культури.

Українська культурна політика повинна не лише підтримувати високе мистецтво та академічні школи, а створювати сприятливі рамкові умови для культурних індустрій.

Головним завданням МКТУ має бути не стільки визначення художньої вартості культурного продукту, скільки заохочення приватного підприємництва до стратегічних інвестицій у сферу культурних індустрій.

Конкретні заходи для модернізації культурної політики в Україні:

- розширити поняття культури до комплексного тлумачення культури як процесу, зорієнтованого на виробництво культурного продукту;
- розширити поняття “національний спадок” не лише до матеріальних і нематеріальних об’єктів культури, але й до явищ, процесів та природних і антропогенних цінностей (як-от природні та культурні ландшафти);
- переформатувати структуру МКТУ під різке збільшення законодавчих ініціатив у сфері культури, підтримку їх у Верховній раді України та забезпечення як підзаконними актами, так і строгим моніторингом їхнього виконання; створити підрозділ в межах МКТУ, який займався б проблемою модернізації України, включно з модернізацією культурних стратегій;
- різко підвищити рівень співпраці МКТУ України з іншими міністерствами економічного блоку з метою заохочення підприємництва до стратегічних інвестицій у сферу культурних індустрій; розширити функції та повноваження МКТУ України, щоб воно перейшло від підтримки мистецтв до стимулювання культури, культурних індустрій; перейти від дотаційно-розподільчої політики в сфері фінансування культури до ефективної політики спеціальних заохочувальних акцій; провести SWOT-аналіз культурних ресурсів, можливостей, конкурентоздатності культурної парадигми сучасної України.

Основні цілі культурної політики: збереження української ідентичності через культуру; збереження української культурної різноманітності; консолідація української політичної нації; розвиток українських культурних індустрій; промоція України у світі; здійснення культурної політики в опорі на: державні органи; органи самоврядування, де у відповідних місцевих громадах й твориться більша частина культурного продукту; персоніфіковане та знеособлене спонсорство; бізнес у сфері культури.

Необхідно здійснювати культурну політику, розподіливши сфери компетенцій всіх цих учасників ринку створення культурного продукту, залишивши державі регулювання ринку культурних пропозицій та підтримку унікальних культурних явищ, а також освіту у сфері культури.

6. РЕЛІГІЯ І ДУХОВНА ЄДНІСТЬ НАРОДУ

Україна має багату й різноманітну духовну спадщину, в якій панівне місце посідає християнська традиція. Разом із тим, релігійне життя на українських землях від найдавніших часів урізноманітнювалось значною присутністю юдеїв і мусульман, а також менших релігійних спільнот (як-от: караїмів, буддистів, крішнаїтів тощо), вірування яких закономірно вплелись у релігійний та культурний ландшафт України.

Важливо усвідомити, що релігійна історія України містить у собі не лише сліди болісних поділів і ворожнеч, а й міжрелігійної та міжконфесійної співпраці, з досвіду якої українське суспільство може щедро черпати сьогодні.

Релігійна свобода і духовна єдність

Релігійна свобода прийнята українським суспільством як важлива цінність і належна норма, а владою – як даність, з якою варто рахуватися.

Режим релігійної свободи в Україні виявляє важливу здатність до самовідновлення і самоналаштування. Чи не найважливішою причиною цього, вірогідно, є приблизний паритет сил між православ'ям, католицизмом і протестантизмом, що доволі успішно “гасить” спроби використати владу чи особливості законодавства задля вузькоінституційних, а отже егоїстичних інтересів тої чи тої релігійної організації.

Духовна єдність народу не є однозначним синонімом його релігійної чи конфесійної гомогенності (уніфікованості), а релігійний чи конфесійний плюралізм не треба сприймати як безперечну ознаку духовного розколу. Розкол – це розрив стосунків, а не наявність структурного розмаїття, яке не виключає гармонії стосунків.

Релігійна та конфесійна множинність не призводить автоматично до релігійної ворожнечі. Тому анахронічними були би спроби “гомогенізувати” вірування людей в умовах глобалізації. Отож для релігійно розмаїтої України цивілізаційна формула “єдність у багатоманітті” стає щораз більш привабливою та перспективною.

Звідси, однак, не випливає, що державна влада повинна бути зацікавлена у збереженні існуючих релігійних розколів. Держава може і повинна, не порушуючи принцип автономності релігійних організацій і зберігаючи безсторонність, створювати можливості та нагоди для діалогу між конфліктуючими сторонами задля відновлення гармонії їхніх стосунків.

Проблеми ідентичності

Хоча релігійна свобода й сприяє закріпленню віросповідної строкатості, вона водночас формує спільне поле співпраці та порозуміння, яке здатне перетворити строкату диференційованість у мозаїчну цілісність.

У нинішній Україні певні проблеми з ідентичністю мають ледь не всі релігійні спільноти. Держава повинна з розумінням ставитися до цих цивілізаційно обумовлених процесів, втручаючись лише тоді, коли конфлікт ідентичностей виливається у міжгруповий конфлікт із застосуванням сили.

Подолання православного розколу в Україні мало б важливе загальнонаціональне значення. Проте його не можна трактувати як необхідну передумову для торжества православ'я й “озброєння” його перед викликами католицизму та протестантизму. У цьому разі формулу релігійного миру, що належить до національних пріоритетів України, підмінили б суто російською формулою “захисту чистоти православ'я”, яка той бажаний мир може, навпаки, легко підірвати. Це була б ситуація, яка в конфліктології має назву “нульової суми”: виграє один, усі інші – програють.

Якщо в майбутньому в Україні існуватимуть дві православні Церкви, юрисдикційно зорієнтовані на Константинополь і Москву, то це, у строгому значенні цього слова, не можна було би назвати розколом, за умови коли вони перебуватимуть одна з одною у сопричасті.

Важливим елементом переформування ідентичностей, що став помітний за останній час, є посилення киевоцентричної орієнтації тих християнських громад, які досі були зорієнтовані на їхні закордонні духовні чи адміністративні центри.

Об'єднання українських земель та утворення незалежної Української держави стимулює об'єднання нинішніх гілок історичної Київської Церкви. Пошук такого об'єднання ведеться щонайменше у двох річищах – суто конфесійному і сопричасному (понадконфесійному). Так, православні Церкви України ставлять перед собою як бажану мету об'єднання в єдиній помісній *Православній* Церкві. Натомість Українська Греко-Католицька Церква стоїть на позиції, озвученій вперше у XVII столітті митрополитами Петром Могилою та Йосифом Вельямином Рутським, які бачили Київську Церкву як поєднавче тіло поміж православ'ям і католицизмом і пропонували розв'язати дилему єдності шляхом створення єдиного понадконфесійного, сопричасного Київського патріархату. У цій пропозиції відображено усвідомлення того, що історична Київська Церква була *дорозкольною*, тобто, належачи до християнського Сходу, перебувала водночас у сопричасті з Церквою Заходу.

Сопричасна модель єдиної помісної Церкви Києва передбачає почесний вихід для кожної церковної гілки. Задля входження в єдність жодній із Церков не треба зрікатися своїх духовних зв'язків зі своїми історичними центрами – Константинополем, Римом і Москвою. Лише за цієї умови єдність перестане бути спрямованою *проти когось*, а стане підставою для загального миру.

Обговорення можливості об'єднання Київської Церкви дає можливість по-новому побачити значення християнських центрів, роль яких в історії нашої держави багатьма українцями оцінюється критично. Жоден зі згаданих центрів не може мати монопольного впливу на церковну ситуацію в Україні, а відтак не може й самостійно розв'язати проблему київського церковного “вузла”.

Соціально-правові аспекти

Головним осердям державної політики у сфері релігії має бути співпраця з Церквами та релігійними організаціями у питаннях, у яких компетенції обох сторін перетинаються (наприклад, виховання молоді, соціальний захист та опіка, реалізація релігійних прав військових, ув'язнених тощо). Головним механізмом впливу з боку держави має бути радше прозоре й підзвітне сприяння бажаним процесам, аніж адміністративна заборона небажаних. Що стосується явно злочинних дій, що їх можуть чинити члени релігійних організацій, то вони підпадають під дію звичайного кримінального законодавства і не потребують особливих правових механізмів знешкодження.

Всеукраїнська рада церков та релігійних організацій довела свою важливість як інструмент налагодження релігійного діалогу. Проте невирішеним залишається питання доступності членства у цій Раді для малих або новостворених релігійних організацій.

Українське суспільство потребує ґрунтовного переосмислення тлумачення і, відповідно, практики застосування норми про відокремлення держави від церкви і церкви від держави (а також від школи). Сьогодні можна говорити про те, що способи тлумачення цього принципу, які були нормативними в атеїстичних державах і які часом можна спостерігати в сучасних західних суспільствах, вимагають об'єктивного аналізу й адекватного оцінювання.

Проблема надання церквам та релігійним об'єднанням статусу юридичної особи є суперечливою й поки що не знаходить суспільного консенсусу. З одного боку, такий статус юридично закріпив би за ними їхнє майно, що дало б їм відчуття майнової безпеки. З іншого боку, у цій ситуації значно ускладнилися б переходи з однієї юрисдикції в іншу, хоча процес віросповідного самовизначення, а значить і посттолатарної “міграції вірян” ще не закінчився.

Серйозні незручності (а часом і підстави для зловживань) створює чинний механізм подвійної реєстрації релігійних організацій. Належної законодавчої уваги потребує процес отримання або повернення у власність земельних ділянок для релігійних організацій, надання церквам і релігійним організаціям податкових пільг, оплати комунальних послуг релігійними організаціями на рівні, передбаченому для громадських організацій; спрощення процедури розмитнення гуманітарної допомоги, що надходить на адресу релігійних організацій із-за кордону.

Проблеми освіти

Українському суспільству будь-якою ціною треба уникнути суперечливої ситуації, коли ледь не всі політичні і громадські лідери фіксують занепад духовності та моралі, однак школа не може відгукнутися на цю проблему через неспроможність законодавця знайти безпечну площину для співпраці між школою і церквою (релігійними організаціями).

Проблема морального релятивізму, занепаду етики праці та зростання суспільної безвідповідальності в країні набула такої ваги, що питання духовної безпеки має

стати не менш пріоритетним, ніж питання енергетичної чи геополітичної безпеки. Відтак етичне виховання дітей має стати предметом широкого суспільного обговорення з участю релігійних організацій задля досягнення загального консенсусу.

Зрозуміло, що на практиці реалізувати можливість селективного вивчення релігійних чи секулярного варіантів етики непросто. Але позірна легкість уніфікаційних чи заборонних моделей обертається для суспільства ще більшими втратами. Факультативне вивчення є однією з можливих розв'язок.

Надання релігійним організаціям права виступати засновниками навчальних закладів (як духовних, так і загальноосвітніх) приватної форми власності є вимогою часу.

7. ЕКОЛОГІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА СУСПІЛЬНОЇ СВІДОМОСТІ – ВИМОГА ЧАСУ

До нового тисячоліття технократична цивілізація увійшла в стані системної кризи. Економічні, соціальні, геополітичні, військові, екологічні, демографічні та духовні чинники цієї кризи тісно переплетені, як і її наслідки. Але все стрімкіше зростають екологічні загрози, котрі вперше постали у глобальному вимірі. Виснаження природних ресурсів, забруднення та дестабілізація усіх середовищ екосистеми Землі стають головними чинниками стримування економічного розвитку та глобальної небезпеки. Надалі загострюються диспропорції між багатими і бідними країнами, що також поглиблює екологічну кризу: як через надмірне споживання багатим світом, так і через намагання світу злидненого вижити через необмежене використання тих же природних ресурсів. Наслідки стрімких змін довкілля для наступних поколінь за умови незмінності векторів розвитку взагалі неможливо спрогнозувати.

Природа не пасивна під антропогенним тиском, і такі її відповіді, як глобальна дестабілізація кліматичної системи Землі, несподівані ланцюгові реакції в екосистемах та ціла низка нових захворювань, серйозно збільшують уразливість людства.

Постчорнобильська Україна неспроможна залишитися осторонь змін у взаємозалежному світі. Більш того, наша країна демонструє глибший рівень кризових явищ у сфері довкілля та розвитку, принаймні у порівнянні з європейськими країнами. Нераціональне природокористування та глибокі диспропорції розвитку були характерною рисою планової економіки радянського зразка. Неспроможність виправити їх демонструє нині й “невидима рука вільного ринку”. Стан довкілля в Україні сам по собі є яскравою ілюстрацією критичних загроз та безвиході технократичного шляху розвитку.

Руйнівний характер сучасної технократичної цивілізації коріниться у властивих їй вульгарно-матеріалістичних уявленнях про благополуччя, розвиток, сенс існування, у штучному дистанціюванні людства від природних коренів, у недостатньому розумінні законів розвитку біосфери. Усе це призводить до витіснення проблем взаємостосунків людини та Природи на узбіччя суспільної свідомості.

В споживацькому суспільстві Природа сприймається лише як необмежений набір матеріальних благ, які належить вилучати для задоволення власних потреб, або й примх. Зазвичай не береться до уваги ані обмеженість ресурсів Землі, ані її неосяжна цілісність, ані складність безлічі зворотних зв'язків у її екосистемі, де людство є лише невеликою часткою – нехай і спроможною до виняткової експансії та домінування. Урбанізованій людині, поглинутій культом речей та перманентною гонитвою за успіхом, однаково складно збагнути і світ свого ближнього, і природний світ – в якості джерел духовних цінностей та творчості, що наповнюють глибинним сенсом її життя.

Технічні досягнення та мілітаризація економіки загострили дисбаланс між технологічною могутністю людства та нерозвиненістю чинників її стримування, в основу яких належало б покласти оновлені засадничі цінності: світоглядні, морально-етичні та правові.

Тим часом можна вести мову про значну втрату впливу традиційних інституцій, котрі дбали про “мудрість” та моральне здоров’я соціуму: філософії, літератури, церкви, місцевих громад, школи, сім’ї. Натомість стрімко зросли можливості ЗМІ та Інтернету, у тому числі в сенсі маніпулювання людською свідомістю.

Колізії етичного характеру виникають вже довкола наукового дослідження природних процесів та етичності техногенних втручань у сферах, що достатньо складні через непередбачуваність результатів. Настирне намагання розв’язати екологічні проблеми шляхом додаткового техногенного втручання часто породжує проблеми вищого рівня складності. Нові технології необхідні, та схоже на те, що чим більше техніки та речей нас оточує, тим більше ми від них залежимо, продукуємо відходів та створюємо нових ризиків!

Безпрецедентне зростання можливостей людства поставило його перед необхідністю формування вищого рівня відповідальності: як за наслідки власної діяльності, так і за правильність вектору майбутнього розвитку. Зростає потреба фундаментальної переоцінки стосунків у системі взаємовідносин людини, суспільства та природи.

Така трансформація мала б торкнутися основ нашого самоусвідомлення та усіх сторін людської діяльності: знань, філософських поглядів, морально-етичних принципів, стилю життя, поведінки, правових норм, обміну інформацією та освіти, стереотипів виробництва та споживання – для приведення їх у відповідність з новими реаліями світу і переходу до принципово іншої моделі розвитку.

Нове бачення місії, цінностей та універсальних деонтологічних норм повинно засвоїтися людством незалежно від національних, соціальних, ідеологічних, конфесійних та інших відмінностей – “загроза загальновидового знищення вперше створює необхідність загальновидової етики” (Е. Екріксон).

На зміну етиці володарювання повинно прийти принципово нове позиціонування людини і суспільства у природному світі, розширення традиційних меж морального виміру до меж Землі, сприйняття “Природи, як співтовариства, а не як предмету споживання і торгівлі” (О. Леопольд).

Відправним пунктом таких змін повинно виступати усвідомлення того, що людство є часткою цілісного природного світу, поєднаною з ним взаємозалежними зв'язками. До Природи належить ставитися як до суб'єкта морально-етичних відносин: з повагою, обожненням, дбайливою турботою та відповідальністю за її збереження – виходячи не лише з корисності ресурсів для себе і своїх нащадків, але і з її самодостатньої цінності.

У 2000 році ООН було ухвалено “Декларацію тисячоліття”, а також багатьма організаціями світу підписано “Хартію Землі”, у яких було узагальнено фундаментальні етичні принципи побудови у XXI столітті справедливого та гуманного суспільства. Серед ключових цінностей “Хартії Землі” повага до природи, відповідальність людей один перед одним, всесвітнім співтовариством і майбутніми поколіннями. Хартія проголошує: “Ми повинні об'єднатися і створити нове стійке глобальне суспільство, засноване на повазі до природи, універсальних прав людини, економічній справедливості і культурі світу”.

Наприкінці XX ст. виникли уявлення про **екологічні права**, що споріднені з природним правом людини на життя та особисту безпеку. Інколи доводиться чути твердження про неминучість обмежень прав людини по мірі визнання пріоритетності екологічних прав. На нашу думку, непереборних протиріч між концепцією прав людини та екологічними правами немає, є лиш потреба встановлення гармонійного балансу прав.

Сфера екологічних прав набула нового змісту у контексті **визнання прав майбутніх поколінь** людей та нашої відповідальності перед ними. Ці поняття, продиктовані визнанням необхідності розширення етики за межі одного покоління, вперше було згадано у доповіді Комісії ООН під керівництвом Г. Х. Брутланд “Наше спільне майбутнє” (1987).

Становлення екоетики сприяло зародженню **ідеї прав природи**. Як бачимо, визнання екологічних прав, прав майбутніх поколінь та сама дискусія про права природи надає ідеї прав людини принципово нового змісту.

Особливе місце серед міжнародних актів, що розвивають ідею екологічних прав, займає Конвенція ЄЕК ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (**Оргуська конвенція**). Загальновизнано, що її положення відповідають найвищим стандартам свободи інформації та демократії участі. Генсеком ООН Кофі Ананом схвалення Оргуської конвенції було оцінено, як “найбільш значний крок у формуванні світового громадянського суспільства”.

Хоча від моменту ратифікації (1999) Конвенція стала частиною законодавства України, її положення не виконуються, що визнано Нарадами Сторін Конвенції у Алмати (2005) та Ризі (2008).

Бачення гуманітарних засад **сталого, всебічно збалансованого розвитку**, що враховує принципи справедливості та екологічної сталості, вперше окреслено у доповіді “Межі зростання”, розробленій Д. і Р. Медоузами для Римського Клубу (1972) та згаданій доповіді комісії Г. Х. Брутланд. Він визначається, як “розвиток,

що задовольнятиме потреби сьогодення, не ставлячи при цьому під загрозу прав майбутніх поколінь задовольняти свої потреби”. Автори доповіді дійшли висновку, що виживання і добробут людства залежатимуть від того, чи вдасться досягти успіху у справі піднесення принципів сталого розвитку до рівня глобальної етики.

Вищі органи державної влади України впродовж років декларують прихильність принципам сталого розвитку. Втім було б передчасним стверджувати, що Україна взяла на себе частку глобальної відповідальності за їхнє впровадження. Діяльність із розробки Концепції переходу до сталого розвитку впродовж останнього десятиліття була млявою та непослідовною, проблематиці екологізації фундаментальних цінностей, цілей та принципів розвитку у ній не приділено належної уваги.

Але політика повторення старих помилок та пасивного очікування катастроф вочевидь є неприйнятною. Неприпустимо перекладати існуючі диспропорції розвитку на плечі майбутніх поколінь, яким однаково доведеться їх вирішувати, але вже в умовах найжорсткішого дефіциту історичного часу та ресурсів.

Щонайперше в середовищі інтелектуальної еліти повинно визріти бачення необхідності змін. На жаль, поодинокі тривожні сигнали, що з року в рік посилає українському соціуму його мислячий прошарок, загалом залишаються не поміченими ЗМІ, політичною верхівкою та широким загалом, серед якого останнім часом особливо нав’язливо культивуються стереотипи вульгарного гедонізму.

Усвідомлення глибини екологічної кризи мало б слугувати нації мотивуючим та об’єднавчим чинником: спонукати до консенсусу у визначенні мети та початку спільних дій.

Йдеться про надзвичайно складне завдання – становлення якісно нового, гуманного та дбайливого суспільства, заснованого на повазі до природи, прав людини, справедливості, до національних та світових культурних надбань, а також озброєного знаннями та цінностями, необхідними для переходу до сталого, всебічно збалансованого розвитку.

Що ми хочемо отримати:

Об’єднання зусиль нації заради збереження природного світу в рівновазі та цілісності, як першооснови життя та безцінної спадщини, котру нам належить передати прийдешнім поколінням.

Реалізація цієї мети потребуватиме величезних узгоджених зусиль на шляху від стратегії підкорення природи та управління нею до стратегії взаємної адаптації, сталого розвитку та виживання.

Йй належить стати провідною ідеєю, загальним організуючим принципом нації. Подібно до того, як усвідомлення загроз Чорнобильської катастрофи вже послугувало консолідації українського громадянського суспільства, що було й передумовою здобуття незалежності, нинішнє бачення системності та глибини екологічної кризи повинно стати одним із найвагоміших чинників національного згуртування та модернізації України.

Принципові напрямки дій

• **Екологічна політика на основі принципів сталого розвитку** та дотримання екологічних прав повинна бути визнана одним з головних пріоритетів держави. У цьому сенсі новообраному Президенту належало б ухвалити указ “Про невідкладні заходи щодо підвищення пріоритетності екологічної політики та дотримання екологічних прав”, у якому серед іншого дати доручення Урядові: розробити проекти Стратегії сталого розвитку України, Стратегії інтеграції положень Оргуської конвенції до національного законодавства, Стратегії розвитку екологічної освіти.

• **Екологічна освіта для сталого розвитку**, що охоплює цілу низку компонентів: екологічні знання, мислення, світогляд, етика, культура, принципи діяльності. Екологічну освіту визначають як безперервний та наскрізний процес, що мав би охоплювати всі вікові, соціальні та професійні групи людей через засвоєння ними курсу екологічних знань та практик, а також виконувати інтегруючу роль у цілісній системі освіти.

Хоча “Концепцію екологічної освіти в Україні”, ухвалену Міносвіти (2001) можна визнати прогресивною, аналіз реального стану її впровадження свідчить про недостатню відповідність вимогам часу структури та форм освіти. Основною причиною цього можна вважати вузький відомчий характер Концепції. Відтак Національну стратегію розвитку екологічної освіти варто було б прийняти вищим органам влади: у формі закону або постанови Кабміну. Актуальним залишається започаткування освіти з питань Оргуської конвенції для держслужбовців, а також представників інших зацікавлених сторін, залучених до інформаційного обміну та прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля.

Екологічне інформування – екологічна інформація повинна постійно розмішуватись на Інтернет-сайтах державних установ, в новинних та освітніх програмах ЗМІ, в яких співзасновником є органи державної влади. Нацрада з питань телебачення та радіомовлення спільно з Мінприроди мали б розробити принципи держзамовлень до ЗМІ, які задовольняли б суспільний попит на екологічну інформацію та заохочували зростання такого попиту. Давно на часі творення суспільного теле-радіомовлення, орієнтованого на виховання екологічного світогляду та пропагування здорового способу життя.

Пропагування принципів цілісного гуманістичного світогляду, як універсального елементу культури будь-якої людини незалежно від регіону, національності, політичних поглядів та релігії.

Варто сподіватися на активізацію ролі церков та різних релігійних конфесій у цьому процесі. Адже наріжним каменем будь-якої релігії є утвердження людської гідності, етики турботи, відповідальності та піклування про ближнього. Важливо, аби духовні лідери частіше наголошували на сакральній цінності Землі, як Божого дару усім нам, а також на моральному обов’язку віруючої людини дбати про його збереження.

Розвиток уявлень про екологічні права – виходячи з постулату про те, що кожна людина повинна знати свої права.

Паралельно з “етикою прав” повинна формуватися і “етика відповідальності” – перед природою, суспільством, майбутніми поколіннями. Омбудсман щонайменш у структурі власних щорічних Доповідей повинен передбачити систематичний розділ “Дотримання екологічних прав”. Заслугує на увагу практика впровадження в деяких європейських країнах інституту омбудсмана з екологічних прав та прав майбутніх поколінь людей.

- **Розвиток екологічного права** – через вдосконалення та приведення до міжнародних стандартів (насамперед до стандартів Організації економічного співробітництва та розробки) положень національного законодавства. Розробка законопроектів, якими передбачалося б розширення сфери відповідальності за порушення природоохоронного законодавства та екологічних прав.

Урядові, Мінюстиції, Мінприроди належало б розробити законопроекти, що відповідають сучасним принципам свободи інформації, зокрема закону “Про інформацію”, “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про екологічну експертизу” тощо.

- Заохочення діалогу та співробітництва з громадськими організаціями шляхом формування держзамовлення на їхні послуги.
- Держава повинна створити механізми різнобічної підтримки сталого розвитку місцевих громад, адже найпростіше втілити у практику принципи життя у гармонії з Природою саме на локальному рівні, у невеликих місцевих громадах.