

ЕКСПЕРТНА ДОПОВІДЬ

УКРАЇНА В 2006 РОЦІ: ВНУТРІШНЄ І ЗОВНІШНЄ СТАНОВИЩЕ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Доповідь “Україна в 2006 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку” підготовлена в рамках виконання Розпорядження Президента України від 6 травня 2006 року № 66/2006-рп “Про підготовку щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України”.

У підготовці доповіді, у якій визначаються і досліджуються актуальні проблеми розвитку України та окреслюються шляхи їх вирішення, взяли участь провідні українські вчені, експерти, фахівці неурядових аналітичних центрів та інституцій.

Організаційне, методичне та наукове супроводження підготовки доповіді здійснювалось Національним інститутом стратегічних досліджень.

Зміст

Преамбула: Україну об'єднують цінності	7
Розділ 1. ФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОГО ГУМАНІТАРНОГО ПРОСТОРУ – ШЛЯХ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ.....	19
1.1. Феномен української ідентичності.....	19
1.2. Цілісність і повнота мовно-культурного поля.....	26
1.3. Мова як дім буття.....	35
1.4. Спільне минуле – спільне майбутнє.....	38
1.5. Духовна єдність поліконфесійної країни.....	45
1.6. ЗМІ і суспільна свідомість	50
1.7. Закордонне українство: потреби та можливості	54
Розділ 2. ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ СУСПІЛЬСТВА ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН.....	59
2.1. Демократія як ціннісний орієнтир суспільно-політичного розвитку України.....	59
2.1.1. Демократизація політичного процесу	59
2.1.2. Конституційна реформа у контексті демократизації суспільства	60
2.2. Громадянське суспільство як основа демократичного розвитку України	62
2.2.1. Розвиток інституцій громадянського суспільства	62
2.2.2. Доступність інформації	64
2.3. Свобода слова та ЗМІ: кроки до утвердження	67
2.4. Утвердження правосуддя відповідно до європейських стандартів – шлях гарантування прав та основних свобод людини	72
2.4.1. Виклики, що обумовлюють нагальну необхідність судової реформи	72
2.4.2. Належне фінансове забезпечення судів	73
2.4.3. Удосконалення системи формування суддівського корпусу та підвищення його якості	74
2.4.4. Підвищення доступності правосуддя.....	75
2.4.5. Пріоритети реформування законодавства, що стосується правосуддя	76
Розділ 3. РОЗВИТОК ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ ТА СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	79
3.1. Проблеми вдосконалення політичної системи України в контексті європейських демократичних цінностей	79
3.1.1. Утвердження демократичної системи владних відносин як складова стратегії демократичного розвитку України	79

3.1.2. Особливості української політичної системи парламентсько-президентської республіки, утвердження збалансованої і ефективної системи взаємодії гілок влади	81
3.1.3 Розвиток демократичних механізмів впливу інституту президентства в оновленій вітчизняній політичній системі	85
3.2. Особливості формування політичної системи України в контексті сучасних вимірів парламентаризму	86
3.2.1. Вибори–2006 та їхні впливи на суспільно-політичний розвиток	86
3.2.2. Партійна система України: інституціональні особливості та перспективи розвитку	88
3.2.3. Діяльність парламентської більшості та опозиційної меншості: проблеми інституціоналізації і формування стандартів поведінки	90
3.2.4. Основні тенденції суспільно-політичних очікувань населення України	91
3.3. Стратегічні орієнтири розвитку системи державного управління	93
3.3.1. Адміністративні послуги як ключовий критерій якості та ефективності державного управління	93
3.3.2. Адміністративна реформа на центральному та місцевому рівнях	95
3.3.3. Складові стратегії удосконалення державної служби в Україні	97
 Розділ 4. РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ	101
4.1. Реформа сектору безпеки – складова суспільно-політичних та соціально-економічних перетворень в Україні	102
4.1.1. Роль і місце сектору безпеки в Україні: необхідність реформ	102
4.1.2. Стратегія національної безпеки – «дорожня карта» реформування сектору безпеки	104
4.1.3. Деполітизація сектору безпеки	106
4.1.4. Реформування сектору безпеки як умова європейської та євроатлантичної інтеграції	107
4.2. Безпека громадян, суспільства та держави: пріоритети сектору безпеки	108
4.2.1. Впровадження європейських норм та принципів правоохоронної діяльності	108
4.2.2. Боротьба з корупцією	110
4.2.3. Пріоритети реформування спеціальних служб України	113
4.2.4. Цивільний захист	114
4.3. Підвищення обороноздатності держави – запорука її суверенітету	115
4.3.1. Здобутки, проблеми та перспективи оборонної реформи	115
4.3.2. Суспільно-політичні та соціально-економічні аспекти оборонної реформи	117
4.4. Демократичний контроль над сектором безпеки – запорука його успішного реформування	118
4.4.1. Проблеми впровадження демократичного цивільного контролю	118
4.4.2. Шляхи забезпечення ефективності демократичного управління та контролю	121
 Розділ 5. ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНО ОРІЄНТОВАНОЇ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ	123
5.1. Соціально-економічний розвиток України у 2006 р.	124
5.1.1. Підсумки соціально-економічного розвитку у 2006 р.	124
5.1.2. Досягнення та проблеми підтримання макроекономічної стабільності у 2006 р.	129
5.2. Виклики, що стоять перед Україною	133
5.3. Ціннісні орієнтації суспільства і проблеми соціального розвитку	137

5.3.1. Особливості ціннісних орієнтацій українського суспільства	137
5.3.2. Проблеми соціально-трудової самореалізації громадян	139
5.4. Стратегічні орієнтири соціально-економічного прогресу	145
5.4.1. Стратегічні напрями реалізації потенціалу соціально-економічного розвитку України	145
5.4.2. Реформування соціальної політики та формування ринку праці	147
5.4.3. Реформування житлово-комунального господарства	150
5.4.4. Конкуренсна політика, створення конкурентного середовища, сприятливого для розвитку	152
5.4.5. Трансформація фінансової та інвестиційно-інноваційної політики	156
5.4.6. Підвищення енергоефективності української економіки	160
5.4.7. Розширення та реструктуризація зовнішньоторговельних відносин	162
5.4.8. Поєднання макроекономічної стабільності та динамічного розвитку	164
5.5. Трансформація відносин держави та бізнесу	166
5.5.1. Сфера соціальної відповідальності бізнесу та її реалізація	166
5.5.2. Основні напрями та інструменти запровадження діалогу між владою та бізнесом	169
 Розділ 6. РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	172
6.1. Інституційні механізми управління регіонами: принцип раціональної децентралізації	173
6.1.1. Інституційні та економічні механізми регіональної політики України: проблеми та перспективи удосконалення	173
6.1.2. Стратегія децентралізації управління регіональним розвитком: пошук балансу повноважень на центральному, регіональному та місцевому рівнях	175
6.1.3. Регіональний кадровий менеджмент: державницько-демократичні принципи та інноваційні підходи	177
6.2. Розвиток місцевого самоврядування: демократичність – повноваження – відповідальність	180
6.2.1. Адміністративно-територіальна реформа – опорний концепт розвитку місцевого самоврядування	180
6.2.2. Політико-правовий механізм реалізації місцевого самоврядування в контексті політичних новацій	182
6.2.3. Самостійність територіальних громад: організаційно-правовий аспект	185
6.2.4. Фінансова дієздатність територіальних громад	187
6.2.5. Участь громадян у прийнятті управлінських рішень на місцевому рівні: вимога демократії	189
6.3. Суспільно-політичне та соціогуманітарне середовище регіонів: від протистояння до порозуміння	191
6.3.1. Політичні та геополітичні пріоритети у регіонах: пошук «золотої середини»	191
6.3.2. Досягнення загальнонаціональної єдності та суспільного порозуміння	194
6.4. Економічний та соціальний розвиток регіонів України: виклики та передумови	197
6.4.1. Економічна динаміка регіонів: чинники, пропорції, тенденції	197
6.4.2. Соціальне вирівнювання регіонів	199
6.4.3. Напрями та шляхи інноваційного розвитку регіонів	203
6.5. Зовнішнє середовище регіонів: пошук векторів взаємодії	205

6.5.1. Вітчизняні регіони у мегаконтинентальній моделі «Європа регіонів»	205
6.5.2. Міжрегіональне співробітництво – пріоритет єдності на основі узгодження інтересів.....	208
6.5.3. Транскордонне співробітництво регіонів в умовах європейської інтеграції України	210
6.5.4. Зовнішньоекономічні ризики розвитку регіонів: проблеми диверсифікації.....	215
 Розділ 7. НАЦІОНАЛЬНІ ІНТЕРЕСИ УКРАЇНИ У СИСТЕМІ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН.....	217
Україна у сучасному світі.....	217
7.1. Стратегічні цілі та пріоритети зовнішньої політики України.....	220
7.2. Реалізація стратегічних завдань інтеграції в європейські та євроатлантичні структури.....	223
7.2.1. Європейська інтеграція України.....	223
7.2.2. Євроатлантична інтеграція України.....	226
7.3. Пріоритети двостороннього співробітництва	228
7.3.1. Україна – країни Європи	228
7.3.2. Відносини з Російською Федерацією.....	229
7.3.3. Україна – Сполучені Штати Америки.....	232
7.4. Нова регіональна політика України	234
7.5. Південно-східний напрям зовнішньої політики України	235
7.6. Міжнародні економічні відносини України	237
7.6.1. Україна – ЄС	237
7.6.2. Економічні взаємовідносини України з РФ	238
7.6.3. Економічна взаємодія України з державами Азії.....	240
7.6.4. Національні пріоритети в міжнародних економічних відносинах та механізми їх реалізації	241
 АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ.....	244

Преамбула: Україну об'єднують цінності

Тези про «дві України», розділені історичним досвідом, політичною культурою, мовою, релігією за віссю Схід–Захід, глибоко вкорінені в українські дискурси і дискусії. Деякі дослідники вважають Україну одвічним простором зіткнення цивілізацій, скептично ставлячись до перспектив її національної єдності. Оптимістичні сценарії майбутнього України пов'язуються здебільшого з підвищенням добробуту або появою національної ідеї, які в довгостроковій перспективі мають шанс знівелювати різницю між двома частинами України, об'єднати їх у єдиний національний організм.

Утім наголошення на уявних і реальних відмінностях не повинне відволікати увагу від того факту, що незалежність України є результатом вибору всього Українського народу, що наша країна розвивається як стабільна політична нація і її становлення, попри всі особливості, відбувається у загальному руслі розвитку країн Центральної та Східної Європи.

За роки незалежності Україна пережила кілька серйозних політичних криз: кримську проблему 1992-1994 рр., президентські вибори 1994 р., прийняття Конституції у 1996 р., революційні події 2004 р. При цьому на відміну від сусідніх Росії, Молдови чи Грузії їй вдалося зберегти свою унітарність і цілісність, здолати сепаратистські настрої. Такий запас міцності можна пояснити тільки тим, що всередині України існують досить потужні сили, які консолідують українське суспільство і дозволяють йому рухатися вперед.

Доцентрові сили, що «стягують» українську націю, є відображенням та результатом сповідування громадянами України певних спільних цінностей. Деякі з них мало сумісні зі змістом та темпами політичних, економічних чи соціальних реформ, що здійснювалися від початку набуття незалежності. Однак саме вони забезпечують державі необхідний рівень політичної стабільності, відкривають можливості для успішної модернізації країни.

Недостатнє усвідомлення природи цих цінностей, недооцінювання їхньої ролі у бутті нації впливає з певних міфів, закріплених як у радянській, так і національно-демократичній інтелектуальній традиції. Перспективи подальшого становлення української політичної нації, підвищення ефективності державної політики на сучасному етапі потребують певної корекції аналітичних підходів.

Цінності є найглибшим підґрунтям ідей/вірувань/переконань, що перебувають в основі людської поведінки. Як і багато інших базових понять, вони важко піддаються сутнісному визначенню. Проте сучасна суспільна теорія і практика надає їм важливе місце у системі чинників, що визначають людський розвиток.

Проект Європейської Конституції відводить неподільним і універсальним цінностям людської гідності, свободи, рівності й солідарності роль основи Союзу народів Європи. Збереження і захист цих спільних європейських цінностей проголошується метою Європейського Союзу, що має бути досягнута у повазі до національних ідентичностей його учасників.

Як мотиваційні чинники людської поведінки цінності часто протиставляють інтересам, пов'язаним з матеріальними благами та вигодами.

Інтереси добре описують раціональну поведінку людей, досягнення ними компромісів, особливо в економічній сфері. Але історичний досвід свідчить – ані поведінка окремих людей, ані поведінка людських спільнот не визначаються виключно раціональними міркуваннями.

За певних умов люди і громади можуть поступатися частиною своїх інтересів, але їм абсолютно не властиво поступатися власними цінностями. Цінності не підлягають компромісам і торгу, оскільки стосуються людської гідності. **А утвердження людської гідності як цінності виразно пов’язується із забезпеченням засад самого людського існування – ідентичністю та безпекою.**

«Ідентичність і безпека є наскільки фундаментальними, наскільки конче потрібними для уселюдського задоволення, що люди будуть робити майже все, навіть речі, що порушують базові норми поведінки чи зменшують їх можливість досягти своїх інтересів, аби тільки щоб забезпечити свої фундаментальні потреби»¹.

Однак це не означає, що люди з відмінною системою ціннісних орієнтацій не можуть співіснувати. Якщо власна ідентичність не зазнає загрози, немає потреби загрожувати ідентичності іншого. І навпаки, історія пропонує сотні прикладів того, що коли тій чи іншій групі відмовляють у власній ідентичності, вона обстоює свою гідність, протиставляючи свою ідентичність ідентичності ворожих груп.

Глобалізація та секуляризація, піднесення споживацьких настроїв, падіння комуністичної системи породили надмірно оптимістичний сценарій «кінця історії», коли цінності нівелюватимуться, а натомість зростатиме роль інтересів, конфлікт яких можна подолати якісним менеджментом. Така абсолютизація ліберального погляду на людські спільноти спричинила політичні стратегії, що шукали розв’язання конфліктів на шляхах задоволення матеріальних інтересів, ігноруючи притаманні суспільствам специфічні системи цінностей. Події 11 вересня 2001 р. засвідчили повну безпідставність таких надій.

У модерному баченні світу цінності продовжують посідати центральне місце. Їх враховують у стратегії національної безпеки США, під час формування спільної політики Європейської Союзу та оцінки його можливого розширення. На власні системи цінностей спираються Росія, Китай, Індія за визначення свого шляху розвитку. Це дає підстави стверджувати: системи цінностей, їх сумісність і несумісність значною мірою визначатимуть світ у XXI столітті.

Показово, що під час останніх американських та українських президентських виборів, без сумніву, найбільш резонансних політичних виборів останніх років, перемогли кандидати, котрі ставили наголос на цінностях, а не інтересах.

Наприкінці 2006 р., виборюючи лідерство у лейбористській партії і право стати прем’єр-міністром Великобританії, Гордон Браун у своїй промові «Ким ми хочемо бути? Майбутнє британства» стверджує: «У світі, що стрімко змінюється, людям необхідні сильні корені, щоб відчувати себе у безпеці. Це змушує нас дати впевнену відповідь на питання: чим визначається наша національна ідентичність – спільними цінностями чи тільки громадянством?».

Відповідь на це питання важлива і для українського суспільства. Щоб наблизитися до неї, варто розглянути дані соціологічних досліджень, що вивчали погляди громадян

¹ «Analytical Problem Solving», p. 1.

України на ідентичність і безпеку, передусім до тих, що спостерігаються в Україні протягом тривалого часу, а тому дають можливість відстежити динаміку цих поглядів².

* * *

Дані соціологічних опитувань свідчать, що попри очевидний поділ українського суспільства за політичною ознакою, **в Україні в цілому, і в кожному її регіоні зокрема, зростає частка населення, яка добровільно й охоче:**

- 1) ідентифікує себе з країною, в якій проживає;
- 2) вважає себе українцями;
- 3) підтримує політичну самостійність України;
- 4) пов'язує свої інтереси з її майбутнім.

Навколо цих питань об'єдналася переважна (50 % і більше) або відносна більшість опитаних в усіх регіонах. Відповідно кількість противників кожної з чотирьох позицій в українському суспільстві становить виразну меншість. Проілюструємо кожен з пунктів даними соціологічних досліджень.

Щодо першого пункту. За даними Інституту соціології НАН України (табл. 1), ідентифікація «громадянин України» є домінуючою. Протягом останніх двох років частка опитуваних, які обирають її, майже удвічі перевищує частку тих, які ототожнюють себе передусім з певною місцевістю, і у 8-9 разів – частку тих, які відчують себе прив'язаним до певного регіону.

Таблиця 1

Ким Ви вважаєте себе у першу чергу?

Можливі відповіді	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Мешканцем села, району чи міста, в якому Ви живете	31,3	30,2	31,6	32,3	30,5	24,6	27,7
Мешканцем регіону (області чи кількох областей), де Ви живете	6,9	8,6	5,9	4,8	6,7	6,4	6,6
Громадянином України	41,0	34,6	41,0	41,1	44,2	54,6	51,7
Представником свого етносу			3,0	2,5	3,1	2,1	1,8
Громадянином колишнього Радянського Союзу	12,2	17,8	12,7	13,1	10,7	8,1	7,3
Громадянином Європи	2,8	2,8	0,7	0,5	0,7	0,8	1,3
Громадянином світу	5,6	5,7	2,7	3,6	2,4	2,5	2,8
Інше			1,8	2,0	1,4	1,0	0,7
Не відповіли	0,2	0,3	0,8	0,2	0,2	0,1	

Особливо зауважимо на досить низькій кількості респондентів, які вважають себе передусім представниками своєї етнічної групи (етносу).

Дані розглянутих досліджень доводять достатню вкоріненість української ідентичності. Не можна забувати, що ідентичність завжди має багаторівневий і багатоскладовий характер і її політичне чи правове розуміння, як правило, не набиратиме більшості відповідей під час опитування порівняно з територіальною ідентифікацією. Для прикладу: в Росії у в 1999 р. 35 % опитаних ідентифікували себе передусім з місцевістю, де народилися і виросли, і лише 19 % – з країною, в якій проживають.

² У тексті використані результати соціологічних досліджень Інституту соціології НАН України, Інституту соціальної та політичної психології АПН України, Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова, Центру соціальних досліджень «Софія», Міжнародного центру толерантності, Київського міжнародного інституту соціології.

Ототожнення себе з Україною є наймасовішим, найсильнішим і з точки зору його місця в ієрархії всіх способів територіальної ідентифікації. Близько половини опитаних у Донбасі вважають себе, по-перше, громадянами України, а мешканцями свого регіону – по-друге. Частка тих, котрі вважають навпаки, тобто висувають ідентифікацію з регіоном на перше місце, становить третину. Соціологи стверджують: при включенні варіанта відповіді «громадянин Росії» він не набирає навіть 1 %.

Щодо другого пункту, то зростання кількості українців добре помітне під час порівняння результатів переписів населення 1989 р. та 2001 р. Така тенденція спостерігається як у всій Україні у цілому, так і в кожному регіоні, зокрема.

Можна спробувати пояснити ці зміни етнічними чинниками: міграцією якоїсь кількості росіян з України після розпаду СРСР, швидшими темпами скорочення чисельності населення у східних індустріальних регіонах порівняно із західними аграрними регіонами, де кількість шлюбів і дітей у сім'ї традиційно є дещо вищою. Але таке пояснення не є задовільним.

Перепис 2001 р. констатує: якщо на загальнонаціональному рівні простежується, хоча й не досить виразно, зв'язок між зростанням кількості українців та україномовних: у Донбасі ситуація протилежна. Збільшення питомої частки українців тут корелює із зменшенням частки україномовних (табл. 2).

Таблиця 2

Динаміка змін національного і мовного складу України
(зміни у питомій вазі) (2001 р. у % до 1989 р.)

Народ, рідна мова	Україна загалом	Області				
		Донецька	Луганська	Львівська	Харківська	Херсонська
Українці	+5,1	+6,2	+6,1	+4,4	+7,9	+6,3
Українська мова	+2,8	-6,5	-4,9	+5,2	+3,3	+5,4
Росіяни	-4,8	-5,4	-5,7	-3,6	-7,6	-6,1
Російська мова	-3,2	+7,2	+4,9	-5,0	-3,8	-5,6

Примітка: дані Держкомстату України

Це дає підстави для висновку, що збільшення кількості українців, тобто громадян України, які ідентифікують себе з титульною нацією, пов'язане не тільки з демографічними процесами. Більшість українських громадян обирають українську ідентичність навіть якщо вони не розмовляють українською мовою.

Наведені дані свідчать і про таке: якщо громадянам України дають можливість робити вибір не лише серед інших національних, а й будь-яких групових ідентичностей (соціальних, вікових, регіональних, релігійних), українську ідентичність обирають найчастіше, як загалом в Україні, так й у кожному регіоні зокрема. З часом кількість прихильників такого вибору зростає, особливо серед молодого покоління, яке народилося напередодні падіння комунізму, тобто не має активної пам'яті про СРСР.

Щодо третього пункту. Маємо констатувати, що найбільша кількість прихильників української самостійності була зафіксована під час референдуму 1 грудня 1991 р. Протягом наступних років вона коливалася між відносною й абсолютною більшістю. У 2003 р. кількість прихильників самостійності знизилася до критичних 45,5 %. Але з того часу виразно помітна зворотна тенденція (табл. 3). Оцінюючи динаміку ставлення

громадян України до незалежності, необхідно враховувати і ступінь мобілізації під час референдуму, недосягну під час опитування, і болісний для багатьох процес соціально-економічної трансформації. Українським громадянам, особливо у перші роки, процес трансформації завдав сильного стресу і призвів до втрати впевненості у майбутньому.

Таблиця 3

Якби Всеукраїнський референдум щодо незалежності України проходив сьогодні, то як би Ви проголосували? (у %)

Відповіді	2001	2003	2006
Проголосував би за незалежність України	52,1	45,5	57,6
Проголосував би проти незалежності України	26,1	32,2	27,1
Важко відповісти	21,9	22,4	15,3

Противників незалежності України – тих, які у випадку повторення референдуму голосували б «проти», – менше у всіх регіонах, аніж її прихильників (виняток у серпні 2006 р. становив Схід, де частка перших і других становила відповідно 35,7 % і 44,3 %). Такий факт свідчить про те, що для більшості українських громадян державна незалежність є цінністю вищою, аніж добробут.

Щодо четвертого пункту. Опитування констатують порівняно високий рівень патріотизму мешканців України.

Кількість осіб, які вважають себе патріотами України, зросла з 2003 р. до 2005 р. з 60 % до 75 %.

У 2005 р. 90,3 % опитаних відповіли, що вони сприймають Україну як свою Батьківщину. 78,7 % обрали б Україну своєю Батьківщиною, якби мали можливість вибору. У серпні 2006 р. переважна більшість респондентів (69,5 %) відповіли, що тією чи іншою мірою пишаються тим, що вони є громадянами України.

Найпопулярніші патріотичні ознаки останніми роками залишилися майже незмінними: праця на благо України, піклування про добробут сім'ї, повага до законів та державних інститутів. З цими пунктами погоджуються жителі всіх регіонів України.

Відмінності з'являються, коли йдеться про такі ознаки українського патріотизму, як використання української мови, бажання виховувати у дітей любов до України, відмова від деяких особистих благ сьогодні в ім'я майбутнього України. Тобто український патріотизм у багатьох громадян значною мірою має пасивний характер.

Однак зауважимо, що ознаки, якими описується ідентичність, у різних регіонах України неоднакові й часом мають взаємовиключні складові.

Найбільше розходжень виникає через ототожнення української ідентичності з українським патріотизмом.

Знання української мови ознакою патріотизму влітку 2005 р. на Заході України вважали 72,8 % респондентів, тоді як на Сході – лише 15,2 %, а чинником згуртування Українського народу – відповідно 20,3 % і 3,3 %.

У груповій ідентифікації вкрай важливим є образ «іншого»: щоб зрозуміти, «хто ми є», важливо визначити, «ким ми не є».

Очевидно, що ідентичність демократичної політичної спільноти означає проведення межі між «нами» та «ними». Демократія і демократична державність призводить до відношень типу включення/виключення. Розширення Європейського Союзу – сучасний приклад дії механізму демократичної ідентичності.

Відмінності у розумінні української ідентичності різними групами українців не пов'язані виключно з відчуттям близькості чи віддаленості від росіян та Росії.

Опитування останніх років виявляють високий рівень компліментарності українців і росіян. Більшість українців (54 % у 2005 р.) відзначають свою схожість з росіянами у культурі, традиціях і поглядах, тоді як лише третина вважає, що українці не схожі ні на кого. Для порівняння: інша найближча національна група, на яку схожі українці, – поляки – набрала 7 %, а решта груп перебувала в межах 1 %. Добре ставлення до Росії помітне у всіх регіонах, навіть у Західному (60 %), який стереотипно сприймається як антиросійський регіон. Таке ставлення до Росії існує і серед прихильників антикризової коаліції, і серед електорату «Нашої України» та БЮТ. У масштабах всієї України його не змогли суттєво похитнути ані українсько-російська газова війна, ані грузинсько-російський конфлікт.

Є дані, що свідчать і про певну «розмитість» національної ідентичності. Громадяни України відзначають значно більшу схожість громадян України і Росії, аніж жителів різних регіонів України.

Але й ці дані не можна трактувати однозначно як показник відчуженості. Насправді, образи різних регіонів розташовані на позитивній частині шкали, просто їхня позитивна оцінка поступається інтенсивності позитивного образу Росії. Роль «іншого» для українців відіграють швидше представники відмінних вірувань і рас, тоді як «своїми» є українці в Україні, а найближчими – українці, які мешкають в інших країнах, росіяни та білоруси.

Так, зокрема, останнє дослідження Міжнародного центру толерантності доводить, що інтегральний індекс соціальної дистанції українців щодо інших етнічних груп становив 4,46 (за шкалою від 1 до 7). При цьому індекс соціального дистанціювання від росіян складав лише 1,94.

Відмінності між регіонами можна пояснити різницею у мові, якою розмовляють мешканці (українською чи російською), та історичної пам'яті (зокрема у ставленні до історичних осіб та подій українського історичного наративу).

В Україні, як свідчать дані досліджень, мова сама по собі не є показником ідентичності та фактором політичних преференцій. Вона виконує цю функцію лише у поєднанні з регіоном. Досить порівняти різницю у політичній поведінці російськомовних мешканців Києва і російськомовних мешканців Донецька. У мовних питаннях можна знайти певний компроміс, коли йдеться про життєві ситуації: значна частина українців є двомовними (принаймні так вони позиціонують себе в опитуваннях). Коли ж запитати, яка має бути друга обов'язкова мова у навчальних закладах, окрім української, більшість громадян України надає перевагу англійській (82-85 %) перед російською (73-76 %).

Рівень конфліктності суттєво зростає, коли мовне питання переводиться з площини щоденних інтересів у площину цінностей, тобто коли мова сприймається як підстава ідентичності.

Опитування свідчать, що громадяни України обстоюють пріоритети саме тієї мови, яка відповідає їхній ідентичності (у випадку етнічних росіян та україномовних українців), або мови, яка переважає у регіоні їхнього проживання. Рівень взаємної толерантності у цій площині є дуже низьким, особливо серед етнічних росіян, які проживають в Україні.

Якщо говорити про динаміку цього конфлікту, то останніми роками він посилюється. Передусім це відбувається за рахунок зростання кількості громадян, котрі домагаються державного захисту та підтримки російської мови (25,4 % у серпні 2006 р. проти 21,3 % у 2003 р.), тоді як частка тих, хто вимагає державного захисту насамперед української мови, за останні роки залишається майже незмінною (44,7 %).

Історія, точніше спосіб, у який різні групи населення тлумачать минуле свого регіону й країни, також є фактором поділу. Головна лінія розмежування тут проходить між національною і радянською версіями української історії.

На одному полюсі перебувають українці, для яких предметом гордості постають події, що є частиною національного історичного наративу (українське козацтво, культурні надбання українського народу, діяльність лідерів національно-визвольного і дисидентського руху, проголошення української самостійності у 1991 р. та Помаранчева революція). На протилежному полюсі – ті, котрі пишаються подіями радянської історії (перемога у Великій Вітчизняній війні, повоєнна відбудова народної промисловості тощо) та недавньої історії (перемоги українських спортсменів). Протягом останнього року ця поляризація посилилася (табл. 4).

Таблиця 4

Які здобутки українського народу, на Вашу думку, найбільше заслуговують сьогодні бути предметом його національної гордості? (у %)

Здобутки	Загалом по Україні		Регіони (серпень 2006 р.)			
	Липень 2005 р.	Серпень 2006 р.	Західний	Центральний	Східний	Південний
Перемога у Великій Вітчизняній війні	50,0	38,0	21,8	30,1	53,2	43,6
Творчість великих українських поетів, письменників, композиторів та виконавців (Т. Шевченко, Леся Українка, І. Франко, М. Лисенко, С. Крушельницька та ін.)	39,8	32,8	49,8	28,4	31,0	24,3
Досягнення українських спортсменів	39,8	28,9	35,8	30,1	25,4	24,9
Проголошення незалежності України у 1991 р.	23,1	24,9	43,2	30,6	12,0	16,6
Історія українського козацтва, Запорозької Січі	23,1	23,9	40,7	22,9	19,0	14,4
Вершинні досягнення української народної творчості (думи, пісні, декоративно-вжиткове мистецтво, народна архітектура тощо)	28,5	20,8	33,3	19,5	19,5	9,9
Повоєнна відбудова народного господарства	26,4	20,5	10,7	15,9	32,0	18,2
Міжнародне визнання України у сучасному світі	17,3	19,7	30,5	20,0	14,9	15,5
Трудові досягнення робітників і селян Радянської України (П. Ангеліна, М. Демченко, О. Стаханов, О. Гіталов та ін.)	15,7	17,5	11,1	12,0	29,3	11,6
Боротьба українських правозахисників (П. Григоренко, Л. Лук'яненко, М. Руденко, В. Чорновіл та ін.) проти тоталітарного режиму	18,4	16,3	31,7	15,9	8,5	13,8
Помаранчева революція 2004 р.	31,5	15,2	35,0	17,3	4,4	8,3
Діяльність видатних провідників українського національно-визвольного руху (М. Грушевський, В. Винниченко, С. Петлюра та ін.)	12,9	10,2	27,6	9,6	2,9	5,0
Історія створення та боротьби УПА (Української Повстанської Армії)	5,8	8,1	25,5	6,5	1,5	3,3
Досягнення української космонавтики	12,1	7,4	12,8	6,5	6,3	5,0
Успіхи у створенні ринкової економіки	5,1	6,5	7,0	8,2	4,1	7,2
Сучасний промисловий потенціал України	7,3	6,1	6,2	5,8	7,6	3,3
Вітчизняна система освіти	10,9	5,9	7,0	8,9	3,2	3,9
Українська революція 1917–1920 років	5,4	5,4	9,9	3,4	6,3	2,2
Збройні Сили України	8,1	4,6	5,3	5,5	3,9	3,3
Інше	1,9	3,0	1,6	2,7	2,9	5,5
Важко відповісти	10,0	11,4	7,0	9,4	14,9	13,8

Примітка. Сума перевищує 100 %, оскільки респонденти мали можливість обирати кілька варіантів відповіді.

Однак ситуація з історичною пам'яттю не є безнадійною з точки зору зближення поглядів і цінностей.

Передусім регіональні відмінності мають набагато більше нюансів, а ніж представлено у стандартному образі «двох Україн». Навіть у сусідніх східних областях, Харківській та Луганській, помітні суттєві розходження у сприйнятті українського історичного наративу.

Точки компромісу виразніше помітні, якщо перейти від оцінок історичних подій до оцінок історичних особистостей. Серед них є постаті, позитивна чи негативна оцінка яких має виразно регіональний вимір (наприклад, Генеральний секретар ЦК КПРС Л. Брежнев чи лідер українських націоналістів С. Бандера). Такі постаті розділяють, а не єднають. Однак разом з тим помітний національний консенсус щодо найбільш позитивної оцінки гетьмана Б. Хмельницького та глави Центральної Ради М. Грушевського (відповідно 78,5 % і 59,7 % згідно з опитуванням, що відбулося у серпні 2006 р.) та вкрай негативної оцінки генсеків Й. Сталіна і М. Горбачова (відповідно 61,7 % і 56,4 %)

Факт, що Б. Хмельницький та М. Грушевський набрали найбільшу кількість голосів, відтворює амбівалентність ставлення до цих постатей – мешканці різних регіонів мають різні причини любити чи не любити цих діячів, і ці причини можуть не обов'язково збігатися.

Однак показовим є найвищий негативний рейтинг Й. Сталіна. Ставлення до нього розділяє громадян України і Росії. У Росії негативне ставлення до цієї постаті висловили близько третини громадян, а понад половину вважають, що у цілому він зіграв позитивну роль в історії. У свідомості росіян Й. Сталін постає великим будівничим держави й імперії, а в Україні його особа асоціюється передусім з Голодомором і репресіями.

* * *

Краще зрозуміти українську ідентичність можна, поєднавши її аналіз з розглядом іншої цінності – безпеки. Тут мешканці України набагато послідовніші й раціональніші у своєму виборі. Проілюструємо зазначене електоральною статистикою 1990-2000 рр.

Аналіз виявляє, що попри помітні відмінності та коливання, в електоральних перевагах українців спостерігаються досить стабільні тенденції.

По-перше, зважаючи на всі можливі варіанти, українські виборці надають перевагу тим кандидатурам та партіям, які у політичному спектрі тяжіють до центру. Кандидатури та партії, котрі презентують політичний екстремізм – байдуже, лівий чи правий, уявний чи справжній – мають шанс подолати відповідний виборчий бар'єр лише на місцевих, але не на загальнонаціональних виборах.

По-друге, середньостатистичний український виборець обирає тих кандидатів, яких добре знає. Головним критерієм знайомості та упізнаваності кандидатів є їх перебування у владних структурах.

У виборчих симпатіях громадян України простежується бажання максимально убезпечитися від несподіванок. Українські виборці прагнуть до стабільності й передбачуваності. Відмінності у їхній поведінці на регіональному рівні виявляються лише у тому, що розуміється під екстремізмом: на Сході – це націоналізм, на Заході – тоталітаризм. По суті, головна різниця полягає в тому, наскільки і як засвоєні уроки комуністичного тоталітаризму.

Радянська пропаганда зробила все можливе, щоб демонізувати «націоналізм», подаючи його як одного з головних ворогів стабільності, розпалювача міжнаціональної ворожнечі, синоніма фашизму тощо. Образ націоналізму як синоніма національно-визвольного руху та ідеології, що проголошує принцип «кожній нації – своя держава» (причому термін «нація» розуміється не в етнічному, а у політичному сенсі) значній частині українських громадян або зовсім невідомий, або принципово неприйнятний.

Сталим елементом стратегії влади у 1999 р. і 2004 р. було свідоме маніпулювання почуттям безпеки українських виборців. Виборчі кампанії моделювалися так, щоб у фіналі головним суперником влади був «екстреміст»: комуніст П. Симоненко, а не соціаліст О. Мороз, під час президентських виборів 1999 р. або демонізований «націоналіст», яким зображували у 2004 р. В. Ющенко. Така маніпулятивна стратегія могла мати успіх настільки, наскільки безпека є головною цінністю для українців. Однак ця стратегія не могла гарантувати повний успіх, оскільки уявлення про джерела небезпеки є відмінними у різних регіонах. «Розкол» виборчих симпатій українців на президентських виборах 2004 р. пояснюється саме тим, що максимально були задіяні регіональні відмінності у розумінні загроз.

Роль безпеки як цінності добре помітна й у ставленні українців до інших етнічних груп. На початку 2006 р. в Україні спостерігалася тенденція до зростання рівня ксенофобії. Однак вона пов'язана не так з етнічними упередженнями, як з впливом зовнішніх загроз, які несе глобалізація, таких як тероризм, епідемії СНІДу чи «пташиного грипу» тощо. Відповідно найбільше дистанціюються українці від тих соціальних та етнічних груп, які в їхньому розумінні є уособленням цих загроз.

Характерно, що після 2001 р. певне зростання відчуженості спостерігалось навіть у ставленні українців до білорусів та росіян – зрозуміло, не такою мірою, як до інших народів. Загрози глобалізації вплинули і на негативне ставлення українців до НАТО і навіть до Євросоюзу. У свідомості значної частини українців головна загроза безпеці очікується із Заходу, а не зі Сходу. Але порівняна популярність «східного вибору» не відтворює всієї складності позиції українського суспільства. Адже якби в Україні відбулися відповідні референдуми, то перемогли б обидві діаметрально протилежні позиції. З цього випливає очевидний висновок: значна частина населення України заради власної безпеки хоче бачити свою країну одночасно і з Заходом, і зі Сходом.

Постає питання: яку ціну готові заплатити українці за власну безпеку? Чи входить до цієї ціни відмова від своєї ідентичності – тобто готовність розчинитися в більшому (між)державному утворенні, що гарантуватиме вищий рівень безпеки і добробуту? Результати опитувань свідчать, що такий сценарій розвитку є швидше теоретичним.

Насправді, ідентичність і безпека як фундаментальні цінності поєднуються в образі України як гаранта захисту цих цінностей. Мешканці різних регіонів можуть різнитися між собою щодо розуміння українського патріотизму. Але вони сходяться в тому, що могло б становити головний предмет їхньої патріотичної гордості: високий рівень безпеки і соціального захисту, успіхи країни, що визнаються світом.

У ставленні до власного добробуту як підстави особистого щастя помітна сильна зміна. Якщо у 2003 р. це почуття переважало над почуттям гордості за свою країну, то у 2005 р. пропорція змінилася з точністю до навпаки (41 % / 49 %). Кількість осіб,

які вважали чи побоювалися, що «Україна зникне як незалежна держава» або «стане слабозрозвиненим придатком Росії», від початку 2000 р. зменшується і в 2005 р. становить відповідно 2,9 % і 2,3 % від кількості опитаних.

Цікавою є відповідь на важливе питання: «Чи готові громадяни України заради свого добробуту і безпеки поступитися демократичними свободами?». Результати соціологічних опитувань свідчать, що Помаранчева революція дала надію на формування нової ціннісної бази національної консолідації та громадянської ідентифікації. Найпопулярнішим серед українців є бачення майбутнього України як демократичної, європейської держави (36,8 %). Хоча, зрозуміло, частка «єврооптимістів» зменшується із Заходу на Схід, але вона залишається досить стабільною у загальнонаціональному масштабі.

Важливо оцінити ступінь вкоріненості європейських цінностей не на декларативному рівні (за кількістю осіб, які ідентифікують себе з ними), а на практичному – наскільки вони характерні для щоденної поведінки українців.

Вважається, що ознакою ефективної демократії є високий рівень анонімної довіри: чим вищою є довіра громадян до державних, економічних і громадських інституцій, тим легше здійснюються демократичні процедури і тим меншою є загроза авторитаризму.

Опитування «Євробарометр 2004 р.» показали високий рівень такої довіри серед громадян ЄС. Вони найбільше довіряють армії (69 %), добродійним організаціям (66 %), поліції (64 %), радіо (63 %), телебаченню (59 %) та міжнародним інституціям – Європейській спільноті (50 %) і ООН (54 %), менше – релігійним інституціям (46 %), правовій системі (45 %), пресі (42 %) та профспілкам (39 %), найменше – своїм національним парламентам (38 %), урядам (34 %), великим компаніям (31 %) та політичним партіям (17 %).

В Україні ієрархія довіри до інституцій дещо інакша. У січні 2006 р. на найвищий сходинці перебувала Церква (57,9 %), за нею прямували, вже з рівнем довіри нижче 50 %, Збройні Сили України (47,8 %), система освіти (47 %), засоби масової інформації (39,7 %) та Служба безпеки України (36,8 %). Тривожним є те, що до таких важливих для функціонування держави інституцій, як Національний банк України (31,2 %), Уряд (27,6 %), Парламент (25,3 %), міліція (25,2 %), місцеві органи влади (22,8 %), суди (20 %), довіру виявляють менше третини громадян України.

Як бачимо, ступінь інтенсивності анонімної довіри в Україні є на порядок нижчим, ніж у ЄС. В українському варіанті інституції з найвищим ступенем довіри ледь співставні з «середнім ешеленом» «європейської» довіри.

Водночас однаково низьким для України і ЄС є рівень довіри до політичних партій. І в Україні, і в ЄС партії перебувають на найнижчій сходинці з кількістю голосів менше 20 %.

Анонімна довіра рівномірно низька в усіх регіонах України. Показово, що у багатьох випадках вона нижча у Галичині й у Західній Україні, а ніж на Донбасі та у Східній Україні (табл. 5).

Але найтривожнішим є те, що довіра до головних дійових осіб української політики є вищою, аніж до державних інституцій та партій, які вони представляють. Популярність українських партій і блоків засновується переважно на особистій харизмі їх лідерів, а не на програмах, які вони представляють.

Таблиця 5

**Рейтинги довіри до владних структур, інших суспільних інститутів
у регіональному вимірі**
(сума відповідей «цілком довіряю» та «скоріше довіряю»)

Владні структури	Регіони				м. Київ
	Західний	Центральний	Східний	Південний	
Верховна Рада України	8,8	24,4	25,2	23,6	10,0
Кабінет Міністрів України	16,1	27,6	16,0	18,1	14,0
Вітчизняні засоби масової інформації	33,6	53,3	33,2	38,7	45,3
Громадські організації	27,2	41,0	26,5	29,6	31,1
Збройні Сили України	41,4	54,5	38,8	52,0	34,1
Міліція	13,5	24,0	17,2	27,1	15,0
Місцеві органи влади	23,1	26,3	35,8	33,5	28,5
Національний банк України	29,3	40,9	26,5	22,0	27,8
Політичні партії	3,4	19,0	18,7	16,0	8,5
Прокуратура	8,9	19,5	15,6	18,2	8,8
Профспілки	16,9	33,8	29,3	25,3	21,0
Система освіти	37,5	47,8	39,5	47,9	31,7
Служба безпеки України	18,4	36,1	29,3	31,2	28,5
Суди	15,8	20,1	14,9	23,3	10,5
Церква	71,3	59,4	58,3	64,2	63,7

Примітка. Опитування 14-20.07.2006 р.

Але найтривожнішим є те, що довіра до головних дійових осіб української політики є вищою, аніж до державних інституцій та партій, які вони представляють. Популярність українських партій і блоків засновується переважно на особистій харизмі їх лідерів, а не на програмах, які вони представляють.

Українська політична еліта досі структурована за принципом великих клієнтел, побудованих на особистих зв'язках – системи, котру Україна успадкувала від СРСР та Російської імперії. Оскільки особисті зв'язки найчастіше формуються за регіональним принципом (принцип, котрий знову таки, діє з радянських часів), то сам факт існування у політиці системи «патрон-клієнт» є вагомим чинником посилення регіоналізму в Україні.

Перелом у динаміці довіри відбувся у перші місяці після Помаранчевої революції. Вперше за посткомуністичну історію України помітним став сплеск довіри до урядових та політичних інституцій. Це уможливило докорінно переломити тенденцію політично-го розвитку України. Але цього не сталося.

Діюча система влади продовжує відтворювати ту саму патримоніально-клієнтельну схему, у зв'язку з чим шанси на зростання анонімної довіри у суспільстві не збільшуються, а зменшуються.

Обвал рівня довіри до державних і громадських інституцій можна вважати найсерйознішою втратою революційних завоювань 2004-2005 рр. Негативний вплив нової недовіри не зводиться лише до розчарування й апатії громадян. Завдано відчутного удару можливостям швидкої демократизації та політичної стабілізації України, подальшому наближенню до європейських політичних стандартів.

Більшість громадян України (у співвідношенні 50,6 % – «за», 16,8 % – «проти») підтримує ідею історичного примирення. Утім, свої надії на єдність вони пов'язують не з інституціями, а з політичними лідерами.

Отже, головні проблеми України пов'язані не зі станом суспільства, а з політичними елітами і лідерами, які неспроможні використати той кредит довіри, який вони отримують під час виборів. За таких обставин дивним є не те, що у суспільстві наявні полярні позиції, а те, що попри постійні спроби певних політиків капіталізувати їх, українська спільнота виявляє достатній запас міцності.

Таким чином основою стабільності й цілісності України є те, що:

- більшість українських громадян поділяє дві цінності – українську ідентичність і прагнення до безпеки;
- значною мірою ці цінності доповнюють одна одну.

Головна лінія розмежування всередині українського суспільства пролягає не між українською та неукраїнською (російською) ідентичностями, а між розумінням української ідентичності різними соціально-демографічними групами населення України.

За певних обставин, які часто виникають внаслідок безвідповідальних маніпуляцій політиків, можна створити ситуацію, коли наявна чи уявна загроза ідентичності однієї групи спровокує її агресію проти іншої. **Українській політичній еліті потрібен консенсус, котрий дозволить трансформувати суспільні суперечності таким чином, щоб різні розуміння української ідентичності сприймалися не як взаємовиключні, а як взаємодоповнюючі.**

Проблему навряд чи вирішить підвищення матеріального добробуту. Матеріальний добробут й ідентичність належать до двох різних сфер – сфер інтересів та сфер цінностей. Як ми вже переконалися, примирення інтересів не обов'язково призводить до погодження цінностей.

Українська держава має дати відповідь на виклики ідентичності й безпеки.

Передусім перед нею сьогодні постає фундаментальне питання: будувати основи державної політики на основоположних спільних цінностях, притаманних усьому українському суспільству, чи на групових інтересах.

Перевага першого підходу, що ґрунтується на фундаментальних цінностях ідентичності й безпеки, очевидна з точки зору інтересів суспільства. Такий підхід налаштовує на єднання країни, оскільки відповідає сутності самої людини, основі її гідності, незалежно від регіональних, етнічних та мовних відмінностей. Відповідна система прийняття державних рішень має будуватися передусім на виваженій гуманітарній політиці держави, на утвердженні багатоманітного, але цілісного загальнонаціонального культурно-комунікаційного простору. На думку видатного українського історика ХХ ст. І. Лисяка-Рудницького, «потрібен такий спосіб мислення, який дає змогу мати в Лондоні одночасно пам'ятники Карлові I й Оліверові Кромвелю. Така позиція не означає, що не можна критикувати окремих осіб, угруповання чи ідеї або ставати на якусь з двох протилежних сучасних позицій. Але вона вимагає всеохоплюючого підходу, за якого минулі й сучасні надбання та матеріальні досягнення нації розглядаються як спільне надбання...».

Розділ 1.

ФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОГО ГУМАНІТАРНОГО ПРОСТОРУ – ШЛЯХ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ

1.1. ФЕНОМЕН УКРАЇНСЬКОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ

Становлення української політичної нації як сучасної європейської спільноти нероздільно пов'язане з активним, складним, а часом і суперечливим процесом формування національної ідентичності. Дати правильні відповіді на виклики єдності та консолідації українського суспільства як цілісного демократичного політичного організму можливо, тільки глибоко розуміючи особливості цього процесу.

Радянська ідеологія цілеспрямовано нав'язувала негативне ставлення до поняття «нація». У прагненні зберегти імперський характер держави влада СРСР фактично відмовилася визнавати марксистську тезу «про право нації на самовизначення аж до відокремлення». Цю суперечність радянської теорії і практики переконливо доведено у роботі І. Дзюби «Інтернаціоналізм чи русифікація».

Радянська ідеологія трактувала суспільство як народ – однорідну спільноту трудящих, яка протистоїть буржуазії та до певної міри прошарку інтелігенції. Такий погляд закорінений у російській інтелектуальній традиції. Його генеза вичерпно висвітлена у роботі М. Бердяєва «Витоки і смисл російського комунізму».

Радянська тоталітарна влада державним насильством підтримувала квазіоднорідність радянського народу. Поняття «нація» і «національне» були зведені виключно до етнічної характеристики. Наприклад, українська культура трактувалася як соціалістична за змістом і національна за формою.

Збереження радянського понятійного апарату у політичній практиці незалежної України, трактування таких понять, як «українська нація», «українська культура», «українська ідентичність», виключно у етнічному вимірі є фундаментальною перешкодою на шляху формування сучасної української політичної нації.

Європейський досвід свідчить: цілісна державна політика формування національного гуманітарного простору є важливою умовою загального процесу модернізації держави і суспільства. Реалізація європейського вибору України з необхідністю має спиратися на сучасні підходи до формування української нації, об'єднаної у широкому політичному, а не вузькому, етнічному, вимірі.

Найістотнішою ознакою модерних націй є **національна ідентичність – ототожнення людини самої себе з певною спільнотою, її символами, цінностями, історією, територією, культурою, державними та правовими інституціями, політичними й економічними інтересами**. Причому йдеться про прийняття цієї ідентичності не лише на суто раціональному, розумовому, рівні, а й на емоційному, семантико-міфологічному.

У свідомості людей ідентичність легітимізує державу, її контроль над територією і природними ресурсами, права і обов'язки її громадян. Завдяки національній ідентичності виник сам феномен модерної національної держави.

Дуже важливою є роль національної ідентичності в утвердженні демократії. За принципом «свій-інший» вона окреслює спільноту, яка є джерелом влади і приймає рішення більшістю, гарантуючи права меншості. Демократія як процедура не може існувати поза політичною нацією. В кожній державі вона має свої національні риси.

Історичний досвід підтвердив правоту слів Івана Франка: «Все, що йде поза рамками нації, се або фарисейство людей, що інтернаціональними ідеалами раді би прикрити свої змагання до панування однієї нації над другою, або хоробливий сентименталізм фантастів, що раді би широкими «вселюдськими» фразами покрити своє духове відчуження від рідної нації».

Вирішальна роль ідентичності з точки зору легітимності та демократії вимагає від української держави, яка самим своїм існуванням зобов'язана самовизначенню української нації, забезпечити їй підтримку і розвиток. Майбутнє України залежить від темпів становлення української демократичної ідентичності. Це завдання має утверджуватися спільними зусиллями держави і суспільства.

Сила та якість національної ідентичності відіграють вирішальну роль не лише у критичні моменти, коли нація потребує мобілізації для протистояння зовнішній загрозі, подолання внутрішньої кризи. Події останніх років демонструють зростання значення ідентичності в умовах глобалізації і жорсткої конкуренції держав, їхніх економік і соціальних систем. Адже ідентичність зумовлює усвідомлення громадянином і суспільством національних інтересів, довіру до держави та її інституцій, солідарність з іншими членами спільноти і, відповідно, здатність взаємодіяти з ними для досягнення суспільно значущих цілей. Приклад Китаю чи країн Центральної і Східної Європи свідчить: розвинена національна ідентичність є вагомою конкурентною перевагою у сучасному світі.

На жаль, століття бездержавності привчили багатьох українців дивитися на себе «чужими» очима, оцінювати себе у категоріях «чужих» ідентичностей. Досі за свідомість громадян України «змагаються» два образи української нації.

Перший, що сформувався під впливом колоніальних чинників і давно застарів, – це обмежений мовно-етнографічними рамками образ «неісторичної» спільноти, чия культура обмежена лише місцевим досвідом і не може претендувати на осмислення універсальї людського буття.

Політична проекція цього образу – низький рівень довіри до всіх державних інституцій, невисока громадянська активність та солідарність, небажання значної частини населення захищати свою країну в разі гіпотетичної зовнішньої загрози.

Проте існує й інший, сучасний, образ української нації. Майдан допоміг його утвердженню у свідомості значної частини українського суспільства.

Мільйони українських громадян горді своєю приналежністю до української політичної нації, як нації модерної, європейської. У їхній українськості домінує прагнення свободи і розвинене «республіканське», демократичне начало, неприйняття будь-якої деспотії, повага до людської гідності та достатній індивідуалізм, відданість традиційним цінностям і водночас толерантність, відкритість до модерного світу, до сприйняття «іншості» та «інакшості».

Успіх України як держави і нації залежить від утвердження саме цієї демократичної ідентичності. Її європейська сутність спроможна здолати імперсько-тоталітарні рудименти суспільної свідомості, модернізувати країну, гарантувати їй гідне місце у спільноті європейських держав і націй. Українське суспільство за підтримки держави має розвивати і продукувати власні цінності, символи і смисли, творити, за висловом Ліни Костенко, «гуманітарну ауру» нації, в якій українські громадяни могли б осмислювати себе, свою країну і навколишній світ.

Ідентичність спирається на гордість за свою країну і віру в її майбутнє. У 2003 році лише третина респондентів вважали, що для щастя в житті, крім особистого благополуччя, потрібно ще й пишатися своєю країною. Помаранчева революція дещо змінила цей та низку інших соціологічних показників. Сьогодні вже до двох третин респондентів тією чи іншою мірою пишаються тим, що вони є громадянами України. Проте ці зміни рано вважати усталеними.

На початку 2006 року згідно з опитуванням Центру О. Разумкова лише 37 % респондентів вірили, що Україна буде високорозвиненою, демократичною, впливовою європейською країною; 23 % вважали, що вона стане слаборозвиненим придатком Росії, Заходу, країною «третього світу» або взагалі зникне як самостійна держава. Ще 23 % не могли визначитися, а 14 % схилилися до думки, що Україна піде якимсь своїм, «особливим», шляхом розвитку.

З-поміж усіх вимірів ідентичності назва та територія України не викликають у переважної більшості українських громадян незгод чи сумнівів.

Утім з територією теж не все однозначно. Існує реальна проблема кримського сепаратизму та практично безкарної діяльності на півострові антидержавних організацій, у тому числі підтримуваних з-за кордону. На Сході України пролягає «прозорий», належно не демаркований, слабозахищений кордон. Такий його стан є не лише джерелом проблем, пов'язаних з транскордонною злочинністю. У свідомості громадян умовність кордону проєктується на суверенітет країни, символізує його неповноту. Це викликає сумнів у спроможності держави контролювати свою територію, знижує її авторитет в очах своїх громадян та міжнародної спільноти і, безумовно, не стимулює українську ідентифікацію.

Національна ідентичність обґрунтовує, легітимізує в очах індивіда інститут громадянина держави з усіма правами і обов'язками, що з нього випливають. Проте в Україні поширеною залишається місцева ідентичність, а в деяких регіонах, за даними опитувань, вона навіть переважає загальноукраїнську. Справді істотною зміною у самоідентифікації громадян, що відбулася за роки незалежності, є різке зменшення кількості опитаних, які ідентифікують себе насамперед з Росією (до 1,5 %) та з Радянським Союзом (до 3 %).

Переважання локальних ідентичностей над загальнонаціональною у свідомості значної частини громадян України виявляється в українських умовах суттєвим викликом. Політичні маніпулювання можуть створити загрозу розмивання цілісної української ідентичності, протиставляючи їй ідентичності регіональні. На жаль, досі мають місце спроби сконструювати «регіональні» історії, оголосити «регіональними» ті чи інші церковні організації, надати окремим мовам статус «регіональних». Таким чином безвідповідальні політичні сили відкривають шлях до мовно-культурного, міжетнічного, міжконфесійного та міжрегіонального протистояння. Держава і суспільство повинні адекватно оцінювати можливі наслідки такого руйнування національної солідарності, делегітимізації державних інституцій і, відтак, унеможливлення консолідації української політичної нації задля модернізації країни.

Реалізація національних завдань ускладнюється в умовах, коли частина громадян відчуває більшу спорідненість із закордонними сусідами, ніж зі своїми співвітчизниками з інших регіонів. За даними опитування 2006 року, проведеного Центром О. Разумкова, значна частина жителів Центру, Півдня і Сходу України вважають себе ближчими за

характером, звичаями і традиціями до жителів Росії, ніж до західних українців; західні українці – до поляків, аніж до жителів Донбасу; жителі Донбасу і Криму – до росіян і білорусів більшою мірою, ніж до жителів Центральної та Західної України.

Нинішня ситуація, якщо належно не реагувати на неї засобами державної політики, містить потенційну загрозу для єдності та цілісності країни, відкриває шляхи для зовнішніх втручань та впливів.

Щодо інших вимірів української ідентичності, то за умов значного етнокультурного різноманіття дуже важливим є розвиток її громадянського компоненту – усвідомлення спільності цінностей, прав, обов'язків та економічних інтересів.

Соціологічні опитування свідчать, що саме таке розуміння національної ідентичності є перспективним. Так, з-поміж п'яти чинників, потенційно спроможних згуртувати народ України в єдину спільноту, найбільша кількість респондентів (33 %) назвала «прагнення до істотного підвищення добробуту всіх громадян»; 28 % опитаних назвали «рівні права і співіснування в рамках однієї держави»; 12 % вказали на «спільні політичні принципи й ідеї». Натомість «спільну східнослов'янську культурну й історичну спадщину» як потенційно об'єднавчий чинник зауважили лише 11 % респондентів.

Україні доводиться братися за формування такої «прагматичної» ідентичності, не пройшовши належним чином свого «романтичного» етапу, характерного для історії європейських націй XIX – початку XX століття. Це певним чином ускладнює завдання, що постають перед українськими політичними та культурними елітами, але водночас дає змогу спиратися на європейський досвід.

Незалежна Україна зробила низку кроків у цьому напрямі. Від самого початку українське громадянство отримали всі, хто проживав на її території. Згодом Конституція визначила українську націю як політичну спільноту громадян всіх національностей, що проживають в Україні.

Розбудова політичної нації передбачає асоціювання громадянами самих себе з певними державними інституціями. Для такого асоціювання влада всіх рівнів має ефективно виконувати свою суспільну функцію: забезпечувати рівність усіх громадян перед законом, здобуваючи таким чином авторитет, повагу, набуваючи певного символічного (а не лише суто утилітарного) значення. З цієї точки зору, українська практика державного управління далеко не завжди працює на національну ідентичність.

Беззаконня, корупція, вибіркове застосування права аж ніяк не сприяють формуванню сильної громадянської ідентичності. Навпаки, брак єдиних «правил гри» та авторитетного, всіма визнаного арбітра в особі держави формує недовіру між громадянами, етнокультурними та іншими групами, регіонами. Чимало понять та ключових інструментів, потрібних для формування демократичної ідентичності, виявилися незабезпеченими або навіть частково скомпрометованими. Це стосується насамперед таких понять, як патріотизм, чесність і моральність політики, верховенство права і справедливості суду, ринкові перетворення і політична реформа тощо.

Сьогодні, за даними соціологічних опитувань, лише 16 % респондентів почуваються господарями своєї держави, натомість 76 % такого почуття не мають. Лише 19 % пов'язують з Україною свою соціальну перспективу, 69 % такої перспективи не відчують.

Така ситуація створює сприятливе середовище для поширення політично вмотивованих спекуляцій про домінування тих чи інших груп. Серед жителів Сходу України поширюються тези про захоплення влади у Києві «українськими

націоналістами». На Заході України тиражується думка про визискування на користь комуністичної номенклатури та регіональної олігархії, що захопила важелі влади.

У політично і економічно розділеній державі у громадянина виникає відчуття, що демократія і право не є об'єктивними, суспільно значущими цінностями. Вони сприймаються як суб'єктивні інтерпретації, волюнтаристські рішення в інтересах тієї конкурентної групи, яка контролює на даний момент відповідні державні чи судові інституції.

Тому розбудова громадянської складової національної ідентичності вимагає насамперед ефективного здійснення економічної та соціальної політики. Дуже важливо, щоб при цьому дії влади відповідали ціннісним орієнтаціям громадян, збігалися із розумінням справедливості й солідарності, закарбованим у колективній свідомості.

З токи зору «конструювання» політичної ідентичності держава постійно має вести діалог з суспільством, з зацікавленими групами. Її завдання – своїми рішеннями підтверджувати тезу про те, що українська держава є ефективним виразником та захисником економічних, соціальних, політичних інтересів усієї нації, а не окремих політичних сил, угруповань чи регіонів.

Задля досягнення національного консенсусу необхідно послідовно демонструвати громадянам, що тільки їхня власна національна держава спроможна успішно відповідати на складні виклики глобалізованого світу. Потрібна потужна культурно-інформаційна політика з роз'яснення національних інтересів України на міжнародній арені, переваг її європейського та євроатлантичного вибору.

Світовий досвід доводить – успішні сучасні держави не будуються лише на основі «суспільного договору», тобто завдяки самому лише «прагматичному» виміру ідентичності. Історія та культура є не менш істотними чинниками ідентифікації. Для української нації, яка з огляду на історичні обставини тривалий час формувалася саме як «культурна» (Kulturnation), а не «державна» (Staatnation) нація, вони є дуже важливим компонентом ідентичності.

Будь-яка успішна політична нація має своє етнічне та мовно-культурне ядро, навіть коли вона формується за принципом «плавильного тигля», як американська. Протиставлення політичних і етнокультурних компонентів ідентичності є штучним, оскільки всі модерні європейські нації поєднують і зберігають у собі обидва начала.

Для України культурні чинники є дуже важливими саме тепер, за недостатньої ефективності державних інституцій, незрілості політичних традицій та слабкості громадянських практик. У цих умовах культурні складові української ідентичності спроможні зміцнити стабільність в країні.

Такими складовими є історична пам'ять, цінності, символи, пов'язані з ними традиції і практики. У колективній пам'яті збережено моделі патріотичної поведінки і шляхетності, уявлення про героїв та їхні подвиги, взірці справедливості, ментально-символічні карти країни і образи національних святих, звичаї, ритуали й родоводи.

Героїчне бачення національної історії з наголосом на боротьбі та жертвовності заради визволення і свободи є дуже важливим підґрунтям національної ідентичності, особливо значущим для України як новопосталої держави.

За висловом Поля Рікера, «неможливо уявити собі спільноту, яка б не святкувала, з більшим чи меншим ступенем мобілізації, свою появу на світ. Так вона долає розрив між вихідним міфом і неповнотою колективної пам'яті».

Тільки у подальшому розвитку культурний корінь ідентичності проростає прагматичним економічним та політико-правовим розумінням. Відповідно до європейського

досвіду такий вектор формування політичної нації виглядає найперспективнішим для України.

За існуючої слабкості громадянської складової української ідентичності недооцінювання чинника консолідації навколо культурного ядра може виявитися небезпечним. Проте існує й інший ризик. Надання мовно-етнічному компоненту невластивої йому універсальності може викликати опір частини громадян, призвести до розколу суспільства. Розбудова національної ідентичності потребує знаходження делікатного балансу в державній політиці між певною пріоритетністю української етнічної культури та ефективною підтримкою культур національних меншин.

Пріоритетність української етнічної культури спирається на два аргументи.

По-перше. Це логіка виникнення й існування держави Україна. Вона сформульована в Конституції України як результат здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення. Таким чином, україноетнічна складова визначена як консолідуюче ядро української політичної нації і держави.

Як свідчать опитування, таке співвідношення етнокультурної і політичної складових українства є прийнятним для суспільства. На його користь свідчить європейський і світовий досвід.

По-друге. Подолання наслідків тривалої асиміляції етнічних українців за російсько-імперських та радянських часів вимагає ефективних підтримувальних заходів у мовно-культурній сфері. Водночас держава має підтримувати культури національних меншин, своєю політикою утверджуючи у свідомості громадян концептуальне сприйняття української культури як культури всіх етнічних груп, що проживають в Україні.

За даними соціологічних опитування Центру ім. О. Разумкова, 56 % респондентів ідентифікують себе насамперед з українською культурною традицією, 16 % – радянською, 11 % – російською і 7 % – європейською. У тому ж опитуванні 37 % ствердили, що воліють читати книжки російською мовою, натомість решта – або українською, або ж будь-якою з двох мов. При цьому половина російськомовних читачів – це люди, котрі вважають себе причетними до російської та радянської культурної традиції.

На підставі цих даних можна дійти висновку, що співвідношення україномовних та російськомовних культурних продуктів на українському ринку мало б становити сьогодні дві третини до однієї. Проте процес зміни співвідношення на користь української культури відбувається дуже повільно, а в деяких сферах навіть повертається у зворотний бік.

Історично обумовлене зникнення радянської ідентичності не призводить до відповідного розширення поля української культури. У політичній практиці радянська ідентичність трансформується в ідеологію «єдності слов'янських народів», «захисту православ'я», «протистояння західному диктату» тощо. У культурній – в посилення конкуренції українського культурного продукту з російським.

Сьогодні культурний продукт російського походження домінує на українському ринку, що завдає шкоди економічним інтересам України. Зростання його обсягів є відображенням іноземного контролю над високоприбутковими секторами економіки – медіаринком, кіновиробництвом та кінопрокатом, книговидаванням тощо. Слабкість державної політики в культурній сфері, непрозорість структури власності та поширення тіньового ринку в цих секторах не дозволяють до кінця оцінити ступінь цього контролю.

Українська держава досі не продемонструвала спроможність забезпечити повноцінне функціонування національної культури на власній території. Нинішня ситуація

позбавляє Україну високооплачуваних кваліфікованих робочих місць у кіно- та телевізійній індустрії розваг тощо. Сучасні українські письменники, кінематографісти, художники частіше отримують визнання і роботу в інших країнах, ніж у себе вдома.

Проте деформація національного культурного поля спричинює не тільки економічні втрати для держави. Вона загрожує формуванню політичної ідентичності.

Українська держава не обмежує присутність в національному інформаційному просторі закордонних ЗМІ, які цілеспрямовано і агресивно розвивають національну ідентичність, солідарність та патріотизм громадян.

Для розуміння необхідності ефективної державної культурної політики необхідно усвідомлювати важливий факт: велика російська культура, яку вважає своєю значною частиною українського суспільства, століттями творилася в умовах російської імперії. Далеко не всі її творці піднесли до висоти О. Герцена та А. Сахарова, а тому її дискурс несе у собі імперські міфи.

Деконструкція цих міфів потребує певного часу. А поки триватиме цей процес, суто кількісне домінування російської культури набуває якісного характеру, відтворюючи у свідомості громадян України постулати імперської та радянсько-тоталітарної ідеології – примат інтересів держави над правами людини; нероздільність східнослов'янської ідентичності; історичну зверхність імперської метрополії над окраїнами.

Державні та суспільні ініціативи, спрямовані на подолання цієї імперської спадщини, деякі політичні сили в Україні й за кордоном оголошують наступом на все російське. Тому державна політика має чітко розрізняти два питання: захист української політичної ідентичності в інформаційно-культурному просторі і забезпечення культурних потреб російськомовної частини української громади. Вирішення обох цих питань вимагає широкого аргументованого суспільного діалогу, поступовості і виваженості, врахування європейського досвіду.

Державна культурна політика в жодному разі не може зводитись лише до обмеження «культурного» імпорту. Такі заходи є малоефективними, дають підставу для політичних спекуляцій, легко дискредитуються тенденційним висвітленням у медіа-просторі. Зусилля мають спрямовуватися на введення діяльності у сфері культури в правове поле, подолання монополізму, обмеження можливостей політичного впливу імпортованого культурного продукту, боротьбу з контрабандою та «піратством».

Альтернативою має стати всебічна і комплексна підтримка національного культурного виробника через пільгове оподаткування, PR-промоцію, широку закупівлю книжок, часописів, відеофільмів для бібліотек, державну підтримку міжнародних проєктів за участю національних митців тощо. Ця підтримка не повинна обмежуватися лише україномовним культурним продуктом. Українська держава може і повинна довести різним етнокультурним групам України, що їхній культурний інтерес є спільним і що саме вона готова бути захисником цього інтересу в умовах глобалізаційних викликів.

Досвід англійської і французької канадських культур, яким одночасно загрожує домінування американського культурного продукту, може бути наочним прикладом партнерства, а не взаємного «поборювання» різних етнокультур. Для майбутнього української держави дуже важливо утвердити солідарне, об'єднане розуміння української культури як культури української політичної нації, тобто всіх етнічних груп України. Російськомовна складова української культури повинна розглядатися як частина, а не як заміник чи конкурент культури україномовної.

Замість боротьби чи протистояння культур слід говорити про боротьбу цінностей, що у багатьох випадках є справді принципово несумісними. І українська, і російська, і всі інші культури етнічних груп в Україні можуть поєднуватися в культурі політичної нації. Проте в ній не можуть поєднатися цінності демократичні й тоталітарні, модерні й ретроградні, проукраїнські й українофобські. Спроби їх штучного поєднання лише гальмують формування української демократичної ідентичності.

З точки зору перспективи особлива увага в державній культурній політиці має бути звернена на сучасні форми культури, зокрема молодіжні субкультури. Це має робитися не на протигагу традиціям, класичній і фольклорній культурі, а бути їхнім продовженням, новочасним перевтіленням. Українська культура має стати не етнографічним музеєм, а перспективним, конкурентоспроможним явищем, знаним і визнаним українцями. Лише з такою культурою ототожнюватиме себе громадяни України і лише така культура стане потужною складовою національної ідентичності.

Таким чином, забезпечення єдності України, гарантування стабільності у суспільстві вимагають прискорення процесу формування модерної української ідентичності, привабливої для абсолютної більшості українських громадян. Це пріоритетне національне завдання має стати об'єктом цілеспрямованих зусиль держави. З цієї метою **необхідно вже найближчим часом розробити Концепцію формування національної ідентичності громадян України, яка має бути орієнтована на:**

- системні та узгоджені дії органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямовані на формування національної ідентичності громадян України, становлення української політичної нації;
- утвердження у суспільстві демократичних європейських цінностей, об'єднання навколо них всіх громадян України;
- посилення культурної єдності суспільства, формування цілісного і гармонійного національного мовно-культурного простору; відродження історичної пам'яті Українського народу;
- досягнення громадянського миру та злагоди, сприятливого морально-психологічного клімату у суспільстві; посилення суспільної солідарності й толерантності, поваги до прав меншин;
- соціальну мобілізацію суспільства, досягнення загальногромадянського консенсусу навколо ключових національних завдань, посилення спроможності протистояти зовнішнім загрозам та викликам;
- подолання відчуженості громадян від держави, підвищення рівня їхньої довіри і поваги до державних символів та інститутів, становлення спільної політичної культури, розвиток інститутів громадянського суспільства.

1.2. ЦІЛІСНІСТЬ І ПОВНОТА МОВНО-КУЛЬТУРНОГО ПОЛЯ

Більшість сучасних теорій нації сходяться в тому, що **модерна нація – це не стільки сукупність людей одного етнічного походження чи громадян однієї держави, скільки передусім культурна спільнота, об'єднана єдиною культурою в широкому, антропологічному сенсі цього поняття.**

Культура нації складається з численних взаємопогоджуваних і взаємодоповнюючих елементів – мови, мистецтва, вірувань й звичаїв, національних суспільних,

політичних, господарських, культурних інституцій, які взаємодіють у єдиному комунікаційному просторі. З цих унікальних «цеглин» будується своєрідна конструкція, на якій тримається ідентичність національної спільноти.

Політика незалежної Української держави довгі роки характеризувалася недооцінкою етнокультурного фактора консолідації Української нації, внаслідок чого його величезний об'єднавчий потенціал залишається повною мірою невикористаним.

Стає очевидним – Україна потребує виразної політики щодо відновлення цілісності й повноти національного культурного організму. У всіх своїх складових вона має бути збалансованою і виваженою, зрозумілою й прийнятною для всіх громадян, всіх етнічних груп.

З одного боку, потребує суспільного консенсусу питання **пріоритетності розвитку, підтримки та поширення сфери функціонування культури титульної нації – інтегруючого чинника розбудови нації політичної**. З другого – у колективній свідомості має утвердитися чітке переконання, що таке поширення не означає культурної асиміляції етнічних не-українців.

Формування політичної нації цілком сумісне зі збереженням культурного різноманіття мовно-етнорелігійних складових сучасного українського суспільства. Громадян модерних держав-націй не обов'язково об'єднує культура в її етнографічному розумінні. Природа сучасних націй потребує іншої, «тоншої» концепції спільної культури, базованої на спільності мовних практик та суспільних інституцій.

Отже, модерне демократичне націєтворення – це державна політика, яка має на меті забезпечення взаємодії і участі громадян в усіх суспільних і державних інституціях, в тому числі тих, що базуються на спільності мовних практик (система освіти, мас-медіа, судочинства, державного управління і місцевого самоврядування тощо).

Таке націєтворення не вимагає культурної асиміляції меншин, проте передбачає їхню органічну інтеграцію в «тонку» соціетальну культуру. Основним призначенням такої культури є створення однорідної культурно-ідеологічної, ціннісної основи для демократії й громадянського суспільства. Зазвичай це передбачає символічне ототожнення національної культури з культурною традицією і мовою титульної нації без надання цій тотожності характеру виключності. Саме така парадигма культурного поступу здатна дати позитивну відповідь на фундаментальне питання: чи буде Україна справді демократичною і європейською, чи, у разі переважання експорту пострадянської російсько-мовної культури, вона матиме євразійську орієнтацію.

Повноцінне **життя модерної національної культури потребує загальнонаціонального культурно-комунікаційного простору**, що забезпечується функціонуванням спільної мови та мережі ефективних каналів культурних зв'язків, які охоплюють усе суспільство. Саме у ході комунікації у єдиному мовно-культурному просторі відбувається національна консолідація, твориться національна ідентичність.

Отже, **національний мовно-культурний простір можна визначити як сукупність сфер суспільно-культурної діяльності, які повною мірою здатні забезпечувати культурні й мовні потреби громадян України**. Він охоплює сфери мистецької, культурно-просвітницької, культурно-дозвіллєвої діяльності (професійної та аматорської), ефірний простір електронних мас-медіа, національний ринок друкованих ЗМІ, книговидавання та книгорозповсюдження, інших культурно-мистецьких продуктів та послуг, а також суміжні сфери – освіти, науки, діяльності структур громадянського суспільства.

Суб'єктами національного мовно-культурного простору є:

- **творці культурно-мистецьких цінностей** – професійні митці та аматори, літератори, працівники різноманітних установ культури;
- **виробники (розповсюджувачі) культурно-мистецької продукції і послуг** – заклади культури і мистецькі (виконавські) колективи, видавництва, кіностудії, студії звукозапису тощо;
- **канали та мережі культурної комунікації** – засоби масової інформації (преса, телерадіоорганізації, Інтернет-видання), а також мережі театральньо-видовищних та концертних установ, бібліотек, книгарень, галерей, виставкових залів, кінотеатрів, музичних крамниць тощо;
- **споживачі культурного продукту**, індивідуальні та колективні;
- **органи та системи регулювання** культурної діяльності та мовних практик – відповідні органи державної влади та місцевого самоврядування, національні структури регулювання медійного простору та ринку культурних товарів і послуг, структури громадянського суспільства – творчі спілки, професійні асоціації тощо.

Цілісність національного мовно-культурного простору досягається внутрішнім зв'язком його елементів, котрий охоплює всю територію країни і є тіснішим, ніж зв'язок з іншими елементами, що існують поза межами цього простору.

Національний мовно-культурний простір можна вважати єдиним і цілісним, якщо:

- існують розвинені спільні символічні системи (мова, система цінностей, національна культурна спадщина), що є комунікаційною базою всього суспільства;
- інформаційні та культурні потреби суспільства задовольняються повністю чи переважно, завдяки національним виробникам культурного продукту та національним каналам (мережам) культурної комунікації;
- кількість та чисельність груп у суспільстві, які стабільно перебувають поза сферою національних комунікаційних каналів і належать до інонаціонального культурного простору, є порівняно невеликими;
- жоден з важливих комунікаційних каналів (мереж), що діють в країні, не опиняється поза контролем вітчизняних регулюючих структур.

Порушення цілісності й повноти національного мовно-культурного простору обумовлює істотні відмінності у системах цінностей, політичних орієнтаціях, у джерелах культурно-дозвілєвої та суспільно-політичної інформації, що виникають між жителями окремих регіонів країни. Внаслідок цього громадянами можуть даватися діаметрально протилежні відповіді на головні соціальні, економічні, геополітичні виклики, що постають перед державою і суспільством. Такий стан мовно-культурного поля здатен продукувати протилежні погляди на минуле і майбутнє країни, на шляхи її розвитку.

Згадані відмінності можуть формувати образ «іншого», а то й «чужого», спроектованого на стереотипного мешканця іншого регіону або члена іншої соціальної групи, утворювати в масовій свідомості підґрунтя для міжрегіональних, міжетнічних, мовних конфліктів, аж до глибоких «цивілізаційних розламів».

Недостатній рівень інтегрованості окремих регіонів у загальнонаціональний суспільно-політичний контекст, їх зорієнтованість на регіональні чи закордонні інформаційні та культурні індустрії руйнують цілісність національного культурного простору, роблять його вразливим для зовнішнього втручання, породжують небезпечні деформації суспільної свідомості.

Перетворення простої сукупності локальних культур на справді цілісний і повнокровний національний мовно-культурний простір не є процесом механічного взаємонакладання. Потрібна реальна інтеграція в єдину систему, для чого надзвичайно важливими виявляються такі характеристики, як мовна й культурна консолідація суспільства.

Актуальність цієї проблеми не може оцінюватися виключно у культурологічних категоріях. Для України це питання політичне, в певному сенсі безпекове. Розмитість культурних, а відтак і міжнаціональних кордонів, подальше домінування в окремих сегментах культурно-інформаційного простору продукції інших держав є реальною загрозою для української політичної нації як окремої цілісності.

Природа структурної неповноти української культури на прикладі літератури вперше була описана Д. Чижевським у його праці «Історія української літератури». На його переконання, з середини XVIII ст. український народ «робився помалу типовою «неповною нацією», народом без культурно важливих суспільних класів – вищого духовенства та вищого дворянства. Таким чином втрачалися творчі групи, які найбільше могли спричинитися до розвитку літератури. За часів бароко українській літературі бракувало лише деяких окремих жанрів, а в цілому середній українець міг задовольнити більшу частину своїх літературних потреб власною літературою. А вже часи класицизму створили зовсім інше становище: українська література стала лише доповненням до літератури чужомовної, однаково чи російської, чи французької, чи польської.

Теорію «неповноти» української літератури можна сміливо поширити на всю національну культуру. Якщо в ній немає власного театру чи кінематографа, академічної музики чи власного книговидання, або якщо вони формально є, але значна частина суспільства споживає продукцію іноземного кінематографа, купує й читає переважно іноземні книжки, то є всі підстави визнавати таку культуру структурно неповною.

Проблема «неповноструктурності» національної культури була розвинута ще у 1988 році І. Дзюбою у відомій статті «Чи усвідомлюємо ми українську культуру як цілісність». Автор зазначив, що «...сьогодні українська національна культура – це культура з неповною структурою. По-перше, тому, що ряд її ланок послаблено, а деяких взагалі немає. По-друге, тому, що українська мова не виконує всіх своїх суспільних і культурних функцій».

Принципово важливим є аналіз історичних причин, які спричинили руйнування цілісності й повноти української культури.

Українське населення неодноразово ставало об'єктом активних зусиль з боку тих державних утворень, що в різний час контролювали українські землі. Нерідко вони цілеспрямовано, а той й силоміць, намагались змінити етнічний, конфесійний, мовно-культурний характер цих земель. Мовно-культурна полонізація більшої частини української шляхти в XVII ст., русифікація церкви й освіти в підросійській частині України у XVII-XVIII ст., ліквідація автономії Гетьманщини та козацького устрою Слобожанщини, знищення Січі та освоєння колишнього Дикого поля силами іноземних колоністів, «валуєвсько-емська» мовно-культурна політика царату в XIX ст., нарешті, послідовна боротьба радянського режиму проти всіх проявів самостійності, непровінційності української культури у XX ст. – найголовніші етапи цього історичного процесу. Як наслідок – потужність і тривкість української культурної традиції, української ідентичності в окремих регіонах виявилися надто неоднаковими.

Надзвичайно плідним для розвитку української культури та мови в УРСР став період політики «українізації». Але на початку 1930-х років цю політику було згорнуто, майже всіх її творців і виконавців репресовано. Було ліквідовано або «вичищено» чимало створених у 1920-х роках наукових, освітніх, культурно-мистецьких установ. Ті, що вціліли, були «совєтизовані», тобто позбавлені національного характеру в ідейному, світоглядному, мовному сенсі.

Сталінські колективізація та індустріалізація, Голодомор 1932–1933 рр., боротьба з Церквою завдали страшного удару традиційній українській культурі й духовності. На всьому культурному фронті розгорнулася політика русифікації, котра мала на меті формування « нової історичної спільноти – радянського народу ».

У радянську ж добу була сформована уніфікована державна система освіти. На селі вона була україномовною, а в містах – переважно російськомовною. Питома вага учнів україномовних шкіл постійно скорочувалася – від 68,7 % у 1960-1961 рр. до 47,4 % у 1988-1989 рр.

Подібного впливу зазнали й державні мас-медіа. Центральне телебачення, московські газети й журнали доходили до значно ширшої аудиторії, аніж українські.

Такими чином, радянсько-російська культурна традиція претендувала на універсальність для всіх верств населення, українська ж – лише для окремих регіонів та соціальних груп (селянство, україномовна інтелігенція). Тож спільним інформаційно-культурним простором для всієї радянської України врешті-решт став не так український, як російськомовний загальносоюзний.

Саме цю культурну диспропорцію з перевагою російськомовного культурного продукту над україномовним успадкувала незалежна Українська держава.

Стисло наведемо загальну характеристику окремих складових національного мовно-культурного простору на час здобуття Україною державної незалежності.

■ **Творення культурних і мистецьких цінностей:**

- доволі розвиненою можна вважати національну «високу» культуру, зокрема професійне мистецтво, натомість розвиток популярних, масових жанрів відбувався мляво;
- українські література й мистецтво, розвиваючись в ізоляції від європейського та світового культуротворчого процесу, сучасних світових мистецьких тенденцій, виявилися багато в чому застигло-консервативними, навіть провінційними;
- значна частина національної мистецької спадщини, талановитої та високохудожньої, внаслідок цензури та заборон виявилася невідомою більшості українців.

■ **Виробництво культурно-мистецьких товарів і послуг:**

- несаможиттєві, залежні від державної підтримки, неадаптовані до конкуренції українські культурні індустрії являли собою чи не найслабший елемент національного культурного простору;
- легальний приватний сектор в українських культурних індустріях практично не існував до 1991 року, натомість від початку «перебудови» бурхливо розвинувся тіньовий ринок «піратської» кіно– та аудіопродукції;
- на українському ринку культурних товарів і послуг швидко здобули панівне становище імпортовані мас-культурні продукти – фільми, книжки, аудіопродукція; це значно зсузило можливості для становлення національних культурних індустрій.

■ **Канали та мережі культурної комунікації:**

- українські ЗМІ продовжували відігравати другорядну роль по відношенню до «центральних», що формувало упереджено-зверхнє ставлення до них значної частини українського суспільства;

– посилення національного змісту та статусу державних українських ЗМІ не супроводжувалось адаптацією їх діяльності до ринкових умов; це не дало їм змогу витримати конкуренцію з потужними медіа-суперниками – комерційними телеканалами та газетами, у тому числі російськими (за мовою та державною приналежністю).

■ **Споживання культурного продукту:**

- економічна криза початку 90-х років спричинила занепад українського книговидання, кінематографії, всієї державно-комунальної галузі культури, що на тлі різкого зниження купівельної спроможності населення призвело до руйнації цих важливих культурних індустрій;
- помітне місце в культурному раціоні українців посіла низькопробна іноземна маскультурна продукція, значною мірою «піратська»;
- значна кількість українських громадян, передусім у Східному та Південному регіонах, майже повністю позбулися доступу до українського культурного продукту.

■ **Державне регулювання мовно-культурного простору:**

- Україна успадкувала авторитарну систему регулювання у культурній сфері, яка зводилась до «ручного» адміністрування та розподілу бюджетних асигнувань;
- інертність і неефективність державної культурної політики України початку 1990-х років стримувала розвиток як державного, так і недержавного секторів національної культури.

Проголошення незалежності України створило передумови для формування цілісного національного мовно-культурного простору. У культурній сфері розпочались складні й неоднозначні трансформаційні процеси.

У широкому сенсі вони характеризувалися демонтажем тоталітарної ідеологічної машини, наслідком чого стала загальна криза традиційної для радянського суспільства системи цінностей і культурних практик. Поволі почала формуватися якісно нова парадигма української національної культури.

Її ключовими складовими стали:

- відхід від політики тотального диктату держави у сфері культури;
- економічна трансформація культурної сфери, поступове запровадження ринкових засад, приватного підприємництва в окремих сферах культури, становлення недержавних культурницьких інституцій;
- створення законодавчої бази, спрямованої на практичне забезпечення свободи творчості, прав громадян на вільний доступ до національного й світового культурного надбання; правове регулювання недержавних культурницьких інституцій та неприбуткових закладів культури;
- технологічний розвиток культурних індустрій та інформаційних ресурсів;
- широке застосування технологічних інновацій у щоденній практиці українців (домашня аудіо- та відеоапаратура, персональні комп'ютери, кабельне телебачення, Інтернет, розширення мережі різноманітних приватних дозвіллевих закладів тощо).

Водночас на тлі різкого скорочення купівельної спроможності відбувся занепад важливих масових культурних практик громадян України, таких як читання книжок і періодики, відвідування театрів, кінотеатрів, музеїв тощо. Подолати повною мірою цю негативну тенденцію не вдалося й сьогодні.

Бюджетні кошти майже повністю спрямовуються на підтримку державно-комунальної культурної інфраструктури. Прозорі та ефективні механізми державної підтримки культурно-мистецьких проєктів на конкурсній основі досі не створені.

Неефективна система державного протекціонізму щодо національних культурних індустрій зумовлює їх слабку конкурентоспроможність та затребуваність. Відсутність виразної політики держави у цьому напрямі консервує домінування у мовно-культурному просторі України зарубіжної культурної продукції. Ситуація ускладнюється слабким захистом авторських та суміжних прав, наявністю великого за обсягом «піратського» ринку культурної продукції.

Попри певні позитивні зрушення позицій національного продукту на основних ринках культурно-мистецьких благ (кіно та відео, преса, музика тощо) явно слабкі. У культурно-дозвілловому «раціоні» пересічного громадянина України й досі провідне місце посідає масова іноземна культура – низькосортні блокбастери, розважальні телепрограми, телесеріали, «бульварна» література.

Особливо тривожною залишається ситуація в українському кінопрокаті, де практично немає вітчизняного кіно і відсутні україномовні версії іноземних фільмів, що суперечить Закону України «Про кінематографію». Лише з середини 2006 року, коли почала діяти відповідна урядова постанова, що запровадила поетапне ведення квот на дублювання, озвучення або субтитрування українською мовою всіх іноземних фільмів, кінопрокат в Україні перестав бути цілковито російськомовним. На жаль, конструктивна Постанова Кабінету Міністрів України у жовтні 2006 року була скасована рішенням Київського апеляційного суду.

Незадовільними є ситуація на книжковому ринку та стан української видавничої справи. Недооцінка державою фундаментальної ролі книги у формуванні національної й громадянської свідомості, безсистемність та непослідовність заходів, спрямованих на підтримку книговидання та книгорозповсюдження, відсутність дієвого моніторингу ефективності цих заходів, брак спадкоємності в діях органів влади щодо розвитку видавничої справи і законодавчого забезпечення цього процесу не дозволили суттєво змінити ситуацію на книжковому ринку.

Так, у 1990 році в Україні було видано понад 170 млн примірників книжок, або 3,27 книги на душу населення, які одночасно реалізувались у понад 4000 книгарень. Натомість у 2005 році було видано 54 млн примірників, або 1,15 книги на душу населення. Але реалізувати цей обсяг книг українські видавці мали можливість вже у 400 книжкових магазинах. Тобто якщо кількість книжок за накладом зменшилася у 3,14 разу, то кількість книгарень – майже в 11 разів. Це є свідченням деградації інфраструктури, яка мусила б забезпечити популяризацію та просування національної книги до споживача.

Водночас спостерігається позитивна динаміка зростання кількості видань за назвами (1990 рік – 7046 назв, 2005 рік – 15720 назв), однак без збільшення тиражної маси книжок це не дозволило суттєво покращити позиції української книги. Якщо в 1991 році наклад однієї назви складав 23,2 тис. примірників, то в 2005 році – 3,4 тис. примірників. Однак ця середня цифра включає в себе і навчальну літературу для загальноосвітньої школи, де наклад однієї назви становить іноді сотні тисяч примірників. А отже середній тираж так званої «ринкової» книги не перевищує 500 примірників, що робить її практично недоступною для пересічного українця.

Хоча українські електронні ЗМІ стали провідними в задоволенні культурно-інформаційних потреб громадян України, але у програмному наповненні більшості теле- та радіоканалів досі домінує іноземний продукт, що переважно походить з РФ. При цьому в деяких регіонах, передусім на Сході і у АР Крим, позиції українських ЗМІ надто слабкі, а український культурний продукт на ринку майже не представлений.

Усе це значною мірою зумовлено прорахунками у культурній політиці держави, стандарти й практики якої все ще далекі від європейських. Поза межами діяльності органів виконавчої влади залишається недержавний сектор у культурі, де виробляється значна частка національного культурного продукту. Органи влади слабо контролюють дотримання положень чинного законодавства щодо мовного режиму ЗМІ та квоти національного продукту на телебаченні та у кінопрокаті. Мляво ведеться боротьба з «піратством», яка поживається лише внаслідок жорсткого тиску міжнародних інституцій.

Українська культура повільними темпами інтегрується в європейський та світовий гуманітарний простір. Потрібні дієві державні програми просування національного культурного продукту поза кордонами України.

Приєднання України до Болонського процесу вимагає пришвидшення темпів модернізації стандартів та принципів організації діяльності вищої школи.

Університет як унікальне явище європейської культури справив величезний вплив на формування не лише інтелектуального, а й соціально-політичного обличчя Європи. Свобода у дослідженнях та викладанні, їх невід'ємність та взаємопов'язаність, університетська автономія – фундаментальні принципи життя європейських університетів, завдяки яким вони стали потужними осередками європейської думки, хранителями традицій європейського гуманізму.

Століттями життя українських університетів – Києво-Могилянської академії, а пізніше й Київського, Львівського, Чернівецького, Харківського та Одеського університетів – підтримувало цю інтелектуальну традицію. Це відчутно вплинуло на формування української ідентичності, її демократичний європейський вимір.

Комуністичний режим повністю ліквідував автономію університетів. Радянські університети лише за формальними ознаками були подібні до європейських. На практиці відбулася повна ліквідація самоврядування та автономії університетського життя, які були замінені на тотальний контроль партійних та адміністративних органів. На жаль, здолати цю спадщину вітчизняній системі вищої освіти повною мірою не вдалося й дотепер.

Для України як демократичної європейської держави принциповим завданням є відновлення принципів організації університетського життя, задекларованих у 1988 році у Великій Хартії Університетів.

Нагальна потреба у вирішенні цього завдання гостро відчувається в університетському середовищі. Свідченням цього є ініціатива Консорціуму восьми вітчизняних університетів, спрямована на реалізацію української моделі університетської автономії. Саме у ній університетська громада вбачає шлях успішної інтеграції у європейський науково-освітній простір, підвищення конкурентоспроможності національної вищої школи. З експертної точки зору, ініціатива консорціуму заслуговує на повагу і підтримку з боку органів державної влади.

Протягом періоду незалежності замало здійснювалася популяризація національної культурної та історичної спадщини, яка є потужним об'єднавчим чинником для нації і держави. На карті держави досі широко представлена знеособлена, штучна, адміністративно насаджувана топоніміка радянського періоду, що не має нічого спільного з традиціями народної назвотворчості, культурою й неповторними звичаями різних регіонів та етносів України.

Протягом останніх двох років відбулися позитивні зрушення у ставленні до збереження та актуалізації національної культурно-історичної спадщини. Роботи зі створення музейного комплексу «Мистецький арсенал», реконструкції заповідників «Чигирин», «Гетьманська столиця» у Батурині, «Софія Київська» пробудили традиції українського меценатства. Утворилося поле для партнерства держави і бізнесу, що також є кроком до національної єдності та солідарності.

Проте в цілому культурна політика Української держави виявилась ефективною лише на окремих локальних напрямках, не вплинувши на загальну структуру та якість національного мовно-культурного простору. Отже, формування цілісності й повноти українського мовно-культурного простору має бути віднесене до найважливіших національних завдань.

Воно має шанс бути успішно вирішеним за умови широкого суспільного консенсусу та адекватних цілеспрямованих зусиль всіх гілок державної влади, структур громадянського суспільства, культурно-мистецької громадськості України.

Основи суспільного консенсусу закріплено в Універсалі національної єдності, у якому проголошено всебічний розвиток і функціонування української мови як державної та мови офіційного спілкування у всіх сферах суспільного життя на всій території України – основою самоідентифікації народу і держави, визначено пріоритетність завдань розвитку культури і відродження духовності Українського народу, забезпечення цілісності мовно-культурного простору.

Саме ці положення мають бути покладені в основу діяльності законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в Україні, аби забезпечити цілісність і повноту національного мовно-культурного простору.

Досягнення цієї мети потребує активних дій на таких стратегічних напрямках:

- удосконалення мовного та інформаційного законодавства, забезпечення його чіткого виконання; удосконалення структури й функцій державних органів, що регулюють національний мовно-культурний простір;
- державний протекціонізм щодо високоякісних україномовних форм інформаційної, культурно-мистецької, освітньої діяльності;
- збереження культурного розмаїття України, захист та забезпечення розвитку мов і культур етносів України;
- розвиток загальнонаціональних мереж телебачення і радіомовлення, ресурсів українського Інтернету;
- створення сприятливої нормативно-правової бази для розвитку недержавного сектору культури;
- ширша й ефективніша підтримка національних культурних індустрій, нарощування присутності українського культурного продукту на ринку й у структурі культурного споживання населення всіх регіонів України;
- збереження та популяризація національної культурної спадщини як чинника формування національної свідомості та сталого культурного розвитку регіонів через відродження історичних святинь, традиційної топоніміки, народних промислів та ремесел;
- сприяння розвитку сучасного професійного та аматорського мистецтва, збереження мистецьких шкіл, модернізація культурно-мистецької інфраструктури, забезпечення широкого доступу до надбань українського мистецтва;
- інтеграція української культури і мистецтва у європейський і світовий простір, активне просування українського культурно-мистецького продукту на світовий ринок.

1.3. МОВА ЯК ДІМ БУТТЯ

Українська мова є визначальним чинником і головною ознакою ідентичності Українського народу, який історично проживає на території України, становить абсолютну більшість її населення і дав офіційну назву державі. Незважаючи на складні умови тривалих періодів бездержавності Українського народу, українська мова зберегла свою самодостатність і стала базовим чинником відновленої української державності.

Українська мова є не лише засобом спілкування. Вона зберігає історичну пам'ять, традиції, духовні й культурні надбання Українського народу, визначає його самобутність і має консолідувати не тільки корінний етнос, а й національні меншини у межах своєї держави.

Одночасно українська мова створює той мовний простір, який є природним середовищем буття українців, тому відновлення й збереження живомовного українського середовища на всій території країни становить неодмінну умову існування Українського народу і, врешті-решт, існування Української держави.

Через тривалі штучні утиски і обмеження фактична комунікативна потужність української мови сьогодні поступається російській. Однак комунікативні можливості української мови аж ніяк не слабші від російської та інших мов. Вона є другою за поширеністю серед слов'янських мов, має велику історико-культурну традицію побутування в різних сферах громадського і культурного життя.

У своїй літературній формі українська мова набула високого рівня розвитку. Нею створено багату оригінальну літературу, перекладено великий масив творів світової літератури. Вона має досконало опрацьовану граматику, сформовану наукову термінологію, розвинену стилістичну систему, здатну забезпечити загальнонаціональну комунікацію в усіх сферах суспільного життя.

Підвищенню авторитету української мови має сприяти завершення правописної дискусії та якнайшвидше практичне впровадження уніфікованого правопису на основі виваженого компромісу між східно– та західноукраїнською мовними традиціями.

Українська мова як державна повинна мати особливий політико-правовий статус на території України, користуватися спеціальною підтримкою і турботою з боку держави.

Слід врахувати, що до державної незалежності Україна прийшла з тяжкою спадщиною колоніальної доби – деформованою мовною ситуацією, спричиненою політикою мовно-культурної асиміляції неросійських народів, яку здійснювала Російська імперія в обох своїх іпостасях – самодержавній і комуністичній. Упродовж колоніального періоду було асимільовано значну частину українського населення, передусім у великих промислових центрах Східної, Південної і частково Центральної України.

Так, за даними всеукраїнського опитування Інституту соціології НАН України у 2006 році українську мову вважали рідною 62,3 % населення, російську – 36,4 %, іншу – 1,2 %. Мовні характеристики української людності в родинній сфері спілкування, за даними того ж опитування, у 2006 році були такими: 38 % дорослого населення спілкується в родині переважно українською мовою, 39,2 % – переважно російською і 22,6 % використовує в сімейному спілкуванні обидві мови залежно від обставин.

Нинішню двомовну ситуацію України слід розглядати як результат цілеспрямованого асиміляційного процесу перетворення україномовної спільноти на російськомовну, здійснюваному з метою розчинення українського етносу в російському. Стан масової двомовності України має асиметричний характер, оскільки, за даними

соціолінгвістичних опитувань, до білінгвів різного типу належать переважно етнічні українці, тоді як мовній поведінці представників російської етнічної групи кодові перемикання не властиві.

Успіх будівництва самостійної держави залежатиме від її волі й здатності надати мовному розвитку країни зворотного напрямку, забезпечити посилення в ній української складової із подальшим розширенням україномовних середовищ.

Надання українській мові статусу державної стало першим необхідним заходом у процесі мовно-культурного відродження. Проте через відсутність дієвої державної мовної політики, зокрема механізмів впровадження й контролю за виконанням Закону «Про мови в Українській РСР» і 10-ї статті Конституції України, істотних змін у мовній ситуації досі не відбулося.

Українська влада протягом тривалого періоду ігнорувала нагальну потребу впровадження державної програми мовного планування, спрямованої на захист української мови, зміцнення її авторитету на території України і в світі, розширення її функцій і сфер використання, широкої популяризації створеної на її ґрунті національної культури.

Хоча державний статус української мови є однією з основ конституційного устрою України, в законодавстві відсутні чіткі вимоги щодо вживання державної мови. Так, стаття 10 Конституції України проголошує: «Державною мовою в Україні є українська мова. Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України». Проте, наприклад, Закони України «Про державну службу» та «Про статус народного депутата» не містять норм щодо обов'язкового володіння українською мовою державними службовцями та народними депутатами України.

Державний статус української мови означає її обов'язкове функціонування в державному управлінні, в офіційному усному і письмовому спілкуванні, в діяльності законодавчих, виконавчих, судових органів, в освіті, науці, культурі, ЗМІ. Українська мова має бути об'єктом нормування й вдосконалення з боку наукових інституцій.

Мовна ситуація в Україні унаочнює відому з досвіду зарубіжної соціолінгвістики закономірність, згідно з якою відсутність у державі мовної політики є також політикою, що полягає у підтримці сильнішої мови. На сьогодні в Україні зберігається досягнуте в попередній період домінування російської мови у міській комунікації, масовій культурі, інформаційному просторі, на книжковому ринку тощо. Нові реалії відкритого суспільства і ринкової економіки також призвели до посилення процесів русифікації мовно-культурного простору України.

Диспропорції мовної ситуації у країні мають конфліктогенний характер. При цьому конфлікт продукують не взаємини україномовної і російськомовної частин населення України. Значною мірою він є наслідком політичних маніпуляцій, коли мова використовується як інструмент боротьби за владу.

Цей висновок можна підтвердити, зокрема результатами експертного опитування, проведеного Центром соціологічних досліджень «Громадська думка» Київського науково-дослідного інституту соціально-економічних проблем Києва, в якому взяли участь 42 фахівці з мовних питань.

Учасникам експертного опитування було запропоновано оцінити, наскільки конфліктною є сучасна мовна ситуація у Києві. Опитування продемонструвало, що експерти не вважають сучасну мовну ситуацію у місті конфліктною. Індекс конфліктності, за загальною оцінкою, становить усього 0,243 (за шкалою, де «0» – мінімальна конфліктність,

а «1» – максимальна). Проте відносна рівновага може бути порушена в разі зміни статус-кво. При цьому розширення сфери застосування української мови, на думку експертів, не несе у собі загрози міжнаціонального конфлікту, а навпаки, усуває його можливість. Індекс конфліктності в цьому випадку становить тільки 0,073. Зовсім інша ситуація спостерігається в разі надання російській мові статусу державної. Індекс конфліктності збільшується у десять разів і становить 0,716.

Цілком очевидно, що політичні ігри навколо ідеї запровадження державного чи офіційного статусу для російської мови мають на меті не збереження збалансованої двомовності, а усталення російської одномовності з поступовим витісненням української мови.

На жаль, з цією ж метою було використано Європейську хартію регіональних мов або мов меншин, яка після тривалого політичного протистояння 15 травня 2003 року була ратифікована Верховною Радою України.

Всупереч меті Хартії, спрямованій на захист «загрожених» регіональних мов, які мають обмежену кількість носіїв, Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» не згадує про такі мови як вірменська, кримчацька, караїмська, ромська, носії яких традиційно живуть на території України.

В Законі України, яким ратифіковано Хартію, до переліку мов, що потребують спеціального захисту, внесено також російську мову, хоча вона не є «загроженою», широко і безперешкодно використовується у межах усієї України.

Посилаючись на цей Закон, всупереч 10-й статті Конституції України, ряд місцевих органів самоврядування надали російській мові статусу регіональної, хоча ні Закон, ні Хартія не мають положень, які регулюють статус мов. У травні 2006 р. Міністерство юстиції України оприлюднило юридичний висновок про порушення місцевими органами самоврядування статей 10, 19, 92 та 144 Конституції України. Посилання на Хартію кваліфіковано як некоректне, таке, що суперечить об'єкту та цілям даного документа.

Рішення місцевих органів самоврядування щодо надання російській мові статусу регіональної було опротестовано органами Прокуратури України. Розгляд відповідних позовів щодо незаконності цих рішень триває у судах України, які вже задовольнили кілька з них.

Навмисна політизація мовної проблеми вимагає прийняття на державному рівні термінових заходів для подолання негативних тенденцій розвитку мовної ситуації в країні. Один з них – приведення Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов національних меншин» у відповідність з об'єктом та цілями Хартії у її автентичній редакції.

Складність мовної ситуації в Україні як в гуманітарному, так й у політичному вимірі диктує необхідність прийняття **Концепції державної мовної політики в Україні та розробки на її основі Національної програми «Українська мова».**

Важливою складовою Концепції має стати удосконалення інституційної системи забезпечення мовної політики. Сьогодні вона здійснюється у межах компетенції кількох державних інституцій, зокрема Міністерства юстиції, Міністерства культури і туризму, Національної Ради з питань радіо та телебачення України тощо. В експертному середовищі існує думка про необхідність створення спеціального органу з питань мовної політики у системі центральної виконавчої влади та відповідних підрозділів у структурі Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Політичною передумовою для успішної реалізації державної мовної політики в Україні є Універсал національної єдності. Пункт 12 Універсалу проголошує: «Всебічний розвиток і функціонування української мови як державної та мови офіційного спілкування у всіх сферах суспільного життя на всій території України – як основи самоідентифікації народу і держави. Гарантування кожному громадянину вільного використання у всіх життєвих потребах російської чи іншої рідної мови відповідно до Конституції України та Європейської хартії регіональних мов або мов меншин».

Політичний консенсус має бути підкріплений виразною мовною політикою держави. Вона повинна спрямовуватися на досягнення таких цілей:

- відродження, підтримка, піднесення престижу української мови як мови титульної нації, розширення сфери її застосування;
- утвердження української мови як державної (офіційної) у всіх царинах суспільного життя на всій території України;
- створення у всіх регіонах загальних і спеціалізованих курсів з вивчення української мови для дорослого населення;
- посилення функції державної мови як об'єднавчого і консолідуючого чинника в українському суспільстві;
- забезпечення мовних прав громадян України;
- сприяння розвитку мов національних меншин із спеціальним наголосом на захисті мов, що опинилися під загрозою зникнення;
- підтримання мовного розмаїття України та міжкультурного діалогу;
- утвердження української мови як мови міжнаціонального спілкування в Україні;
- підвищення загальної мовної культури громадян України;
- сприяння у задоволенні мовних потреб українців у світі.

1.4. СПІЛЬНЕ МИНУЛЕ – СПІЛЬНЕ МАЙБУТНЄ

Історична пам'ять – особливий соціокультурний феномен осмислення індивідом і соціумом свого положення у часі. Вона є не просто сумою знань, а й каналом передачі історичного досвіду, а відтак невід'ємною складовою ідентифікації людини, соціальної групи, нації.

Зафіксована у формах знань, культурних стереотипів, символів, міфів, історична пам'ять є унікальною сукупністю уявлень національної спільноти про своє минуле.

Роль історичної пам'яті у формуванні національної ідентичності величезна. Гордість за свою історію формує національну гідність, позитивні самопочуття та психологічний тонус. Втрата історичної пам'яті тягне за собою відчуття меншовартості, безперспективності, духовного дискомфорту як в окремої людини, так і в цілої нації.

Спільність в уявленнях, оцінках та ставленні до власного минулого здатні консолідувати національну спільноту. І навпаки, коли окремі групи у суспільстві мають різні, а то й протилежні погляди на своє минуле, історична пам'ять здатна виступати дезінтегруючим чинником, бути потенційним джерелом протистоянь та конфліктів у суспільстві, породжувати протилежні аж до несумісності погляди на перспективи держави і нації.

Століття бездержавності, тоталітарна доба травмували історичну пам'ять українців. Її кризовий стан виявляється не тільки у суттєвій розбіжності уявлень громадян

України про історичне минуле свого народу. Порушеним виявився сам досвід та спосіб передачі пам'яті поколінь. Формування історичної свідомості українців є складним, проте необхідним завданням для держави і суспільства.

Актуальність цієї проблеми все ще не достатньо усвідомлена національною, у тому числі політичною, елітами. Гра на розбіжностях у ставленні до найдраматичніших сторінок минулого, як-от події Голодомору, Другої світової війни, українського визвольного руху, призвела до загострення суспільних конфліктів, поглибила лінії розколів та протистоянь у країні.

«Розколотість» історичної пам'яті є реальною перешкодою для єднання національної спільноти. У той же час процес її активного формування здатен мобілізувати внутрішні ресурси нації, прискорити демократичний поступ України.

З огляду на це є всі підстави віднести проблему формування спільної історичної пам'яті, досягнення компліментарності поглядів на минуле різними соціальними, регіональними та етнічними групами до рангу стратегічних завдань держави у сфері гуманітарної політики.

Треба враховувати, що будь-яка спроба впливу на існуючу структуру історичної пам'яті у сучасних українських реаліях потребує виваженості й мудрості, оскільки зачіпає найтонші струни культури і духовності людини. Стратегія конструювання цього делікатного сегмента суспільної свідомості має ґрунтуватися на глибокому розумінні природи української історичної пам'яті, адекватній оцінці її стану, типології, регіональних відмінностей.

Українська історична свідомість має складну структуру. Вона включає у себе як мінімум дві основні проекції українського минулого: власне українську та імперську, яка містить малоросійський, східнослов'янський, радянський компоненти. Різні інтерпретації українського минулого мають на теренах України виражену регіональну прив'язку. Вони відрізняються відмінним баченням українського історичного процесу, різним поглядом на ключові події минулого, по-різному реагують на його «болючі» питання.

Це можна проілюструвати на матеріалі соціологічного дослідження, проведеного Інститутом соціальної та політичної психології АПН України у вересні 2006 року. На запитання про необхідність визнання Голодомору актом геноциду, у Західному регіоні «за» висловилися 77,1 % респондентів, «проти» – 10 %, у Східному – 39,4 % та 38,6 % відповідно. За визнання УПА воюючою стороною у Другій світовій війні на заході висловилися 68 %, на сході проти такого визнання – 65,8 % опитаних.

Значні відмінності спостерігаються і в ієрархії значущості історичних подій, що притаманні різним проекціям історичної пам'яті. Так, наприклад, для мешканців східних і південних областей значущими виявляється наступний ряд історичних подій – Переяславська Рада, революція 1917 року, Сталінградська битва. У західних областях серед визначних подій української історії зазначаються національно-визвольна війна під проводом Б. Хмельницького, Голодомор, національно-визвольна боротьба УПА.

Типологія, осяг, наповнення, географічна представленість різних проекцій історичної пам'яті ще недостатньо освоєні вітчизняною соціогуманітаристикою. Є потреба у масштабному міждисциплінарному науковому проекті, в межах якого б здійснювалося моніторингове дослідження стану та динаміки історичної свідомості українського соціуму.

Набагато ґрунтовніше досліджені вітчизняною та зарубіжною наукою **структурні елементи історичної пам'яті, шляхи і способи її формування.**

Лінії демаркації різних видів людської свідомості доволі розпливчасті. Проте щодо історичної свідомості можна виділити кілька груп уявлень, на яких вона ґрунтується.

Перша група формується в умовах повсякденності на основі життєвого досвіду. Події власного життя, розповіді про буття роду, предків, відомості про події минулого на території проживання складаються у спогади, емоційно забарвлені образи. Вони ще не оцінюються з точки зору історичного процесу, проте формують підґрунтя історичної пам'яті.

Друга група уявлень має міфотворчу природу. На цьому рівні пам'яті сприйняття історії має емоційне, до певної міри, ірраціональне забарвлення, яке формується під впливом національної традиції, національного характеру, духовного досвіду попередніх поколінь. Останній зосереджений у героїчному епосі, безіменній народній творчості, міфах та легендах тощо.

Третя група уявлень формується під впливом творів мистецтва, літератури, кіно, засобів масової інформації. В інформаційному суспільстві ЗМІ є потужним каналом впливу на колективну історичну пам'ять, її активним модератором.

Четверта група уявлень формується в ході оволодіння науковими знаннями. Вони набуваються у процесі освіти, систематичного вивчення історії, що формує цілісну уяву про історичний процес. Історична наука відіграє важливу роль у формуванні історичної пам'яті. Віра у достовірність історичних знань, довіра до джерел інформації та методів інтерпретації минулого додає історичній пам'яті міцності та стійкості.

Історична свідомість як індивіда, так і спільноти не є усталеним явищем. Її зміст здатен трансформуватися в результаті зміни ціннісних орієнтацій, культурних пріоритетів, під впливом соціальних та політичних перетворень тощо.

Історична пам'ять мобілізується й актуалізується в складні періоди життя нації, суспільства чи соціальної групи, коли перед ними постають нові завдання. Такі ситуації мали місце в історії кожної країни.

Українське суспільство перебуває у стані величезних соціально-політичних зрушень. Вони актуалізували складний процес пробудження колективної пам'яті нації. Результат цього процесу принципово важливий для перспектив України, її цілісності, соборності, вектора подальшого розвитку.

Поступ Української держави та формування української політичної нації вимагає поступового переосмислення та зближення різномірних проєкцій українського минулого у колективній пам'яті. Не йдеться про насадження «єдино правильного» бачення минулого. Така постановка питання є некоректною з наукової точки зору і нереальною з точки зору практичної політики.

Проте подолання «забуття» власної історії, формування сучасного історичного наративу, відродження культури і традицій ретрансляції пам'яті поколінь має стати предметом державної політики.

Досягнення суспільного консенсусу навколо фундаментальних питань української історії – тривалий процес, до якого мають долучитися численні інституції.

Принципово важливою в цьому процесі є позиція політичного керівництва держави, яке має постійно демонструвати повагу до українського минулого, прагнення гуртувати навколо нього суспільство і націю.

Виявом політичної волі з боку Президента України Віктора Ющенка стало підписання ним низки указів, спрямованих на встановлення історичної справедливості,

реабілітацію на її основі національної пам'яті. Серед них Укази «Про додаткові заходи щодо увічнення пам'яті жертв політичних репресій і голодоморів в Україні», «Про всебічне вивчення та об'єктивне висвітлення діяльності українського визвольного руху та сприяння процесу національного примирення», «Про увічнення пам'яті видатних діячів Української Народної Республіки та Західно-Української Народної Республіки», «Про вшанування пам'яті Героїв Крут» та інші.

Потужним імпульсом для актуалізації історичної пам'яті українців, відновлення історичної правди стали заходи, присвячені відкриттю меморіалів українським та польським воякам на Личаківському цвинтарі у Львові, вшануванню пам'яті жертв кривавих подій на Волині, Биківні та Бабиному Яру, депортації кримськотатарського народу та інших.

Формування спільного уявлення про минуле є надзвичайно важливим з точки зору формування національної ідентичності. В нинішній ситуації таке уявлення може сформуватися лише через подолання старих міфологем, що насаджувалися за часів Російської імперії та Радянського Союзу з метою розмивання української ідентичності.

Одну з можливостей подолання «чужого» погляду на українську історію відкриває 300-річчя подій Північної війни на території України, серед яких знищення царськими військами гетьманської столиці Батурина разом з десятками тисяч його жителів, а також поразка гетьмана Мазепи. Ця катастрофа була початком ліквідації Козацько-Гетьманської держави, нової хвилі терору проти українського населення, знищення української культури, асиміляції українців.

У цьому контексті відроджений Батурин має стати нагадуванням про жертви, яких зазнав український народ у боротьбі за незалежність. У національній історичній пам'яті Батуринська трагедія відкриває історичний символічний ряд: Батурин – Крути – Голодомор – УПА. Відроджена гетьманська столиця має стати для громадян України джерелом гордості за незалежність України, здобуту дорогою ціною.

У процесі репрезентації історичних подій та постатей залишається ще багато плутанини, що, безсумнівно, дезорієнтує національну свідомість українців. Важко конструювати національну пам'ять в умовах, коли імена вождів тоталітарної доби увічнені у пам'ятниках, назвах площ та вулиць так само, як й імена діячів, чие життя уособлює боротьбу України за незалежність та демократію.

Не завершеною залишається робота з унормування переліку державних свят, частина з яких умовно «прив'язана» до української історії та національної традиції.

Знаковою подією стало створення за ініціативи Глави держави Українського інституту національної пам'яті як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Він покликаний відіграти надзвичайно важливу роль у реалізації державної політики у сфері збереження національної пам'яті, відновлення історичної справедливості, вшанування пам'яті загиблих співвітчизників.

Рішення про створення Інституту викликало великий суспільний резонанс. Дискусії про його функції та призначення тривають. Проте є очевидним – Інститут має стати координатором діяльності державних, громадських і приватних організацій та установ, які покликані в різний спосіб опікуватися проблемами формування історичної свідомості Українського народу.

На жаль, роботи зі створення гідних умов для функціонування Українського інституту національної пам'яті загальмовано. Повноцінне функціонування Інституту має стати пріоритетним завданням гуманітарної політики держави.

У науковому середовищі точиться жвава дискусія щодо співвідношення понять «історичного знання» та «історичної пам'яті». Однак варто визнати, що за всіх відмінностей між ними існує дуже тісний зв'язок, особливо у сучасному інформаційному суспільстві. Для України, яка відтворює своє минуле, стан та перспективи розвитку вітчизняної історіографії набувають особливого значення.

З набуттям державної незалежності перед вітчизняною наукою постало завдання фундаментальної модернізації українського історичного наративу, здатного по новому інтерпретувати національну історію, звільнити її від ідеологічних нашарувань минулого, вписати у контекст світової та європейської історіографії. Виявилася нагальна потреба у новому історичному синтезі, який на основі достовірних наукових знань консолідує історичну пам'ять Українського народу.

Після років штучної ізоляції українська наука збагатилася величезним масивом досліджень, що були напрацьовані у західних українознавчих центрах. Світ побачили роботи Р. Конквеста, Д. Мейса, Дж. Армстронга та багатьох інших дослідників історії України. Горизонти української науки були розширені роботами І. Лисяка-Рудницького, О. Субтельного, З. Когути, І.-П. Химки, Б. Кравченка, Г. Грабовича, Т. Кузьо тощо.

Є підстави для високої оцінки доробку вітчизняної історичної науки, здійсненого за роки незалежності. Українські вчені методологічно змінили погляд на історію України, включили її в загальний контекст європейського та світового історичного процесу. Провідну роль у цій роботі відіграли інститути Національної академії наук, передусім Інститут історії України, професорсько-викладацькі колективи кафедр історії України національних університетів.

Серед фундаментальних праць слід назвати п'ятнадцятитомне зібрання авторських монографій «Україна крізь віки», шеститомну працю «Політична історія України ХХ ст.», колективні монографії, присвячені розробці «білих плям» історії радянської доби: «Голод 1932-1933 років в Україні: причини і наслідки», «Організація українських націоналістів і Українська повстанська армія. Історичні нариси» та ін. Ґрунтовно досліджена історія формування і розвитку козацької держави гетьмана Богдана Хмельницького, її трагічна доля в другій половині XVII і у XVIII ст. Є здобутки у висвітленні проблематики Української революції початку ХХ ст. та участі українців у Другій світовій війні.

Проте треба визнати – українська історіографія ще не здійснила свого радикального розриву з радянською історико-культурною спадщиною, продовжує демонструвати певну залежність від суспільно-політичної кон'юнктури на методологічному, концептуальному та тематичному рівнях. Вітчизняний історіографічний простір ще не завжди суміщається з інтелектуальним плюралізмом. Нове знання народжується у результаті професійної дискусії, яка має вестися на наукових семінарах і конференціях, а не на політичних трибунах та у владних кабінетах.

Проблемою залишається брак державної підтримки історичної науки, гідного соціального заохочення праці наукових кадрів. Застарілі стандарти організації наукових досліджень, відсутність сучасного менеджменту науки, моральна девальвація наукових ступенів та звань знижують продуктивність наукового пошуку, спричиняють відплив талановитих сил.

Треба розуміти, що історичне знання ретранслюється в індивідуальну та колективну історичну свідомість опосередкованими шляхами. Провідним каналом такої ретрансляції, безумовно, є система освіти, у процесі якої відбувається системне засвоєння історичних знань.

Пізнавальна, ціннісна і регулятивна функції історичної пам'яті перебувають у найтіснішому взаємозв'язку. Від того, яка концепція минулого буде закладена у свідомість людини у процесі освіти, залежать її ціннісні орієнтації, світогляд, політична культура та поведінка.

До найбільших здобутків незалежності слід віднести введення у навчальний процес курсу історії України, запровадження єдиного державного стандарту його викладання, створення відповідно до нього програм та підручників.

Сучасним підручникам з історії України властивий поступовий перехід від монодоктринального погляду на історію до плюралістичного, прагнення до об'єктивізму, деідеологізація історичних характеристик та оцінок. Нові підручники поєднують елементи формаційного, цивілізаційного, культурологічного та антропологічного підходів. Проте робота з вдосконалення навчальних посібників, методик викладання курсу історії України має продовжуватися.

Просвітницький зріз формування історичної свідомості на теренах України не може бути виключно справою освіти, до якої долучені переважно нові генерації українців. Йдеться про деконструкцію історичної пам'яті значної частини українського соціуму, враженої хворобами посттоталітаризму – непримиренністю, нетолерантністю, нетерпимістю.

Це даність, яку не можна здолати у межах одноразової пропагандистської кампанії. Необхідне створення комунікаційного поля, де у широкому суспільному діалозі нація отримає можливість консолідувати свій погляд на власне минуле, примиритися навколо його «болючих» тем.

Такий діалог започаткований на сторінках українських ЗМІ, у теле- та радіоефірі. Крім окремих програм та публікацій, можна відзначити досить цікаві проекти «Україна Інкогніта», «Дві Русі», «Війни і Мир» (газета «День»), «Історія» (тижневик «Дзеркало тижня»), серіал «Невідома Україна» (5 канал), «Україна: історія українських земель» (телеканал «Інтер») та інші.

Проте треба констатувати, що український інформаційний простір за його нинішньої структури та наповненості недостатньо адаптований до вирішення такого суспільно значущого завдання, як формування історичної пам'яті. Українські медіа, заангажовані політичними силами, нерідко перетворюються на інструмент маніпуляцій суспільною свідомістю, продукують «світоглядний хаос» та ціннісну дезорієнтацію.

Ми бачимо, як розвінчаний, але все ще живучий міф «світлого комуністичного майбуття», трансформувався в ностальгічні доктрини «повернення». Неподоланий міф «загниваючого Заходу» реінкарнується у страх «розчинитися у Європі», сумування за «втраченим расм» підживлює ідею «власного шляху» України тощо. Такий хаос міфів стримує національний поступ, руйнує досягнення консенсусу щодо внутрішніх та зовнішніх орієнтацій нашої країни.

До новітньої історичної міфотворчості можна віднести теорію «споконвічного розколу української нації», культурологічні побудови на зразок «ментальної інертності українства», нездатності до реформ, позиціонування української культури як «шароварної» тощо. На жаль, подібного роду інтелектуальні «винаходи» знаходять підтримку у середовищі національної еліти, яка якраз і покликана «збирати» думки і почуття нації.

Особлива роль у формуванні історичної пам'яті Українського народу належить мистецтву. Історія, трансформована у художні образи різних жанрів, створює нові

інтерпретації українського минулого. Вони на підсвідомому рівні моделюють історичну пам'ять нації.

Відвідування театру чи музею, перегляд кінофільму чи спілкування з історичним романом – неоціненні канали впливу на історичну свідомість людини. Завдяки емоційній забарвленості та естетичній привабливості твори мистецтва здатні ірраціональним шляхом допомогти особистості відчувати себе у системі історичних координат, усвідомити свій зв'язок з «мертвими, живими і ненарожденими».

У цьому контексті проблема відновлення цілісності й повноти українського мовно-культурного простру набуває особливого значення. Підтримка національного професійного та аматорського мистецтва, літератури, театру, кінематографа має стати наріжним каменем всієї культурної політики держави.

Процес формування національної пам'яті потребує самоусвідомлення українцями своєї історії у загальному історичному контексті, у зв'язку з історією сусідніх держав і народів. З одного боку, йдеться про «повернення України в Європу» шляхом подолання її культурно – історичної ізольованості. З іншого – «повернення Європи в Україну» через усвідомлення українцями своєї цивілізаційної приналежності, своєї історичної пов'язаності з долею європейського континенту.

У цьому контексті принциповим для України є визнання світовою спільнотою Голодомору 1932-1933 років як геноциду Українського народу. Національна трагедія українців потребує офіційної політики – правової оцінки з боку самої Української держави. Прийняття ініційованого Президентом України Закону «Про Голодомор 1932-1933 років в Україні» стало довгоочікуваним актом відновлення історичної справедливості та належного вшанування пам'яті жертв геноциду Українського народу.

Таким чином, державна політика щодо формування історичної пам'яті Українського народу – невід'ємної складової національної ідентичності, має спрямовуватися на:

- досягнення спільного бачення українцями власної історії, суспільного консенсусу навколо її знакових подій, «примирення» протилежних візій минулого;
- публічну демонстрацію державою, політичними силами, національною елітою поваги до української історії, прагнення відновити історичну пам'ять та справедливість;
- належне вшанування визначних історичних подій і постатей; гуртування навколо них суспільної думки у спосіб залучення широкої громадськості до участі в офіційних ритуалах, публічних акціях, святкуваннях тощо;
- модернізацію українського історичного наративу, державну підтримку вітчизняної історіографії, підняття престижності професії історика; інтеграцію української історіографії у європейський та світовий науковий контекст;
- сприяння розвитку вітчизняної археології, історичних архівів, музейної справи, краєзнавства, історичного туризму; відродження та збереження національних святинь, пам'яток історії, історико-культурних заповідників;
- удосконалення стандартів викладання курсу історії України у навчальних закладах;
- створення стимулів для популяризації української історії засобами масової інформації, відтворення її сучасних інтерпретацій у творах мистецтва, літератури;
- завершення робіт зі створення Українського інституту національної пам'яті.

1.5. ДУХОВНА ЄДНІСТЬ ПОЛІКОНФЕСІЙНОЇ КРАЇНИ

Конфесійне розмаїття України не є унікальним явищем для європейських націй. Толерантність й терпимість у поєднанні з демократичним принципом відокремлення церкви від держави створили основу для забезпечення єдності багатьох суспільств і держав. Україна перебуває лише на початку шляху до національної єдності та консолідації у духовному вимірі. Очевидно, до єдності треба йти через створення гарантій свободи світогляду та віросповідання для всіх громадян, партнерство держави і релігійних організацій у вирішенні національних завдань, вироблення неантагоністичної плюралістичної моделі міжцерковних відносин. Саме за таких умов можна забезпечити реальну релігійну свободу, що історично стала наріжним каменем усіх свобод людини у її європейському цивілізаційному розумінні.

Релігійна свобода реалізується у двох вимірах – індивідуальному й спільнотному (корпоративному). У першому випадку свобода релігії постає як «свобода віросповідання» або ж як «свобода совісті». На інституційному рівні вона реалізується через поняття «свободи церкви», «свободи релігійної організації».

Примат індивідуального виміру релігійної свободи над корпоративним – унікальне досягнення європейського духу. Похідність прав релігійних об'єднань від прав і свобод особистості – фундаментальний принцип забезпечення повноцінної свободи совісті.

Реалізація цього принципу на теренах України здатна створити надійне підґрунтя для гармонізації міжконфесійних відносин, утвердити терпимість між віруючими, привести їх до єднання та духовної консолідації. При цьому в жодному разі не йдеться про єдність у її доктринальному вимірі. Мається на увазі духовне єднання навколо універсальних цінностей – добра, милосердя, солідарності, справедливості, любові до ближнього та своєї Батьківщини. Утвердження у релігійному житті суспільства толерантності, терпимості, взаємоповаги – це безальтернативний шлях до єдності і стабільності, яким релігійні організації і держава у партнерстві мають вести українську громаду.

За роки незалежності докорінно змінилися принципи та пріоритети державно-конфесійних відносин. Вони стали визначатися загальноприйнятими у демократичних країнах засадами, серед яких світськість держави, невизнання державою жодної релігії як обов'язкової, неприпустимість обмежень у сфері свободи совісті, релігії; рівність усіх релігійних організацій перед законом; сприяння формуванню атмосфери толерантності між різними конфесіями, віруючими і невіруючими тощо.

Демократична політика Української держави дозволила конфесійному середовищу динамічно розвиватися. Розпочалося бурхливе зростання конфесійної мережі, її церковної інфраструктури, збільшилася кількість духовних навчальних закладів, періодичних видань тощо. Цей процес супроводжувався активізацією інтересу громадян до релігійного життя, зростанням рівня релігійності окремих соціальних груп.

Нині в Україні функціонують понад сто церков і релігійних напрямів. Їхній віросповідний спектр охоплює декілька православних юрисдикцій, католицизм і греко-католицизм, численні протестантські напрями, декілька мусульманських управлінь, кілька течій юдаїзму, різноманітні новітні релігійні течії тощо. Загальна кількість релігійних організацій постійно зростає. Так, якщо на початку 90-х років XX століття нараховувалося близько 13 тис. релігійних організацій, то у 2006 році їх кількість досягла 32,2 тис.

Достатньо високим є рівень релігійності українців: 55-60 % опитаних ідентифікують себе як віруючі. При цьому кількість віруючих стабільно зростає серед громадян, які мають високий освітній рівень.

3-поміж усіх суспільних і державних інституцій релігійні організації мають найвищу довіру громадян України. Так, за даними Центру соціальних та політичних досліджень «СОЦІС», у грудні 2005 року церкві довіряло 52,5 %. У лютому 2006 року результати опитування Інституту соціальної та політичної психології АПН України засвідчили довіру до церкви з боку 57,9 % респондентів.

Розгортання міжконфесійного діалогу, відмова від насильницьких сценаріїв розв'язання проблем у релігійному середовищі позитивно сприймається у суспільстві, сприяє порозумінню і злагоді між віруючими різних конфесій.

У цьому контексті зростає роль Всеукраїнської Ради Церков та релігійних організацій, яка має досвід ведення діалогу між церквами, є дієвим інструментом удосконалення державно-церковних відносин. Ефективні у своїй діяльності й інші міжцерковні об'єднання, наприклад, Нарада християнських Церков, Рада протестантських церков та інші. Важливий внесок у поглиблення діалогу між органами влади та релігійними організаціями на регіональному рівні роблять створені за ініціативою Президента України регіональні Духовні ради.

Гармонізації міжконфесійних та державно-церковних відносин значною мірою сприяють громадські об'єднання – Українська асоціація релігієзнавців, Українська асоціація релігійної свободи, Інститут релігійної свободи, Центр релігійної інформації і свободи та інші. Висока фахова підготовка дозволяє їхнім представникам бути успішними посередниками у міжконфесійному діалозі.

Проте лінії протистоянь на релігійному ґрунті ще надто відчутні. Серед них – внутрішньоправославна, православно-ісламська, внутрішньоісламська, протистояння між традиційними церквами і неорелігійними рухами тощо. Ці протистояння, маючи різну інтенсивність у різні часові періоди, досі зберігають свою актуальність.

Найпроблемнішим залишається розкол в Українському Православ'ї. Його подолання було і залишається бажаною метою для України та українців. **Ідея утворення Української Помісної Православної Церкви** має суттєву підтримку у громадян України. За даними опитування Центру ім. О. Разумкова, 33 % жителів країни вважають конституювання УППЦ важливим чинником успішного поступу України.

Очевидно, до такої думки українське суспільство схилиє історичний досвід. Українська церква багато століть була потужним об'єднавчим чинником для української громади. За часів Петра Могили і Сильвестра Косова Київська Митрополія відіграла значну роль у формуванні ранньомодерної Української козацької держави і набутті нею першого демократичного досвіду. У формуванні української ідентичності у XIX-XX століттях значну роль відіграла Українська греко-католицька церква.

Так само досвід європейських країн, передусім історія наших найближчих сусідів – Росії і Польщі – засвідчує: національні церкви можуть зробити дуже вагомий внесок у формування національної ідентичності.

Прикладом активної ролі церков у формуванні сучасної європейської ідентичності є звернення польських єпископів до німецьких «Прощаємо і просимо прощення», яке надало поштовху глибинним змінам політичного, соціального і гуманітарного ландшафту цілої Центральної і Східної Європи.

Таким прикладам контрастує небажання деяких церковних організацій засудити політичні репресії проти Української греко-католицької церкви з боку радянського режиму, зокрема у зв'язку із 60-ою річницею організованого НКВС-НКДБ Львівського собору. Відмова від засудження тоталітарних методів державного впливу на церкву

і суспільство свідчить про неготовність відповідати на прагнення суспільства розвивати демократію як фундаментальну складову української політичної ідентичності.

Саме можливість партнерства суспільства і церкви у формуванні модерної ідентичності, в тому числі її патріотичної і демократичної складової, приваблює багатьох громадян України. Тому перспектива утворення УППЦ спричинила широку дискусію навколо шляхів і методів її утворення. З-поміж найбільш перспективних і обґрунтованих можна зазначити такі концептуальні підходи.

По-перше. Створення УППЦ має артикулюватися як відповідь на бажання віруючих. Позиція держави у цьому питанні випливає з бажання забезпечити стабільність та єдність країни відповідно до чинного законодавства. При цьому держава сприяє безперешкодному розвитку церков і релігійних організацій відповідно до їхніх внутрішніх доктринальних засад.

По-друге. Форми і засади єднання мають бути вироблені у співпраці самих Православних Церков і бути значною мірою виявом волі віруючих.

По-третє. Модель, що передбачає штучне «поглинання» однієї церкви іншою або їх механічне поєднання, є руйнівною і неприйнятною для України.

Важливим інструментом формування національної ідентичності за всіх часів були переклади Святого Письма. Не випадково цьому присвячували свої зусилля провідники політичного українства Тарас Шевченко і Пантелеймон Куліш. У наш час необхідно продовжувати роботу над перекладами Святого Письма українською мовою з урахуванням сучасних досягнень світової науки, розгортати церковно-історичні дослідження, видавати та популяризувати богословську й духовно-просвітницьку літературу українською мовою, відроджувати і формувати національний стиль у сакральному мистецтві тощо. Формування підґрунтя для усвідомлення національної самобутності Українського Православ'я – важливий крок до утвердження Української Помісної Православної Церкви.

Потужним чинником, що спричинює конфліктність конфесійного життя, залишається високий рівень його політизованості. Усталеною практикою окремих політичних сил стало втягування представників кліру та релігійних громад у політичну боротьбу. Вибірчі кампанії останніх років надали досить прикладів використання релігійних організацій в якості інструменту впливу на виборців.

На очах у віруючих священнослужителі активно підтримували тих чи інших кандидатів або ж самі брали активну участь у перегонах. Так, у 2006 р. ЦВК зареєструвала кандидатами у депутати Верховної Ради України десять церковнослужителів та ще кілька десятків – кандидатами у депутати місцевих рад. Долучившись до політичних баталій, окремі релігійні інституції стали на шлях політичних спекуляцій, сумнівних PR-кампаній, використовували проповіді та церковні видання для політичної пропаганди. Доки такого роду факти не отримуватимуть належної правової та політичної оцінки, доти триватиме практика втягування церковних структур у політичну боротьбу, загрожуючи стабільності суспільства.

Демонстрацією бажання поєднати цінності релігії і політики стало створення партій релігійного спрямування: Української християнсько-демократичної партії, Християнсько-демократичної партії України, Республіканської Християнської партії, Партії мусульман України та інших.

Проте на хвилі довіри до релігійних організацій в Україні з'явилися представники радикальних політичних течій, які декларують себе як релігійні рухи. З-поміж них ісламська партія «Хізб-ут-Тахрір» («Ісламська партія звільнення»), яка заборонена у багатьох

країнах Близького Сходу, а в Криму діє на напівлегальних умовах і має значну кількість прибічників; організація мусульман «Таблігі Джамаат» («Товариство заклику»); ваххабітські течії, найбільшою з яких є партія «Аль-Джамаа Аль-Ісламійя», та інші.

У протестантських колах України останніми роками надзвичайно активними є послідовники так званої доктрини О. Ледеяєва, який відверто закликає своїх прихильників проникати у владні структури і у перспективі домогтися контролю над ними. Впливати на владні інституції намагаються й деякі навколоцерковні громадські організації на кшталт «Союзу православних братств України», «Православного Отечества», «Єдиного Отечества» та інші.

Досвід свідчить: політизація релігійно-церковного середовища негативно позначається на розвитку міжконфесійного порозуміння у регіонах, призводить до створення своєрідних політико-конфесійних систем закритого типу, між якими виникає атмосфера взаємної недовіри і навіть ворожості.

Єдності та стабільності в Україні перешкоджають зусилля деяких релігійних організацій поділити країну на «канонічні території», хоча сам цей термін відсутній у чинному законодавстві.

Наприклад, розвиток структур УГКЦ у Центрі та на Сході України, перенесення її митрополичої кафедри до Києва викликає різке неприйняття з боку певних церковних структур, що свідчить про їхню неготовність працювати в демократичному плюралістичному суспільному полі.

Різного роду риторика про «канонічність/неканонічність» часто є прикриттям тиску на релігійні громади з метою стимулювати їх перехід з однієї релігійної організації (церковної юрисдикції) до іншої.

Конфліктогенність релігійного середовища потребує **вдосконалення моделі державно-церковних відносин.**

Нині в Україні юридично санкціонований тип державно-церковних відносин, що передбачає модель «відокремлення церкви від держави», хоча на практиці має місце чимало фактів, притаманних моделі «відокремлення церкви і держави». Насправді Україна потребує партнерської моделі державно-церковних відносин. Держава і церква мають засвідчити обопільну готовність здійснювати кроки назустріч один одному в інтересах віруючих і суспільства в цілому.

Пошук оптимальної моделі державно-церковних відносин потребує вивчення європейського і світового досвіду. Добрим орієнтиром тут є приклад врегулювання проблем у релігійній сфері західно- і центральноєвропейських країн, де значну увагу приділяють розвитку рівноправного діалогу держави з релігійними інституціями, створюють сприятливі умови для якнайшвидшої адаптації законодавства до вимог Європейського Союзу у сфері свободи совісті – «Європейської конвенції з прав людини», «Паризької хартії для нової Європи», низки рекомендацій та рамкових конвенцій ПАРЕ. Метою цих заходів є поступове переведення державно-церковних відносин на рівень соціального партнерства.

Хоча держава і церква є різними за своєю природою інституціями, існує чимало сфер соціального і громадського життя, в яких їхня співпраця може бути плідною. Це розробка й впровадження різноманітних соціальних програм, захист фундаментальних норм моралі, духовне виховання молоді, підтримка інституту сім'ї, збереження довкілля, відродження традицій милосердя і благодійництва, охорона здоров'я тощо.

Є чимало прикладів такої плідної співпраці. Багато церков утримують сиротинці, хоспіси, здійснюють реабілітаційні програми для безпритульних дітей, інвалідів тощо. Активною є участь релігійних організацій у проведенні суспільно значущих акцій, під час яких релігійні організації виховують у вірних повагу до національних свят, історичних подій, культурних та духовних надбань Українського народу.

Але партнерство держави і церкви має здійснюватися у межах правового поля, яке в Україні ще не є усталеним та досконалим. Зокрема, це стосується співпраці з церквами у системі світської освіти, запровадження інституту капеланства у Збройних Силах та інших військових формуваннях України.

Кроком держави назустріч потребам церкви є включення спеціальності «Богослов'я (Теологія)» до переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах. Завдяки цьому відкрилася можливість державної акредитації богословських навчальних закладів, визнання державою їхніх дипломів.

Невідкладного правового врегулювання потребує процес запровадження релігійно-оорієнтованих курсів у загальноосвітніх навчальних закладах. Межа між загальноосвітньою виховною роботою та катехізацією є надзвичайно тонкою, що є спокусою для окремих релігійних організацій всілякими засобами забезпечити свою присутність у загальноосвітніх та вищих світських навчальних закладах. Взаємоприйнятним виходом з цієї ситуації міг би бути розвиток характерних для більшості розвинених країн світу конфесійних загальноосвітніх навчальних закладів. Крім того, викладання духовно-моральних курсів може здійснюватися лише фаховими педагогами, а батьки та учні повинні мати можливість вільного вибору таких курсів.

Таким чином, нагальною потребою є **вдосконалення законодавства у сфері свободи совісті, розробка та впровадження у життя ефективного політико-правового механізму регулювання суспільно-релігійних та державно-церковних відносин.**

Хоча свого часу чинний Закон «Про свободу совісті та релігійні організації» отримав схвальні оцінки Парламентської Асамблеї Ради Європи та позитивно згадувався у доповідях Держдепартаменту США з релігійної свободи, нині на порядку денному – його оновлення.

Потребує невідкладного законодавчого врегулювання порядок усіх аспектів співпраці держави і релігійних організацій у царині освіти; унормування порядку визнання релігійних інституцій суб'єктами права при заснуванні дошкільних, загальноосвітніх і вищих навчальних закладів; проблеми повернення церквам і релігійним організаціям колишніх культових споруд та майна, що перебувають у державній та комунальній власності; механізм заборони релігійним організаціям брати участь у діяльності політичних партій або фінансувати їх, здійснювати політичну агітацію; розробка ефективного механізму внесення відомостей про релігійні інституції до Єдиного державного реєстру за набуття статусу юридичної особи тощо.

Мають бути усунені правові колізії між Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації» й Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців»; Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації» й Законом України «Про загальний військовий обов'язок».

Ефективне вирішення законодавчих проблем, що регулюють суспільно-релігійні та державно-церковні відносини, можливе за умови широкого залучення до їх розробки представників релігійних організацій, науковців та експертів. Така співпраця дозволить уникнути нових правових колізій, розробити і прийняти законодавчі зміни, що реально

покращать правове поле, надасть можливість усунути проблемні питання у діяльності релігійних організацій.

Духовне єднання Української нації потребує гармонізації релігійного простору країни, який у свою чергу буде спроможним продукувати таку єдність. Щоб це відбулося, держава має спрямовувати свої зусилля на:

- утвердження релігійної свободи та конфесійного плюралізму;
- забезпечення рівного ставлення до всіх віросповідань і релігійних організацій, неухильне дотримання законодавства, що регулює діяльність релігійних організацій, всіма суб'єктами правовідносин;
- розвиток екуменічного та міжконфесійного діалогу;
- подальше розширення сфери соціального партнерства держави і релігійних організацій;
- ухвалення Концепції державно-церковних відносин в Україні, вдосконалення політико-правового механізму регулювання суспільно-релігійних та державно-церковних відносин;
- протидію політизації та втягуванню церков і релігійних організацій у політичний процес.

1.6. ЗМІ І СУСПІЛЬНА СВІДОМІСТЬ

У складному та багатовимірному процесі формування української політичної нації надзвичайно важливу роль відіграє суспільна комунікація. Вона відбувається в **інформаційному просторі, який можна розглядати як сукупність інформаційних потоків, що продукуються засобами масової інформації (друкованими, електронними, Інтернет-виданнями) та є загальнодоступним для громадян України.**

Від структури, змістовного наповнення, захищеності національного медійного простору, його спроможності адекватно задовольняти потреби суспільства значною мірою залежить успіх реалізації стратегічних національних завдань. Формування цілісного інформаційного простору держави є одним з важливих напрямів державної політики.

Гальмування процесу модернізації національного інформаційного простору зумовлює його вразливість, слабку адаптованість до задоволення суспільних потреб, створює низку реальних загроз національній безпеці України.

Є всі підстави констатувати, що ненормована та безконтрольна присутність в українському інформаційному просторі закордонних, передусім російських, ЗМІ утворила потужний канал впливу на свідомість українських громадян. Стає дедалі очевиднішим – він є інструментом просування на території незалежної України інтересів сусідньої держави, використовується для забезпечення її ідеологічної та політичної присутності в нашій країні.

На превеликий жаль, на п'ятнадцятому році незалежності Україна все ще не дала гідної відповіді на цей серйозний виклик. **Ця відповідь полягає у здатності національних засобів масової інформації створювати ефективні противаги іноземній інформаційній експансії, продукувати власну медіа-продукцію – конкурентну, привабливу та затребувану українцями.**

Вирішення цього критично важливого для майбутнього України завдання потребує прискорення реформування національної медійної системи, модернізації її стандартів та правового забезпечення.

У своєму нинішньому вигляді український медіа-простір характеризується численними асиметріями та диспаритетами, серед яких можна виділити такі:

- наявність величезного масиву державних і комунальних ЗМІ, який деформує ситуацію на медійному ринку;
- існування мовної диспропорції в національній інформаційній сфері;
- відсутність економічних механізмів, які б сприяли виробництву національного медійного продукту;
- відсутність системи суспільного мовлення;
- недостатня інтегрованість у світовий інформаційний простір.

В Україні діє розгалужена система інформаційного законодавства. Прийняті Закони України «Про інформацію», «Про телебачення та радіомовлення», «Про систему Суспільного телебачення та радіомовлення України», «Про інформаційні агентства», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» тощо. Але при цьому інформаційне законодавство й досі значною мірою залишається фрагментарним і не систематизованим, на рівні підзаконних нормативних актах має доволі суперечливий характер.

Правові норми, які регулюють інформаційний простір, розпорошені по різних законах та підзаконних нормативних актах, що ускладнює їх практичне застосування. Інформаційне законодавство містить значний масив протиріч та неузгодженостей, оперує недосконалим термінологічним апаратом. Неврегульованою з правової точки зору залишається діяльність Інтернет-видань.

Необхідно також відзначити, що судові та правоохоронні органи не надають достатньо серйозної уваги боротьбі з порушеннями інформаційного законодавства. Рівень правової культури не дозволяє громадянам України знати та відстоювати власні права в інформаційній сфері.

Одним з негативних виявів недосконалості державної інформаційної політики став екстенсивний характер розвитку українського медійного ринку. Величезна кількість зареєстрованих і ліцензованих ЗМІ жодним чином не відповідає реальним обсягам рекламного ринку, а отже, перешкоджає появі й розвитку потужних національних медіа-проектів.

Ситуація ускладнена тим, що досі не знайшла свого остаточного вирішення проблема роздержавлення засобів масової інформації.

На сьогодні у системі Держкомтелерадіо України функціонують 24 обласні державні телерадіокомпанії, державна телерадіокомпанія «Крим», а також регіональні телерадіокомпанії в містах Київ і Севастополь. До сфери державного управління також належать Українська студія телевізійних фільмів «Укртелефільм», Державна телерадіокомпанія «Культура», Державна телерадіокомпанія «Всесвітня служба «Українське телебачення і радіомовлення», Державна міська ТРК «Сіверська» (м. Новгород-Сіверський Чернігівської обл.) та Криворізьке міське державне об'єднання телебачення і радіомовлення. При цьому частка недержавного сектору телебачення і радіомовлення в телерадіоінформаційному просторі України перевищує 97,6 % і тільки 2,4 % належать державним мовникам.

За даними Держкомтелерадіо України, у 2005 році всього функціонувало 737 комунальних друкованих ЗМІ.

Існування анахронічного з точки зору форми власності, неефективного та нерентабельного в економічному відношенні масиву комунальних та державних ЗМІ, створює цілу низку проблем для нормального розвитку національної медіа-сфери.

По-перше. Державні та комунальні ЗМІ попри технологічну та моральну застарілість мають можливість демпінгувати на рекламному ринку, оскільки фінансуються за рахунок бюджетних коштів. Нерівність умов реально звужує конкурентні можливості недержавних ЗМІ і перешкоджає їхньому творчому та технологічному розвитку.

По-друге. ЗМІ державної форми власності мають обмежену спроможність здійснювати незалежну інформаційну політику. Вони об'єктивно змушені орієнтуватись у своїй діяльності на позицію органів влади та політичних сил, представлених у ній. Відтак менеджмент та творчі колективи таких ЗМІ не можуть повною мірою дотримуватись об'єктивності та неупередженості у поданні інформації, бути вільними у відображенні різних точок зору щодо подій, готувати критичні матеріали, проводити незалежні журналістські розслідування. Головна місія засобів масової інформації – об'єктивно інформувати громадян та забезпечувати суспільний контроль за владою – за таких умов практично не виконується.

Процес роздержавлення ЗМІ потребує виваженості. Для його успішного проведення необхідно здійснити моніторинг всіх складових діяльності державних і комунальних ЗМІ – рівня забезпечення інформування населення в регіонах, задоволення мовних потреб громадян, механізмів фінансування, наявності кадрового потенціалу. Роздержавлення також потребує ретельного відпрацювання механізму соціальних гарантій для працівників системи державних та комунальних медіа.

Існуюча кон'юнктура телевізійного та радіоринку України не є сприятливою для вироблення національного продукту, питома вага якого є обмеженою у змістовному наповненні телеканалів. Їх програми заповнені переважно продукцією імпортного виробництва, далеко невисокої художньої якості.

Власникам і менеджменту українських телеканалів бракує економічних стимулів для вироблення та просування оригінальних українських проектів та програм. За даними Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, кількість вітчизняного продукту на загальнонаціональних українських телеканалах не перевищує 30 %.

Не набагато кращою залишається ситуація в радіоефірі. Україномовними є три програми Національного радіо, однак вони зорієнтовані переважно на традиційних споживачів продукції проводового радіо і є непопулярними у молодіжному середовищі. До того ж ці канали у багатьох регіонах держави практично недоступні для власників сучасних приймачів з FM і AM діапазонами. УР-1 традиційно веде мовлення в довгохвильовому діапазоні, натомість на середніх хвилях ці канали здебільшого відсутні. Сучасний національний культурний продукт систематично популяризує лише малопотужний канал УР-3. Розважальні програми майже всіх FM-станцій наповнено переважно сумнівною з естетичної точки зору продукцією.

Структура інформаційного простору України зумовила масштабні диспропорції у його мовній наповненості, які мають тенденцію до поглиблення. Якщо за кількістю зареєстрованих назв україномовні видання дещо переважають російськомовні, то загальний наклад україномовних видань порівняно з російськомовними неухильно знижується. Ринок друкованих ЗМІ активно заповнюється «українськими версіями» популярних російських газет і журналів. Більшість площ їхніх газетних шпальт займають суто російські матеріали. Частка матеріалів, підготовлених українськими редакціями, залишається незначною.

Серед популярних щоденних загальнонаціональних газет україномовною є лише «Україна Молода». Двома мовами видаються газети «День», «Дзеркало тижня». Водночас 38,7 % загального разового накладу газет припадає на регіональні й місцеві видання, які на Сході й Півдні України є майже виключно російськомовними, за винятком кількох малотиражних видань, традиційно підтримуваних місцевими радами. При цьому більшість видань цих регіонів, які ще 1991 року мали україномовний чи двомовний статус, як-то «Вечірній Харків» чи «Кримська правда», друкуються нині виключно російською.

Таким чином, можна констатувати, що нинішня мовна ситуація в медіа-просторі не відповідає етнічному та мовному складу населення країни.

Засилля іноземного медіа-продукту негативно відбивається на розвитку вітчизняного виробництва, зумовлює серйозні диспропорції в мовній сфері, а також робить національний інформаційний простір вразливим для зовнішніх інформаційних впливів, у тому числі деструктивного характеру.

Для забезпечення державного статусу української мови, її повноцінного функціонування у інформаційно-комунікаційному просторі України потрібно здійснювати активну протекціоністську політику щодо україномовних ЗМІ, в тому числі шляхом застосування механізмів пільгового оподаткування. Така підтримка має підняти рівень задоволення інформаційних потреб україномовної частини громадян України до рівня, не нижчого, ніж той, що його мають російськомовні.

Одним з головних напрямів у процесі оздоровлення національного медіа-простору, безумовно, є якнайшвидша реалізація проекту створення системи суспільного мовлення. За своїм призначенням і особливостями функціонування воно здатне виконувати завдання, відмінні від тих, що притаманні комерційним каналам. Найважливіше з них – нарощування обсягу та розмаїття просвітницьких, культурних, освітніх програм, що орієнтовані на різні соціальні групи.

Окремих зусиль потребує інтеграція українського медіа-простору у європейський і світовий інформаційний контекст. Це потребує осучаснення стандартів функціонування медійної сфери – технологічних, ресурсних, кадрових тощо.

Передусім йдеться про впровадження та утвердження демократичних стандартів функціонування ЗМІ, розвиток суспільних інституцій, що забезпечують партнерство мас-медіа та суспільства, а також допомагають ЗМІ виконувати функцію громадського контролю за діяльністю влади.

Очевидною є необхідність перетворити українське іномовлення у складову частину системи суспільного мовлення, щоб забезпечити відповідну якість пропонованого на світовий інформаційний ринок продукту.

Наявність конкурентоспроможного інформаційного продукту вітчизняного виробництва відкриє можливості для його успішного просування на світових ринках, дозволить підвищити українську присутність у Європі та світі, позитивно позначиться на іміджі нашої держави.

Держава має здійснювати політику, яка б заохочувала відкриття в Україні представництв авторитетних іноземних ЗМІ, світових інформаційних агентств. Сьогодні переважна більшість їхніх редакцій та штаб-квартир розташована у сусідніх державах, а відтак Україна часто посідає другорядні позиції у їхній інформаційній політиці.

Таким чином, першочерговими завданнями державної інформаційної політики у контексті підвищення впливу ЗМІ на формування суспільної свідомості є:

- вдосконалення законодавчої та нормативно-правової бази, що регулює відносини у медіа-сфері, розробка і прийняття Інформаційного Кодексу України;
- запровадження кваліфікаційних вимог до учасників медіа-ринку, які забезпечуватимуть відповідний рівень розвитку інфраструктури та технічного оснащення;
- розробка дієвої системи контролю за дотриманням іноземними ЗМІ мовного та інформаційного законодавства України, зокрема у сфері забезпечення інформаційної безпеки держави;
- прискорення процесу роздержавлення державних та комунальних ЗМІ;
- розробка і впровадження ефективних протекціоністських механізмів, спрямованих на стимулювання виробництва вітчизняного медіа-продукту;
- створення системи суспільного мовлення, вдосконалення правової бази, що регулює його діяльність;
- нарощування присутності України у європейському та світовому інформаційному просторі за рахунок збільшення обсягів мовлення та території охоплення національного іномовлення, покращення його якості, розширення представництва зарубіжних мас-медіа в Україні.

1.7. ЗАКОРДОННЕ УКРАЇНСТВО: ПОТРЕБИ ТА МОЖЛИВОСТІ

За даними Світового конгресу українців, близько 20 млн етнічних українців живуть поза межами своєї історичної Батьківщини. Це одна з найчисленніших діаспор у світі.

В осмисленні явища закордонного українства слід виділити два ключові моменти. З одного боку, воно є складовою національної історії, з іншого – в ньому містяться величезні можливості для подальшого розвитку України.

Структура і географія української діаспори різноманітна. Вона сформувалася внаслідок кількох «хвиль» еміграції у різні періоди через різні історичні обставини.

Перші «хвилі» трудової міграції наприкінці XIX – на початку XX ст. були викликані економічними причинами, пов'язаними з освоєнням нових територій. Українці зі східних регіонів масово переселялися на Далекий Схід, у Сибір та Поволжя, а західні – до Канади, США, Бразилії, Аргентини.

Події Першої світової війни, поразка національно-визвольних змагань 1917-1921 рр. закінчилися масовим виїздом за кордон представників української інтелігенції, офіцерства, десятків тисяч знедолених людей, які рятувалися від каральної машини радянської влади. Великі українські громади утворилися в країнах Західної і Центральної Європи – Німеччині, Франції, Чехії, Австрії.

Депортації і заслання періоду колективізації та індустріалізації, репресії українського селянства, кульмінацією яких став геноцид – Голодомор 1932-1933 рр., спричинили масове переселення українців. Потужний потік міграції зумовила політика освоєння цілинних земель у Казахстані, будівництво залізниць та промислових підприємств за Уралом, у Середній Азії.

Масове переселення українців відбулося після Другої світової війни. Учасники визвольних змагань, військовополонені, молодь, вивезена на примусові роботи до Німеччини, склали наймасовішу «хвилю» української міграції до США, Канади, країн Західної Європи.

Розселення українців по всій території колишнього СРСР тривало впродовж 1960-1980-х рр. Нині українські громади Російської Федерації, Казахстану, країн Середньої Азії, Молдови, Латвії є одними з найчисленніших за межами Української держави.

Автохтонні українці живуть на територіях свого традиційного компактного розселення у Росії, Словаччині, Польщі, Румунії, Білорусі, Молдові, країнах Балканського півострова.

На превеликий жаль, процеси еміграції не припинилися і після набуття Україною державної незалежності. Економічна криза, безробіття, бідність стали причиною масової трудової, у тому числі нелегальної, міграції українців. За останніми даними ООН, сьогодні за кордоном на заробітках перебуває близько 8 млн громадян України. Трудові мігранти з України складають понад 10 % загальної чисельності трудової міграції у світі, яка дорівнює 75 млн осіб. Це дуже специфічна за своїм характером і потребами частина української діаспори.

Закордонне українство є невід'ємною частиною національного гуманітарного простору. Діаспоральна присутність України у світі є величезним ресурсом нашої держави, який досі залишається повною мірою неусвідомленим і незатребуваним.

Тільки останніми роками Україна почала виразно демонструвати справжню зацікавленість і повагу до своїх закордонних співвітчизників. Демократичний поступ України відкрив нові можливості для співпраці із закордонними громадами, їх представниками та повноважними організаціями. Нагальною є потреба у цілісній та ефективній політиці держави стосовно закордонного українства.

Вона має базуватися на безумовному визнанні та високій оцінці державою і суспільством заслуг закордонного українства. В умовах бездержавності українська діаспора активно репрезентувала інтереси національної спільноти у світі, привертаючи увагу до українського питання. Перебуваючи далеко від історичної Батьківщини, вона зберігала традиції української культури, мову, пам'ять про історичне минуле свого народу. Зусиллями еміграції створювались інтелектуальні та українознавчі наукові осередки, бібліотеки, встановлювалися пам'ятники героям та провідникам нації. Закордонна Церква гуртувала і примножувала духовні надбання Українського народу. У цьому середовищі мільйонам емігрантів та їх нащадкам вдалося уникнути етнічної асиміляції, зберегти любов до України.

Завдяки нашим закордонним співвітчизникам, світ пізнав правду про Голодомор 1932-1933 рр., про долю в'язнів совісті, які відстоювали національну і людську гідність у боротьбі з тоталітаризмом. Активність українських громад, їх патріотична позиція не в останню чергу спонукали уряди і парламенти багатьох країн визнати український Голодомор актом геноциду.

За підтримки громад були засновані й продовжують діяти такі потужні українознавчі інституції, як Український Вільний Університет у Мюнхені, Український Католицький Університет у Римі, Бібліотека ім. С. Петлюри у Парижі, Канадський інститут українських студій в Едмонтоні, Центр українських студій при Гарвардському університеті в США тощо.

Члени Українського Конгресового Комітету Америки, Конгресу українців Канади, Об'єднання українців Польщі, Союзу українських організацій Австралії, інших впливових громадських організацій, політики і державні діячі українського походження успішно впливали на позицію своїх держав щодо визнання незалежної України, розбудови взаємовигідних і рівноправних взаємин з нею. Українські громади надали приміщення для дипломатичних представництв України, сприяють гуманітарному співробітництву, навчанню і стажуванню за кордоном української молоді.

На пожертви громад і, спираючись на досвід просвітницької праці в еміграції, в незалежній Україні розгорнули свою роботу Фондація ім. Олега Ольжича, видавництво «Смолоскип», Ліга українських меценатів. Вони видають книжки й періодику, проводять літературні конкурси, організовують культурологічні й меморіальні заходи. Значної популярності серед школярів, зокрема, набув Міжнародний конкурс знавців української мови імені Петра Яцика.

Цей досвід є неоціненним і вимагає свого належного вшанування не тільки в самій Україні. Він є достатньо унікальним у світовій історії і дає право українцями вважати себе зрілою національною спільнотою, пишатися своєю волею до свободи і самоствердження. Цей досвід має послугувати справі відновлення української ідентичності, засвідчити тяглість національної історії та гідне місце Української нації в колі цивілізованих народів.

Сьогодні патріотичну традицію світового українства з честю продовжує східна українська діаспора, що утворилася в незалежних державах після розпаду СРСР. Об'єднання українців Росії здійснює величезну роботу зі збереження культури, традицій, історичної пам'яті етнічних українців. Національно-культурні осередки активно працюють у Москві, Карелії, Татарстані, Башкортостані, Тюмені, Сургуті, Владивостоці, Санкт-Петербурзі, на Кубані та Камчатці тощо. Їхніми зусиллями створено українські бібліотеки, творчі колективи, газети, журнали, відкрито пам'ятники і меморіальні дошки видатним українським діячам.

Пробудилося і набирає сили українське життя в нових незалежних країнах, з якими доля пов'язала життя сотень тисяч українців за часів колишнього СРСР. Ці осередки закордонного українства потребують постійного зв'язку з Україною і заслуговують особливої підтримки і уваги з її боку.

Окремий і дуже важливий напрям співпраці – утвердження позитивного іміджу України у світі. Закордонне українство має величезний досвід такої діяльності, але у нинішніх умовах ці зусилля набувають нового змісту. Вони повинні стати більш скоординованими та цілеспрямованими. Українські громади є унікальним джерелом знань про Україну, вони несуть у світ українську думку, культуру, історію і сьогодення.

Демократичний поступ України викликав у закордонних громад і організацій великий ентузіазм і бажання бути причетними до долі своєї історичної Батьківщини. Дуже переконливо це було продемонстровано під час Помаранчевої революції. Очевидно – політика по відношенню до закордонного українства потребує оновлення. Потрібен зустрічний пошук механізмів участі української діаспори у загальноукраїнських справах.

Сьогодні, коли на порядку денному України стоять завдання національної консолідації і мобілізації ресурсів розвитку, взаємини з закордонним українством набуває нової мотивації.

Зустрічі з українськими громадами, які впродовж останніх років стали органічною частиною програм офіційних закордонних візитів Глави держави, засвідчили готовність до такого оновлення і якісного прориву у розвитку взаємин з обох боків. Українські громади відчули зацікавленість України у налагодженні продуктивної і перспективної взаємодії. Це стало імпульсом до появи нових планів та ініціатив.

У 2006 році в Києві відбувся IV Всесвітній форум українців, у центрі уваги якого були перспективи взаємодії України і закордонних громад, механізми координації дій світового українського руху.

Позиція Української держави, її наміри щодо розвитку зв'язків із закордонним українством знайшли своє відображення у Національній концепції співпраці із закордонними українцями, а також у Державній програмі співпраці із закордонними українцями на період до 2010 року. Ці документи були представлені делегатам IV Всесвітнього форуму українців і отримали схвальну оцінку.

На підтримку українських громад у 2007-2010 рр. згідно з Державною програмою планується спрямувати близько 77 млн грн. Втім, можливості державної підтримки все ж обмежені й поки що не повною мірою відповідають тим перспективам, які відкриває співпраця із світовим українством. Тому дуже важливо правильно визначити пріоритети та програму взаємодії.

З цією метою у структурі Міністерства закордонних справ України створено спеціальне управління, запроваджено посади відповідальних за зв'язки з закордонними українцями у структурі дипломатичних установ, прийнято рішення про відкриття культурно-інформаційних центрів у країнах компактного проживання українців.

Серед нагальних завдань – створення спільного інформаційного поля, здатного об'єднувати світове українство, збереження та підтримка мережі інтелектуальної присутності України у світі – університетів, бібліотек, кафедр україністики і дослідних центрів тощо. Спільних зусиль потребує розвиток мережі недільних українських шкіл, спеціалізованих гімназій у місцях традиційного компактного розселення українців у Росії, Білорусі, Молдові, Польщі, Румунії, Словаччині тощо.

Мають бути активізовані взаємні контакти у межах культурних, навчальних програм, обмін з метою професійного та творчого стажування. З метою підвищення інтелектуального потенціалу нації необхідно розробити систему конкурсного відбору талановитої української молоді із закордону для навчання (за державним замовленням) і подальшої праці в Україні.

Особливі потреби щодо захисту прав та інтересів мають трудові мігранти нової «хвилі». Найчастіше їхнє життя за кордоном пов'язане з важкою виснажливою працею, соціальною та правовою незахищеністю. Нерідко вони є об'єктом дискримінаційних заходів місцевої влади та переслідувань з боку кримінальних угруповань.

Моральна підтримка, правовий захист українських трудових мігрантів за кордоном має стати одним з пріоритетних завдань вітчизняної дипломатії. Частина величезного масиву проблем, пов'язаних з перебуванням українських громадян на заробітках, вже врегульована у рамках угод з урядами Португалії, Польщі, Чехії тощо. Але цей процес вимагає більшої динаміки і наполегливості з боку Міністерства закордонних справ, Державного комітету з питань національностей та міграції України, керівництва прикордонних областей.

Організації трудових мігрантів останньої «хвилі», зокрема в Європі, стрімко розвиваються. Вони беруть на себе повноваження у справі соціального захисту співвітчизників, створюють умови для задоволення національно-культурних потреб мігрантів. У серпні 2006 року в Києві на I Всесвітньому з'їзді представників четвертої «хвилі» української трудової міграції створено Міжнародну громадську організацію українців «Четверта Хвиля».

Українська держава зобов'язана надавати підтримку таким організаціям, сприяти їх появі та становленню на всьому ареалі української трудової міграції, стимулювати процес наведення мостів порозуміння та співпраці між «старою» і «ною хвилями» еміграції.

До пріоритетів державної політики має бути віднесене створення передумов для повернення трудових мігрантів на Батьківщину. Відповідні державні органи мають підготувати правову й організаційну базу для цього процесу. Необхідно, зокрема, створити оптимальну систему соціальної підтримки, яка полегшить адаптацію наших співвітчизників після повернення на рідну землю та дозволить з максимальною ефективністю використати їхній досвід та професійний потенціал. З цією метою слід провести соціологічні дослідження у середовищі закордонних українців і трудових мігрантів. Удосконалення потребує й нормативно-правова база державної підтримки закордонного українства.

Вивчення потреб та інтересів українських громад триває. Нові аспекти взаємодії будуть окреслюватися в процесі організаційної роботи державних установ, на які Державною програмою покладені відповідні функції та завдання. Ключова роль тут належить Міністерству закордонних справ, Міністерству культури і туризму, Міністерству освіти і науки, Національній академії наук, Академії педагогічних наук України, Товариству «Україна-Світ», Раді міністрів АР Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям.

Таким чином, головними напрямками державної політики у сфері зв'язків із закордонним українством є:

- утвердження у суспільстві поваги до закордонного українства, визнання його заслуг перед Українською державою та внеску у здобуття нею незалежності;
- реалізація ідеї національної консолідації, згідно з якою закордонні українці мають стати органічною складовою національного гуманітарного простору;
- безумовне виконання положень Державної програми співпраці із закордонними українцями на період до 2010 року, зокрема в частині її фінансового забезпечення;
- сприяння задоволенню національно-культурних потреб закордонних українців через укладення угод із країнами їхнього проживання, а також шляхом прямої допомоги об'єднанням закордонних українців у реалізації просвітницьких та культурних програм і заходів;
- налагодження системи інформаційного обміну із світовим українством; активізація прямих контактів вітчизняних організацій та установ із закордонними громадами українців у сфері освіти, культури, науки, мас-медіа;
- створення українських інформаційно-культурних центрів у країнах проживання закордонних українців;
- захист прав та інтересів громадян України, які перебувають у трудовій еміграції; створення умов для їх повернення та соціальну адаптацію на Батьківщині.

Розділ 2.

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ СУСПІЛЬСТВА ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН

Стратегічна мета розвитку України – становлення її як сильної, розвиненої держави, авторитетного члена світового співтовариства, держави, яка забезпечує громадянам добробут та повноцінну реалізацію прав і свобод. Ключовим засобом досягнення цієї мети є підвищення дієспроможності та ефективності суспільних і державних інститутів на основі подальшої демократизації життя країни. Пріоритетами державної політики у цій сфері є:

- демократизація політичного процесу;
- сприяння розвитку громадянського суспільства;
- забезпечення прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування;
- забезпечення свободи слова, забезпечення громадянам найширшого доступу до інформації;
- судова реформа, спрямована на утвердження справедливого суду і гарантування правосуддя для кожного громадянина.

У реалізації цих пріоритетів державні та суспільні інституції можуть і мають спиратися як на історичну українську демократичну традицію, так і на позицію більшості громадян України. Першими, хто у нашій країні поставив свободу людини і громадянина врівень зі свободою народу, були члени Української Гельсінської Спільки, 30-ту річницю діяльності якої було відзначено у 2006 році. Нині цінності, які обстоювала УГС, поділяються більшістю громадян України: згідно з даними Фонду «Демократичні ініціативи» (червень 2006 р.) 52,1 % громадян вважають демократію найбільш бажаним типом державного устрою для України і лише для 13,3 % громадян немає значення, демократичний режим у країні чи ні.

2.1. ДЕМОКРАТІЯ ЯК ЦІННІСНИЙ ОРІЄНТИР СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

2.1.1. Демократизація політичного процесу

Помаранчева революція надала потужного імпульсу демократизації українського суспільства. Найвагомішими здобутками двох останніх років стали зникнення цензури у засобах масової інформації, зростання громадянської активності, проведення чесних і відкритих виборів на загальнонаціональному і місцевому рівнях. Останнє стало можливим завдяки підвищенню загального рівня демократичної політичної культури, якісним змінам у системі державної влади, представники якої фактично вперше не впливали на виборчий процес на боці тих чи інших політичних сил.

Вперше в історії України політичні сили, опозиційні до чинної влади, отримали можливість сформувати більшість у Верховній Раді та Кабінет Міністрів. Таким чином,

в Україні були створені рівні умови політичної конкуренції не лише під час виборів, а й під час формування правлячої коаліції. **Головним завданням Президента України, як неодноразово ним було наголошено, стало не отримання політично лояльної більшості у парламенті, а передусім збереження високого рівня демократії, досягнутого під час Помаранчевої революції.**

Разом з цим формування нової парламентської коаліції і Уряду політичними опонентами Президента могло призвести до виникнення нового потужного політичного конфлікту між ним та новою парламентською більшістю щодо політичного курсу країни. Цей конфлікт мав усі можливості набути рис інституційного, враховуючи незбалансованість конституційних змін щодо розподілу повноважень між гілками влади. Це було особливо небезпечним з огляду на відсутність механізмів та практики вирішення політичних конфліктів в умовах нової конституційної моделі.

Такі ризики змусили Президента України як гаранта Конституції шукати нові політичні механізми для збалансування ситуації. Ними стали Національний «круглий стіл» та підписання Універсалу національної єдності. Було прийняте рішення, яке спирається на демократичні процедури та одночасно закладає традицію досягнення національного консенсусу між різними політичними силами. Універсал національної єдності засвідчив їхню здатність досягати домовленості щодо розвитку вже напрацьованих основ внутрішньої і зовнішньої політики. Політичні сили висловили згоду дотримуватися визначеного політичного курсу країни, а не починати його фундаментальну ревізію.

Недостатній рівень політичної відповідальності деяких політичних сил, що підписали Універсал, демонстрація намірів ревізії його положень не можуть применшити важливість запропонованого Президентом підходу для розбудови української демократії. Будь-які наступні політичні кроки так чи інакше співвідноситимуться із запропонованою в Універсалі логікою компромісу, на відміну від логіки конфронтації деяких політичних сил і перегляду ними вже досягнутого країною.

Є ще один чинник, який виокремлює системне значення Універсалу, – визначення у нових конституційних реаліях ролі інституту президента як інституту арбітражного, що відповідає суспільним очікуванням щодо забезпечення політичної стабільності. Прийняте Президентом у контексті підписання Універсалу рішення розблокувати процес формування Уряду було першим кроком щодо розвитку конституційної реформи через позиціонування президентського центру влади як політичного арбітра, що виходить за межі політичних конфліктів і об'єднує політичні сили для забезпечення національних інтересів.

2.1.2. Конституційна реформа у контексті демократизації суспільства

Ключовим чинником впливу на життя країни у 2006 році став перехід до парламентсько-президентської форми правління. Нова конституційна модель формально набрала чинності з початку року, а фактично – після створення парламентської більшості у Верховній Раді V скликання та формування нею Уряду.

Однак *поки що конституційна реформа не забезпечила достатнього рівня політичної стабільності*. На практиці кожен пункт нових конституційних норм провокував черговий конфлікт між органами державної влади. Ситуація ускладнилася руйнуванням сформованої у попередні роки системи зв'язків між політичними інститутами.

Конституційна реформа спричинила появу низки серйозних політико-правових суперечностей.

По-перше, виникла системна суперечність, коли рівень легітимності Президента виявився вищим за рівень його легальних повноважень за новими конституційними нормами. Тобто **рівень політичних зобов'язань Президента є вищим, ніж обсяг владних повноважень, необхідних для реалізації цих зобов'язань**. У 2004 році суспільство віддало Президенту мандат довіри з обсягом повноважень президентсько-парламентської моделі, а у 2006 році, внаслідок конституційних змін, отримало Президента з обмеженими повноваженнями у форматі парламентсько-президентської республіки. Це породило **тенденцію редукції повноважень інституту президента у новій системі влади**, загрозу втрати ним своєї ролі не лише у сенсі здійснення повноти влади та реалізації відповідного політичного курсу, а й як інституту захисту національних інтересів, гарантування прав і свобод громадян та цілісності і незалежності Української держави.

По-друге, між представленими у парламенті політичними силами досі немає **критичної маси політичного компромісу щодо майбутнього конституційної реформи**. Представники парламентської більшості підтримують конституційні зміни, опозиція вимагає їх скасування чи перегляду. Така ситуація ускладнюється «війною інтерпретацій» чинних конституційних норм, яка розгорнулася між владними інститутами. Ця дискусія є відображенням більш глибокої проблеми – спроби окремих політичних сил закріпити за собою панівні позиції у системі влади, обмежуючи інші інститути, встановлюючи контроль над ключовими державними органами, використовуючи функції і можливості державної влади в інтересах окремих корпоративних та суспільних груп (регіональні еліти, партії, бізнес-структури). Така тенденція існувала і до ухвалення конституційних змін, але **саме конституційна реформа створила нові передумови для розвитку процесів, спрямованих на згортання демократії і створення корпоративної держави – держави, яка обмежує можливості громадян впливати на політичні процеси і замінює відкриту, конкурентну політику політикою монополій**. Серед загроз, які породжує така практика «корпоратизації» держави, одна є особливо небезпечною для молодшої української політичної ідентичності – втрата державою легітимності в очах суспільства.

По-третє, нові конституційні положення не забезпечують необхідного балансу і ефективної взаємодії між різними владними і політичними інститутами. Це призводить до неможливості вироблення цілісного політичного курсу країни і його успішної реалізації. Передусім це стосується зовнішньої політики і сфери безпеки. За новою конституційною моделлю залишається незавершеним або конфліктним розподіл повноважень і визначення функцій між головними політичними інститутами: Президентом, парламентською більшістю, парламентською опозицією та Кабінетом Міністрів. Враховуючи, що розподіл і баланс владних повноважень є необхідною передумовою забезпечення верховенства права, збереження нинішньої ситуації здатне поставити під загрозу правовий характер держави і, відповідно, демократію у ній.

По-четверте, конституційні зміни створили проблему розподілу впливу та контролю за вертикаллю влади між Президентом та Урядом, що призводить до збільшення конфліктів між центральною та місцевими владами, представницькою та виконавчою владою на місцях. Сукупно такі проблеми можуть призвести не лише до зростання конфліктності політичної системи і за вертикаллю, і за горизонталлю, а й до фрагментації державної влади у цілому.

Отже, конституційна реформа не сприяла загальному розвитку демократії в Україні. Навпаки, у **нинішньому вигляді конституційна модель створює можливості для домінування лише однієї корпоративної або суспільної групи**. Тому дії коаліції і сформованого нею Уряду у цілому насторожено сприймаються суспільством. Системні дефекти нової конституційної моделі підсилюються непрозорими, а іноді й відверто конфронтаційними діями Уряду і коаліції щодо опозиції. **Така модель функціонування влади неспроможна забезпечити достатній рівень національного консенсусу і забезпечити рівні умови для реалізації політики національних інтересів, представництва усіх суспільних груп**.

З погляду розвитку демократії конституційна реформа може бути успішною лише тоді, коли вона не просто декларує демократичні цілі, а й визначає механізми врахування позиції суспільства, забезпечує баланс інтересів різних його груп, будується з огляду на підвищення ефективності демократичних інститутів і процедур. Тільки така реформа сприятиме розвитку країни і досягненню європейського рівня демократії.

2.2. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК ОСНОВА ДЕМОКРАТИЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

2.2.1. Розвиток інституцій громадянського суспільства

Розвиток громадянського суспільства України характеризувався протягом 2005-2006 рр. помітною позитивною динамікою. Суттєво підвищилася роль громадських (неурядових) організацій у забезпеченні чесних та прозорих виборів, реалізації соціальних програм, посилився вплив громадської думки на вирішення суспільних проблем, поширився волонтерський рух. Зросла мережева спроможність організацій громадянського суспільства, став ефективніше застосовуватися механізм створення громадських коаліцій для розв'язання різних питань на центральному та місцевому рівнях. Позитивними прикладами відповідних процесів є не тільки створення коаліцій громадських організацій для забезпечення прозорості виборчого процесу, а й підписання у різних регіонах України «суспільних угод» між організаціями громадянського суспільства та владними структурами щодо розвитку та партнерства.

Дієвою формою взаємодії громадян і влади поступово стають дорадчі органи – громадські ради і колегиї при органах державної влади (зокрема, місцевих) та місцевого самоврядування. Проте ще рано робити висновок щодо значного впливу цих структур на діяльність центральної і місцевої влади.

Разом з цим ключовою проблемою розвитку громадянського суспільства в Україні залишається досить низький рівень залучення громадян до його діяльності. Незважаючи на те, що «третій сектор» України складається з майже 46,5 тис. громадських організацій, 9,5 тис. благодійних фондів, близько 700 органів самоорганізації населення, активно та системно діючих організацій з-поміж них приблизно 30-40 %. І поки що лише 5 % українських громадян, за даними Інституту соціології НАН України (квітень 2006 р.), є активними членами організацій громадянського суспільства. Нерівномірним є і регіональний розподіл кількості громадських організацій.

Відтак, основним завданням державної політики щодо громадянського суспільства є сприяння росту громадянської активності, підвищення ефективності взаємодії влади і громадських організацій. Ефективними засобами вирішення цього завдання є

спрощення державного регулювання діяльності «третього сектора», підвищення відкритості органів державної влади та місцевого самоврядування для громадськості. Органи державної влади, зокрема, мають суттєво спростити процедури, що регулюють створення, реєстрацію та діяльність громадських організацій, благодійних фондів і органів самоорганізації населення та забезпечити відкритий доступ до державних реєстрів інформації про об'єднання громадян, благодійні фонди тощо.

На законодавчому рівні потребує ухвалення Закон України «Про неприбуткові організації», мають бути внесені зміни до законів України «Про органи самоорганізації населення», «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів, які регламентують питання утворення, діяльності та ліквідації органів самоорганізації населення, включаючи їх взаємовідносини з органами влади.

Зі свого боку громадські організації мають підвищувати свій експертний, фаховий потенціал, а держава – створювати належні умови та можливості для їх розвитку, застосовувати всесвітньо поширену практику конкурсної інституціональної підтримки організацій громадянського суспільства, делегувати інститутам громадянського суспільства деякі функції, що нині належать до компетенції органів державної влади.

Останнє стосується насамперед **залучення потенціалу громадянського суспільства до процесу надання соціальних послуг**. Це один з важливих механізмів підтримки соціальноорієнтованих громадських інституцій з боку влади. Причому вирішення цього завдання залежить не стільки від спроможності вітчизняного «третього сектора» перебрати частину повноважень органів державної влади у відповідній сфері, скільки від готовності самої держави до зміни формату співпраці. Перешкоджає залученню громадських організацій до діяльності у соціальній сфері й надмірна політизація питань соціальної політики: соціальна сфера нерідко розглядається представниками різних політичних сил як найпривабливіша з погляду можливостей мобілізації населення на свою підтримку під час виборів.

На законодавчому рівні для ефективного вирішення зазначених вище питань, полегшення доступу громадських організацій до надання соціальних послуг та підвищення їхньої якості доцільно внести такі зміни до Закону України «Про соціальні послуги»:

- спростити вимоги до установчих документів громадських організацій у частині надання ними соціальних послуг та обмежити їх ліцензування видами діяльності, вказаними у Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»;
- встановити, що порядок надання громадськими організаціями соціальних послуг визначається окремими програмами, а не установчими документами;
- встановити чіткі критерії відповідності доходів громадських організацій їхній основній діяльності.

Оптимізація системи надання соціальних послуг, становлення недержавної соціальної інфраструктури потребує вирішення і низки проблем технологічного характеру. Одним з головних гальмівних чинників у цьому контексті є недостатня фінансова база суб'єктів громадянського суспільства. Адже саме від наявності фінансових і матеріальних ресурсів, а також від ефективного їх використання значною мірою залежать змістовні характеристики діяльності громадських організацій, реалізація їхнього потенціалу. Для вирішення цієї проблеми необхідним є активне заохочення державою підприємницького сектора, створення прозорих податкових стимулів для комерційних структур, які жертвують кошти громадським організаціям. Для оптимізації відповідного процесу було б

доречно внести відповідні зміни до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств», а також запровадити практику відкритих конкурсів соціальних проєктів.

Повноцінний розвиток громадянського суспільства неможливий і без налагодження дієвого соціального партнерства. Суттєвого реформування потребує профспілковий рух, відносини у трикутнику «влада-бізнес-профспілки» тощо. Свідченням недостатньої якості цих відносин є низька оцінка громадянами ролі професійних об'єднань у захисті соціально-трудових прав. Згідно з даними Інституту соціології НАН України (квітень 2006 р.), лише 15,7 % населення України переважно або повністю довіряють профспілкам.

Події першої половини 2006 року вказали на серйозні прогалини у системі відносин соціального партнерства. Конкретним виявом цього стало затягування процесу підписання Генеральної угоди між Урядом, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців та підприємців і всеукраїнськими профспілками та профоб'єднаннями на 2006-2009 рр., політизація діяльності профспілок під час проведення парламентської виборчої кампанії та під час процесу створення парламентської коаліції.

З огляду на це має бути суттєво підвищена роль держави в узгодженні суперечок між роботодавцем та найманим працівником, виконанні функцій об'єктивного арбітра між бізнесом та профспілками. Адже на сьогодні вирішення цього питання потребує не тільки інституціонального втручання, скільки подолання впливу політичної кон'юнктури та практики політичної доцільності, уникнення односторонньої підтримки державою позицій роботодавців та представників корпоративних інтересів власників підприємств.

Ефективний соціальний діалог неможливий без підвищення ролі професійних спілок і об'єднань роботодавців у формуванні економічної і соціальної політики держави. Саме для цього при Президентові України утворена Національна тристороння соціально-економічна рада. Однак для повноцінної інституціоналізації соціального партнерства необхідно далі удосконалювати законодавчі основи функціонування відповідних інститутів, розширювати мережі органів партнерської взаємодії, розвивати інститут функціонального представництва тощо.

2.2.2. Доступність інформації

Важливе значення для розвитку громадянського суспільства, а відповідно і для розширення його участі у вирішенні суспільних проблем має забезпечення вільного доступу до інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Невипадково саме відкритість влади, доступність інформації щодо її діяльності та критерії обмеження доступу завжди були лакмусовим папірцем демократичності влади.

На жаль, досі в Україні спостерігаються факти невиконання органами державної влади та місцевого самоврядування відповідних норм законодавства, ігнорування процедур публічного обговорення офіційних рішень. Лише окремі правозахисні організації та журналісти отримують необхідну інформацію щодо діяльності органів державної влади.

Системною проблемою інформаційної сфери України є те, що її розвиток значно випереджає наявне правове регулювання інформаційних відносин. Закон України «Про інформацію», ухвалений у 1992 році, був для свого часу передовим, але, написаний ще у доінтернетівську еру, значною мірою застарів. Зокрема у Законі змішано права і обов'язки громадян і органів влади в інформаційній сфері, у ньому бракує належного

визначення поняття «офіційна інформація», що практично унеможливило б з'ясування обсягу права громадян на інформацію.

Недоліком чинного Закону «Про інформацію» є також неконкретність визначення поняття «конфіденційна інформація», що створює можливість його довільної інтерпретації. Аналіз розкритих Міністерством юстиції 285 нормативних актів Кабінету Міністрів України з грифом «не для друку», виданих протягом 2001-2005 рр., засвідчив недостатню обґрунтованість засекречування більшості зазначених документів, викликав серйозні підозри щодо законності здійснення дій, які ці документи передбачають.

Тому необхідним є чітке законодавче визначення критеріїв віднесення інформації до конфіденційної, випадків надання офіційним документам обмежувальних грифів тощо. Видається доцільним розглянути усі обмежувальні грифи всіх нормативних актів, виданих усіма органами державної влади України. Ті з них, що насправді містять державні секрети, мають бути віднесені до державної таємниці відповідно до Закону України «Про державну таємницю» або до відомостей з грифом «Для службового користування», а інші – без винятку і у повному обсязі – необхідно відкрити для суспільства.

Усе це вимагає розробки та запровадження нових юридичних підходів, вироблення сучасних ефективних гарантій інформованості населення на рівні вимог європейського законодавства, серйозної модифікації наявної в Україні правової парадигми забезпечення свободи слова та права на інформацію. Назріла необхідність розробки та ухвалення нового Закону «Про інформацію», який за своєю суттю став би законом «Про свободу доступу до інформації». Цей Закон має орієнтуватися на європейські демократичні норми, закріплені, зокрема, у рекомендаціях ПАРЕ Раді Міністрів Ради Європи № (81)19, схвалених ще у 1987 році.

У цьому документі досить вичерпно визначено загальні принципи побудови ефективної моделі забезпечення доступу громадян до інформації:

- вся інформація, якою володіють органи державної влади та місцевого самоврядування, підлягає оприлюдненню, а обмеження повинні сприйматися як виняток (т.зв. принцип максимального оприлюднення);
- кожен громадянин має право запитувати інформацію, якою володіють органи державної влади та місцевого самоврядування;
- органи державної влади та місцевого самоврядування мають бути зобов'язані публікувати суспільно важливу інформацію.

Закон має встановлювати як загальний обов'язок органів державної влади та місцевого самоврядування оприлюднювати інформацію, так і її ключові категорії, що підлягають опублікуванню.

Запити щодо надання інформації мають опрацьовуватися швидко, а перегляд відмов має бути доступним і незалежним. Процес прийняття рішень щодо інформаційних запитів має здійснюватися на трьох різних рівнях: органу державної влади чи місцевого самоврядування, апеляції до незалежного адміністративного органу та апеляції до суду. Там, де це необхідно, мають передбачатися заходи, спрямовані на гарантування повного доступу до інформації для окремих груп громадян, зокрема, для людей з обмеженими можливостями.

Усі органи державної влади та місцевого самоврядування мають бути забезпечені відкритими та доступними інформаційними системами, що забезпечуватимуть права

громадськості на отримання інформації. У їхній штатній структурі має бути відповідальна особа або структурний підрозділ, який би відповідав за обробку інформаційних запитів відповідно до чинного законодавства.

У разі відмови у наданні офіційних документів мають бути обґрунтовані причини відмови. Доступ до інформації може бути обмежений лише у випадках, визначених законом, перелік офіційної інформації, доступ до якої обмежено, має бути вичерпно визначений і оприлюднений.

Якщо органи державної влади та місцевого самоврядування намагаються заборонити чи обмежити доступ до інформації, вони мають відповідати за обґрунтування відмови на кожному етапі розгляду справи. Об'єкт звернення має довести, що інформація, яку він не оприлюднює, підпадає під режим обмежень.

Усі індивідуальні запити щодо одержання інформації від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших публічних організацій мають прийматися і задовольнятися, якщо ці органи чи організації не зможуть довести, що дана інформація підпадає під дію режиму обмежень.

Жоден орган державної влади чи місцевого самоврядування не повинен виводитися з-під дії Закону «Про інформацію», навіть якщо більшість його функцій потрапляє у зону обмежень. Це положення має застосовуватися до всіх гілок влади, так само як і до всіх державних функцій (включно з функціями органів безпеки і оборони).

Надзвичайно важливим напрямом у реалізації прав громадян на доступ до суспільно важливої інформації є даліше впровадження в Україні новітніх інформаційних технологій та їх широке застосування у сфері державного управління. Розвиток системи «електронного уряду» є ключовим елементом забезпечення гласності та відкритості функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування, оскільки створює принципову можливість здійснення відкритого діалогу та функціональної взаємодії влади з кожним громадянином, з кожною суспільною організацією і з кожною юридичною особою.

Можна визначити кілька головних напрямів застосування інформаційних технологій у системі державної влади з метою реалізації української моделі «електронного уряду»:

- аналіз результатів виконання державних програм та нормативно-правових актів щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування і розвитку інформаційно-комунікаційних технологій;
- формування мережевої урядової інфраструктури, створення і розвиток системи вертикально та горизонтально інтегрованих новинних ресурсів на базі інформаційних підрозділів центральних та місцевих органів влади, міністерств і відомств;
- створення єдиного каталогу мережевих ресурсів органів державної влади та місцевого самоврядування, а також створення нових і вдосконалення наявних довідково-інформаційних баз даних, в яких інтегруються тексти нормативно-правових актів різного рівня.

Становленню системи «електронного уряду» сприятимуть:

- удосконалення нормативно-правової бази, що регулює сферу інформаційних технологій та телекомунікацій, з метою забезпечення більшої доступності для населення відповідних послуг;
- розробка системи податкових та митних стимулів, спрямованої на швидке зростання сектору послуг інформаційних технологій, зниження вартості доступу до Інтернету;

- розширення мережі загальнодоступних громадських місць доступу до Інтернету.

Забезпечення повноцінного доступу громадян до інформації про діяльність влади сприятиме збільшенню довіри до влади, активізації діалогу між владою і суспільством, підвищенню рівня легітимності політичних інститутів та ефективності державної політики.

Необхідність поєднання ефективності з легітимністю, спільного блага з народним суверенітетом є вічним викликом для демократії. Ефективність і легітимність процесів прийняття рішень у державі можуть бути досягнуті тільки тоді, коли для державної влади національним інтересом є лише те, що є результатом проведеного раціонально і чесно суспільного обговорення. Сучасну демократію багато дослідників не випадково називають «демократією обговорення». І щоб вона працювала, критично необхідним є доступ громадян до інформації, так само як і свобода слова і ЗМІ.

2.3. СВОБОДА СЛОВА ТА ЗМІ: КРОКИ ДО УТВЕРДЖЕННЯ

В Україні триває процес утвердження реальної свободи слова, розвитку відповідної нормативно-правової бази. Набув чинності Закон України «Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо права на інформацію», яким змінено, зокрема, положення ч. 3 ст. 277 Цивільного кодексу України щодо негативної інформації та ст. 302 щодо поширення офіційної інформації. Цими змінами захищені свобода висловлювання поглядів і думок, право особи на спростування недостовірної інформації щодо себе або членів своєї родини, а також права юридичних осіб на захист конфіденційної інформації. Внесення зазначених коректив було вимогою журналістів та багатьох громадських організацій.

Верховна Рада України відхилила пропозиції щодо запровадження кримінальної відповідальності аж до позбавлення волі за наклеп загалом та за наклеп на адресу державного діяча зокрема. Така норма – у разі її ухвалення – грубо порушила б міжнародні стандарти у галузі свободи слова.

Президент України скористався правом вето щодо закону «Про внесення змін до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України, Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо захисту особистих прав і свобод людини і громадянина». Якби цей закон набув чинності, журналіст міг би потрапити за ґрати за висвітлення приватного життя публічної особи.

6 червня 2006 року Указом Президента № 493/2006 створено Національну комісію з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі. Завданнями цього консультативно-дорадчого органу є моніторинг ефективності реалізації нормативно-правових актів щодо свободи слова та розвитку інформаційної галузі, їхньої відповідності стандартам Ради Європи, ОБСЄ, вимогам політичної складової Копенгагенських критеріїв і положенням Плану дій Україна – ЄС, а також підготовка проектів нормативно-правових актів, пропозицій щодо виконання зобов'язань України, що випливають з її членства в європейських організаціях та планів взаємодії з Європейським Союзом.

Справжнім випробуванням і для влади, і для засобів масової інформації стали вибори до Верховної Ради та органів місцевого самоврядування навесні 2006 р. На цих виборах ЗМІ, за деякими винятками, продемонстрували високий рівень професійності

та збалансованості у висвітленні виборчої кампанії. І суб'єкти виборчого процесу, і засоби масової інформації прагнули уникнути конфронтації. Рада Європи у Резолюції № 216 (2006 р.) від 01.06.2000 р. «Про місцеві та регіональні вибори в Україні, спостереження за якими проводилося 26 березня 2006 року» засвідчила прогрес з боку державної влади щодо проведення виборів відповідно до міжнародних стандартів.

Разом із цим, перебіг суспільно-політичних процесів у другій половині 2006 р. виявив низку негативних тенденцій у сфері забезпечення свободи слова. Спостерігаються факти відновлення цензури у ЗМІ, перешкоджання виконанню журналістами професійних обов'язків з боку посадових осіб, публічного незадоволення чиновників самим фактом критики на свою адресу. Це свідчить про незавершеність формування системи захисту професійних прав журналістів, необхідність подальшої розбудови суспільних механізмів захисту свободи слова. Відповідно, одним з основних завдань державної політики в інформаційній галузі є подальше удосконалення законодавства про засоби масової інформації, сприяння поширенню у практиці ЗМІ відповідних європейських норм.

Головні напрями вдосконалення галузевого законодавства можна визначити як п'ять «В»: **Вільні ЗМІ**, **Відкритість**, **Відповідальність**, **Відповідність** міжнародним нормам, **Висвітлення виборів**.

Вільні ЗМІ останнім часом стали, швидше, не винятком, а нормою. Відійшли у минуле сумнозвісні «темники», залякування та примус щодо ЗМІ з боку влади. Однак, однією з найбільших проблем у контексті забезпечення свободи діяльності ЗМІ залишається питання статусу та незалежності державних та комунальних засобів масової інформації.

Конфлікти між місцевими органами влади та журналістами заснованих ними ЗМІ зайвий раз підтверджують, що чиновник психологічно не готовий сприймати критику на свою адресу у засобах масової інформації, на фінансування яких він виділяє державні чи комунальні гроші. Тому політика створення рівних можливостей у національному інформаційному просторі вимагає пристосування державних та комунальних ЗМІ до функціонування у ринкових умовах, законодавчого визначення продуманої та зваженої процедури їх роздержавлення.

Чи не найважливіша складова роздержавлення ЗМІ – створення системи суспільного мовлення, яке є невід'ємною ознакою демократичного суспільства і не контролюється (явно чи приховано) ані бізнесом, ані політичними силами, ані державною владою. У країн-сусідів ми бачимо приклади як реального суспільного мовлення, так і його грубої підробки, яка має лише назву суспільного. Держава має сприяти становленню справжнього суспільного мовлення, уникаючи при цьому простого перейменування відповідних державних ЗМІ, яке збереже наявну систему фінансування, а, відтак, і залежність від чиновників. Суспільне мовлення має стати зразком об'єктивності та неупередженості для решти мовників. У процесі його створення мають бути забезпечені:

- прозорість джерел фінансування;
- належна технічна база;
- механізми дієвого громадського контролю за діяльністю його структур.

Відкритість насамперед вимагається від органів державної влади. Суспільство поступово сприймає свободу слова як невід'ємну ознаку правової держави. Значно гірші справи з доступом до інформації, особливо до інформації про діяльність органів

державної влади. Як зазначалося вище, Закон України «Про інформацію» застарів. У сучасних швидких потоках інформації журналіст не може чекати 30 днів, поки надійде офіційна відповідь щодо актуальних питань суспільного життя. Тим паче, що у більшості випадків загальна комп'ютеризація органів державної влади дає можливість надавати потрібну інформацію значно швидше. Влада сама має бути зацікавлена у тому, щоб за посередництва журналістів суспільству оперативно надходила офіційна та перевірена інформація щодо потреб сьогодення. У цьому зв'язку законодавство про доступ до офіційної інформації потребує негайного вдосконалення з урахуванням наявності сучасних технічних засобів та міжнародних стандартів у цій сфері.

Вимоги відкритості стосуються і самих засобів масової інформації, особливо аудіовізуальних. Понад 10 років тому Комітет міністрів Ради Європи у Додатку до Рекомендації № R(94)13 «Про заходи щодо сприяння прозорості ЗМІ» рекомендував країнам-членам внести зміни до національного законодавства, забезпечивши прозорість медіа-власності. Щоб визначити ступінь довіри до того чи іншого інформаційного продукту, глядач повинен знати, хто володіє конкретним засобом масової інформації. При розробці процедури забезпечення відкритості ЗМІ слід використати досвід антимонопольного законодавства, зокрема визначити поняття «контроль над ЗМІ» відповідно до визначення поняття «контроль», зафіксованого у Законі України «Про захист економічної конкуренції».

Заручниками нинішньої непрозорої підконтрольності ЗМІ стають як споживачі інформаційного продукту, так і самі журналісти. Мали місце випадки, коли творчі працівники залучалися до судових воєн, що їх ведуть між собою, наприклад, реальні власники телеканалів та потенційні покупці. Як у старі часи «темників», журналісти при висвітленні таких конфліктів змушені ставати на бік лише однієї сторони, забуваючи про елементарну журналістську етику. У результаті глядачі позбавляються можливості дізнатися погляди обох сторін конфлікту.

Разом із прозорістю структури власності має бути законодавчо гарантована незалежність редакційної політики ЗМІ. До Закону України «Про інформацію» та інших профільних законів мають бути внесені зміни, які зобов'язують власників ЗМІ будь-якої форми власності до обов'язкового підписання з редакційними колективами принципів редакційної політики, визначають правовий статус цього документа, встановлюють обов'язковість його оприлюднення.

Відповідальність – не менш важлива складова діяльності ЗМІ, ніж їхні права. Адже право громадян на недоторканність приватного життя, право на спростування недостовірної інформації тощо мають не менше значення, ніж свобода слова. Журналіст має не тільки права, а й колосальну відповідальність перед читачами, глядачами, слухачами за кожне своє слово. Судовий спосіб визначення достовірності інформації є невід'ємною складовою діяльності ЗМІ у демократичному суспільстві.

Позитивним кроком у цьому контексті стали зміни до Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито», що зробили фактично неможливим подання позовів про «захист честі, гідності, ділової репутації» на мільйони гривень, дали можливість вітчизняним судам відрізняти реальні випадки завдання моральної шкоди від спроб збагатитися за рахунок ЗМІ. Це створює належні умови для захисту як прав громадян на достовірну інформацію щодо себе, так і права журналістів на професійну діяльність, забезпечує об'єктивність розгляду відповідних правових суперечок.

Значною проблемою правового регулювання діяльності ЗМІ залишається відсутність у законодавстві України реальної відповідальності за ксенофобію та розпалювання між національної ворожнечі у засобах масової інформації. Ст. 161 Кримінального кодексу, яка регулює ці питання, досі залишається «мертвою» нормою, оскільки в її чинній редакції доведення прямого умислу щодо ксенофобських дій є неможливим. Фактично неможливим є і припинення випуску друкованих ЗМІ за розпалювання національної ворожнечі на підставі закону «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні». Очевидно, що зазначені норми потребують ретельного удосконалення фахівцями з кримінального права з урахуванням міжнародного досвіду.

Є й інші напрями, за якими українське законодавство потребує приведення у відповідність до міжнародних норм, зокрема вимогам європейського законодавства щодо плюралізму та терпимості. Так, норми європейського законодавства визначають, що захист свободи висловлювання думок стосується не лише суті ідей та інформації, а й форми, в якій вони подаються, а право на вільне розголошення інформації поширюється не лише на інформацію та ідеї, що сприймаються позитивно, або розглядаються як необразливі, а й на такі, що ображають, обурюють або непокоять. Тому і в українському праві, і у судовій практиці необхідно запровадити ширші межі захисту оціночних суджень, внести відповідні зміни до Закону України «Про інформацію».

Важливим елементом процесу адаптації вітчизняного медіа-законодавства до міжнародних норм, удосконалення відносин ЗМІ та органів державної влади і місцевого самоврядування є нормативне визначення спрощених та уніфікованих правил акредитації журналістів. Ці правила мають базуватися на відповідних рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи Р-96 від 03.05.1996 р. «Про захист журналістів в умовах конфліктів та суспільної напруженості».

Крім того, з метою врахування прецедентів Європейського Суду з прав людини в законодавстві України необхідно передбачити особливий правовий статус публичних осіб (народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування тощо), розширити допустимі межі критичних висловлювань на їхню адресу. Втім навіть до появи відповідних змін у законодавстві українські суди мають усі підстави застосовувати під час розгляду справ як джерело права Європейську Конвенцію про захист прав і основних свобод людини та практику Європейського Суду з прав людини – на підставі ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

Згідно з міжнародними нормами вимагає удосконалення і правове забезпечення захисту професійної діяльності журналіста. Для журналістів, які оприлюднюють інформацію про вчинення злочинів, особливо – про корупційні дії та зв'язки з організованою злочинністю посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, слід запровадити державний захист як для особливо важливих свідків та гарантувати право на збереження конфіденційності джерел інформації. Водночас у разі доведення зловмисного наміру щодо поширення недостовірної інформації, яка завдала шкоди, необхідно передбачити жорсткі санкції адміністративного і фінансового характеру.

Необхідно оптимізувати і правові норми, що стосуються висвітлення виборів, хоча тут далеко не все залежить від державної влади. Потрібний докорінний перегляд ролі ЗМІ у виборах і розуміння цієї ролі самими журналістами. Практика свідчить, що законом неможливо передбачити усі можливі порушення у виборчій агітації. Основним рушієм відповідних позитивних змін має стати усвідомлення журналістами свого значення для суспільства, створення відповідної системи саморегулювання преси, ухвалення дієвого кодексу професійної етики. Доцільним є зниження рівня нормативного регулювання окремих питань, пов'язаних з професійною діяльністю журналістів, розширення прав корпоративних журналістських асоціацій, як це відбулося, зокрема, в Австрії, Австралії, Німеччині, Нідерландах, Норвегії, Швеції, США, Великобританії. Це стосується не лише принципів висвітлення виборчих кампаній, а й усього кола питань журналістської етики: від прихованої реклами до дифамації.

Разом з тим забезпечення високих стандартів свободи слова і дотримання рівних можливостей кандидатів під час виборів вимагає узаконення права ЦВК за погодженням з Національною радою з питань телебачення і радіомовлення застосовувати серйозні фінансові санкції до ЗМІ, які відмовилися власним коштом розмістити відповідь кандидата на компрометуючу його інформацію або не встигли розмістити її, у тому числі в іншому виданні.

З огляду на наведене вище як першочергові кроки державної політики в інформаційній сфері пропонується:

- внести до законів України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про інформаційні агентства», до Цивільного кодексу України зміни, що закріплюють зобов'язання власників ЗМІ укладати з редакційними колективами угоди щодо принципів редакційної політики, передбачити можливість захисту цих принципів у судовому порядку;
- зобов'язати на законодавчому рівні (закони України «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про інформаційні агентства») засоби масової інформації оприлюднювати інформацію про засновників, акціонерів та бенефіціарів;
- внести до Закону України «Про вибори народних депутатів України» зміни, якими визначити міру фінансової відповідальності ЗМІ за відмову у наданні права на відповідь кандидатам в депутати, щодо яких були оприлюднені компрометувальні матеріали;
- запровадити механізми правового захисту журналістів, які повідомляють правоохоронні органи про суспільно небезпечні діяння, вчинення корупційних дій посадовими особами органів державної влади і місцевого самоврядування;
- затвердити Національною комісією з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі Концепцію «Принципів корпоративного управління засобами масової інформації» з урахуванням відповідних стандартів країн Європейського Союзу, передбачивши заходи із зміцнення конкурентоспроможності та незалежності вітчизняних ЗМІ;
- розробити Національною комісією з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі «Стратегію запровадження Суспільного мовлення до 2008 року» з подальшим поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України.

2.4. УТВЕРДЖЕННЯ ПРАВОСУДДЯ ВІДПОВІДНО ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ – ШЛЯХ ГАРАНТУВАННЯ ПРАВ ТА ОСНОВНИХ СВОБОД ЛЮДИНИ

2.4.1. Виклики, що обумовлюють нагальну необхідність судової реформи

Важливою умовою подальшого демократичного розвитку українського суспільства є наявність справедливого і доступного суду. Він також є головним чинником утвердження в Україні верховенства права як глобальної системи правовідносин в трикутнику «людина – суспільство – держава».

Ключовим засобом досягнення поставленої мети є реформи судової і суміжних з нею правових систем.

Серед наявних сьогодні викликів у цій сфері слід насамперед виділити:

- незадовільне забезпечення (фінансове та матеріально-технічне) суддів та органів судової влади;
- недостатній рівень моральних якостей, кваліфікації суддів та працівників апаратів судів;
- недостатній рівень незалежності суддів та їх соціального забезпечення;
- невідповідність наявної системи судів загальної юрисдикції вимогам Конституції України, видам і стадіям судочинства;
- переважання судів та недостатня прозорість їхньої діяльності;
- неефективність системи виконання судових рішень.

У Посланні до Верховної Ради України, проголошеному в лютому 2006 року, Президент України визначив системну судову реформу одним з головних пріоритетів свого політичного курсу.

З цією метою вже 20 березня 2006 року Указом Президента України був затверджений «План заходів на 2006 рік щодо вдосконалення судового устрою та забезпечення справедливого судочинства в Україні відповідно до європейських стандартів». Цим документом передбачено низку заходів, спрямованих на належне забезпечення діяльності судової влади, поліпшення якості кадрового забезпечення суддівського корпусу, удосконалення судового устрою та підвищення ефективності судового захисту.

Одним з ключових елементів реалізації цього плану стало затвердження Президентом України «Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів». Концепція передбачає сприяння розвитку правосуддя, спрямованого на «утвердження верховенства права через забезпечення:

- доступності правосуддя;
- справедливої судової процедури;
- незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів;
- юридичної визначеності, однаковості судової практики;
- ефективності судового захисту».

Відповідно до означених завдань реформа вітчизняної судової системи повинна мати такі основні складові:

- створення умов для належної діяльності судової влади у спосіб підвищення матеріально-фінансового забезпечення судів та суддів, встановлення законодавчих гарантій належного фінансування судової влади;
- встановлення єдиної конкурсної процедури добору кандидатів і призначення суддів на посади;
- підвищення ефективності внутрішнього контролю, кваліфікаційної і дисциплінарної практики у корпусі суддів;
- завершення формування системи адміністративного судочинства як нового підходу до взаємовідносин держави та громадянина;
- розвиток інституту альтернативних (позасудових) способів вирішення спорів;
- розширення доступу громадян до конституційної юстиції;
- зменшення кількості утримуваних під вартою осіб на досудових стадіях, посилення контролю за дотриманням принципу презумпції невинуватості;
- перегляд повноважень прокуратури з метою позбавлення її функцій, що обмежують повноваження інших гілок державної влади (виконавчої, судової);
- розробка і прийняття відповідних нормативно-правових актів, спрямованих на суттєве підсилення правозахисної функції адвокатури та забезпечення її самоврядування;
- створення системи доступної правової допомоги громадянам.

2.4.2. Належне фінансове забезпечення судів

Незадовільний стан забезпечення судів залишається однією з основних проблем судової системи України, чинником, що перешкоджає її реальній незалежності.

З метою поліпшення ситуації у цій сфері, на виконання затвердженого Президентом України «Плану заходів на 2006 рік щодо вдосконалення судового устрою» Кабінет Міністрів України затвердив «Державну програму забезпечення судів належними приміщеннями на 2006–2010 роки». Згідно з цією програмою 717 судів загальної юрисдикції (91 % загальної кількості судів, що функціонують в Україні) будуть забезпечені приміщеннями, що відповідатимуть вимогам щодо здійснення судочинства.

Потребує змін і порядок фінансового забезпечення діяльності судів. Для забезпечення ефективності реформи системи судочинства і діяльності судової системи в цілому необхідно:

- надати видаткам на фінансування судової системи статус захищених;
- визнати обов'язковим включення до Закону України «Про Державний бюджет України» потреб судової влади;
- визначити і законодавчо встановити доходи бюджету, що мають бути додатковими джерелами фінансування діяльності судової влади.

Зокрема надходження від судового збору мають спрямовуватимуться на забезпечення потреб судового процесу. Запровадження судового збору дозволить відмовитися від оплати сторонами витрат на інформаційно-технічне обслуговування судового процесу.

Має бути законодавчо запроваджений принцип, за яким видатки судової системи не можуть бути зменшені у 2007 фінансовому році стосовно фінансових показників 2006 року.

Відповідні законопроекти, підготовлені за участю Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, внесені на розгляд парламенту в другій половині 2006 р.

Надзвичайно важливим питанням судової реформи має стати й поліпшення грошового забезпечення суддів. Воно повинно відповідати високій ролі, яку судді відіграють у демократичному суспільстві. Винагорода за працю судді має встановлюватися виключно законом, з чітким визначенням її складових: оклад, надбавка за вислугу років, надбавка за кваліфікаційний клас.

2.4.3. Удосконалення системи формування суддівського корпусу та підвищення його якості

Гарантією незалежності суддів є:

- встановлена законом винагорода за роботу судді, розмір якої має забезпечувати як достойний рівень його життя, так і стимулювання досвідчених фахівців у сфері права на обрання суддівської кар'єри;
- належний порядок добору кандидатів на суддівські посади та кар'єрного просування судді; закріплення принципу, за яким підвищення посади судді можливе лише за умови попереднього отримання відповідного кваліфікаційного класу;
- ефективні системи первинної підготовки судді, поточного навчання, підвищення кваліфікації суддів.

Добір і просування по службі суддів мають ґрунтуватися на засадах високої кваліфікації та належних моральних якостей претендентів, бути прозорими і здійснюватися на конкурентних засадах. Пріоритет у призначенні на посаду судді повинен надаватися адвокатам і помічникам суддів. Визначальну роль в цьому мають відіграти Академія суддів України, Вища кваліфікаційна комісія суддів, Вища рада юстиції, органи суддівського самоврядування.

Потребує вдосконалення система контролю за діяльністю суддів, забезпечення якісного виконання ними своїх обов'язків. За одинадцять місяців 2006 року лише Міністром юстиції України внесено до кваліфікаційних комісій суддів 30 подань (відносно 34 суддів) щодо ініціювання дисциплінарної відповідальності суддів у зв'язку із грубим порушенням ними чинного законодавства під час здійснення правосуддя.

Покращенню дисциплінарної практики у системах судової влади та відповідно якості суддівського корпусу мають сприяти створення Дисциплінарної комісії суддів України, запровадження принципу змагальності у здійсненні дисциплінарних процедур, посилення повноважень органів суддівського самоврядування у частині ініціювання дисциплінарного провадження, встановлення принципу, за яким рішення Дисциплінарної комісії суддів може бути скасоване судом загальної юрисдикції лише у разі недотримання процедури розгляду.

Дисциплінарна відповідальність суддів має наступати не лише за тяганину та некваліфіковане здійснення суддівських функцій, порушення присяги та суддівської етики. Вона має поширюватися й на тих суддів, які систематично ухвалюють рішення, що суперечать нормам Конституції та законів України, рішенням Конституційного Суду України, Конвенції про захист прав і основних свобод людини, її тлумаченням Європейським судом з прав людини та його судовій практиці. На кожен випадок прийняття

подібних рішень апеляційні та касаційні судові інстанції мають реагувати окремими ухвалами.

Дієвим чинником поліпшення кадрової ситуації у суддівському корпусі також має стати запроваджене Указом Президента України формування резерву кандидатів на заміщення адміністративних посад у судах загальної юрисдикції.

2.4.4. Підвищення доступності правосуддя

Одним із найважливіших аспектів судової реформи є забезпечення доступності правосуддя, повноцінна реалізація конституційного права на судовий захист прав і свобод людини і громадянина.

Основними причинами низької доступності правосуддя є:

- неналежний стан значної кількості приміщень судів, відсутність необхідної оргтехніки, недостатність витрат на організаційне забезпечення судового процесу, викликані хронічним недофінансуванням судової влади;
- перевантаження судів, викликані недосконалою структурою судової системи, недоліками матеріального і процесуального законодавства.

Результатом перевантаження судів є створення штучних перешкод для доступу до правосуддя: відмови у розгляді заяв, відмови у відкритті провадження, ухилення від процесуальних повідомлень тощо.

З огляду на це важливими завданнями розв'язання проблем у цій сфері є такі:

- вдосконалення структури судової системи у частині формування судових округів та запровадження чіткої спеціалізації судів;
- визначення оптимальної вартості судових витрат;
- забезпечення належного фінансування судового процесу і капітальних видатків судової системи;
- встановлення зручної, простої та зрозумілої процедури звернень до суду;
- встановлення чітких і зрозумілих підстав для відмови у розгляді позовної заяви;
- повернення повноважень щодо розгляду окремих категорій адміністративних поступків до компетенції органів виконавчої влади (квазіюстиції);
- розширення процесуальних повноважень помічників судді.

Ефективним способом розвантаження судів також має стати розвиток альтернативних механізмів вирішення судових суперечок (медіація, нотаріат, третейське судочинство).

Так, нотаріату доцільно передати частину функції наказового провадження. Третейські суди можуть розв'язувати більшість спорів, що виникають з цивільних та господарських правовідносин. Медіація – посередництво в досягненні компромісу між сторонами та в урегулюванні ними спору – може застосовуватися як у цивільних та адміністративних справах, так і у кримінальних. Держава має стимулювати розвиток медіації через створення відповідних законодавчих передумов, які давали б змогу судові за згодою сторін спрямувати справу для проведення медіації, а також легалізувати результати медіації.

Дієвим інструментом підвищення доступності правосуддя є розвиток та впровадження ефективної системи безоплатної правової допомоги. На виконання завдань «Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні

відповідно до європейських стандартів» з метою встановлення загальних принципів формування і функціонування системи безоплатної правової допомоги в Україні, а також повного або часткового фінансування правової допомоги за рахунок коштів державного бюджету Указом Президента України затверджено Концепцію формування системи безоплатної правової допомоги в Україні. Створення ефективної системи безоплатної правової допомоги відповідно до Концепції відбуватиметься у спосіб:

- 1) створення взаємопов'язаних складових системи – первинної та вторинної безоплатної правової допомоги;
- 2) забезпечення належного рівня та оптимального порядку оплати правової допомоги за рахунок державного бюджету;
- 3) встановлення чітких критеріїв доступу осіб до безоплатної правової допомоги;
- 4) створення ефективної моделі управління системою безоплатної правової допомоги та її фінансування.

Важливим елементом доступності правосуддя є забезпечення інформованості суспільства щодо судових рішень. У 2006 р. здійснено важливий крок у цьому напрямі: на виконання Закону України «Про доступ до судових рішень» впроваджено Єдиний державний реєстр судових рішень. Однак забезпечення функціонування Єдиного реєстру потребує розвитку і вдосконалення. Зокрема нагальною є повна інформатизація діяльності судів та автоматизація їхнього діловодства.

2.4.5. Пріоритети реформування законодавства, що стосується правосуддя

Розвиток судової системи України потребує внесення суттєвих змін до законодавства України, місцями – зміни самої філософії окремих правових норм. Так, необхідно викоринити у вітчизняному судочинстві практику нормативізму, за якою одна із сторін завжди має програти або бути покараною. Таке судочинство націлене не на примирення сторін, а на загострення конфлікту. Між тим сучасні європейські стандарти судочинства ставлять суд на позицію арбітра, основним завданням якого є допомога сторонам у досягненні компромісу. Для ефективного виконання цієї функції видається за необхідне унормувати процедуру примирення у процесуальному законодавстві.

Для забезпечення єдності судової практики, однозначного застосування правових принципів доцільно:

- змінити систему судів загальної юрисдикції за конституційним принципом територіальності і спеціалізації, підсиливши повноваження Верховного Суду України щодо забезпечення єдності судової практики у судах спеціалізованих юрисдикцій;
- розширити підстави перегляду судових рішень;
- запровадити можливість ухвалення касаційними судами попереднього рішення по справі в питаннях неоднозначного застосування норми матеріального права.

Потребують чіткого визначення підстави і строки перегляду рішень за нововиявленими обставинами. Призупинення виконання судових рішень має допускатися лише у надзвичайних випадках. Доцільно надати судам право порушувати питання про перегляд судової практики чи правової позиції, якщо вони вважають її спірною.

У конституційному судочинстві необхідно вдосконалити процедуру розгляду справ, встановити права та обов'язки учасників провадження, чіткіше визначити їхній процесуальний статус, врегулювати порядок розгляду питань щодо надання висновків

стосовно законопроектів про внесення змін до Конституції України. Юрисдикцію Конституційного Суду України щодо конституційного контролю варто розширити: КС має отримати повноваження щодо розгляду конституційних скарг громадян і неурядових організацій, що буде відповідати конституційному положенню про визнання його єдиним органом конституційної юрисдикції.

Потребує поліпшення правозахисна діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Він має сповна використовувати надані йому законом можливості для виявлення та усунення порушень чи обмежень прав громадян. Як свідчать дані, своє право на звернення до конституційної юстиції Уповноважений Верховної Ради України використовує рідко. За останні дев'ять років від українського омбудсмена надійшло до Конституційного Суду України лише дев'ять звернень з питань порушення прав громадян, тоді як від Президента України – 53.

Однією з найгостріших проблем становлення справедливого судочинства є невиконання судових рішень. Невипадково скарги на порушення права на справедливий суд через невиконання рішень національних судів становлять найбільшу частину заяв до Європейського суду з прав людини від громадян України. Особливо це стосується соціальних виплат та стягнення заборгованості із заробітної плати.

З огляду на це існує потреба законодавчого удосконалення діяльності державної виконавчої служби. Разом з цим треба сміливіше запроваджувати в Україні досвід європейських країн щодо запровадження інституту недержавних виконавців та відповідних агенцій з виконання судових рішень. Недержавна система виконання судових рішень, як свідчить практика багатьох європейських країн, може бути набагато ефективнішою від державної. Реформування цієї системи слід здійснювати послідовно і поетапно. Водночас необхідно посилити відповідальність боржників за ухилення від виконання судових рішень, а також за умисне створення умов, що унеможливають виконання судових рішень.

Україна належить до держав з надзвичайно високим відсотком випадків затримання та утримання під вартою осіб на досудових стадіях. Близько третини обвинувачених чекають суду саме за ґратами. До заарештованих нерідко застосовують незаконні методи фізичного та психічного впливу. Це свідчить про вкрай незадовільну реалізацію закріпленого у Конституції України принципу презумпції невинуватості. Тому у сфері кримінальної юстиції, зокрема органів слідства та прокуратури, наближення правової системи України до європейських стандартів повинне передбачати реформування як процедурних, так і організаційно-правових засад її діяльності. Таке реформування має бути системним і послідовним та відбуватися за схемою:

- об'єднання систем кримінального і адміністративного права в єдину систему (кримінальні правопорушення);
- розмежування кримінальних правопорушень на злочини і кримінальні проступки;
- декриміналізація певної частини складів злочинів до рівня кримінальних проступків;
- вироблення окремих процедур кримінального переслідування за скоєння злочинів і кримінальних проступків;
- відповідно до принципів нового кримінального процесу створення нової організаційної побудови органів підтримання правопорядку, дізнання, досудового слідства;
- приведення функцій прокуратури України у відповідність до Конституції України.

На розвиток конституційного права на правову допомогу та процесуальних принципів змагальності та диспозитивності нова адвокатура України має бути створена як самоврядна, незалежна правозахисна організація. Її завданням мають бути: протистояння обвинувальному ухилу держави, обвинувачення державних інституцій у разі порушення ними прав і свобод людей, реалізація принципу змагальності у судочинстві, а через нього й справедливості судових рішень, реалізація відповідно до закону права громадян на правову допомогу. Саме адвокатура має становити у подальшому кадровий резерв претендентів на посади суддів України.

Лише в тій країні, в якій діє доступне, справедливе й ефективне правосуддя, держава стає справжнім слугою суспільства.

Розділ 3.

РОЗВИТОК ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ ТА СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЦІННОСТЕЙ

3.1.1. Утвердження демократичної системи владних відносин як складова стратегії демократичного розвитку України

Стратегія подальшої демократизації українського суспільства, формування сучасної конкурентоспроможної держави потребує створення оптимальної інституціональної моделі правління, яка спиратиметься на демократичну процедуру.

Демократичний розвиток України – це цивілізаційний процес об'єктивного характеру. Історія Європи після другої світової війни свідчить:

по-перше, демократизація процесів внутрішньополітичного й зовнішньополітичного життя європейських країн – це ключова тенденція розвитку європейської цивілізації;

по-друге, країни Центральної та Східної Європи, що звільнились від тоталітаризму, досягають найбільших успіхів якраз завдяки утвердженню європейських цінностей та демократизації всіх сфер суспільного життя;

по-третє, значна частина нерозв'язаних проблем в економіці та політиці у цих країнах спричинена саме гальмуванням процесів демократизації.

Демократія може стати основою для формування ефективної політичної системи. Але теперішня ситуація в Україні не веде ні до зміцнення демократії, ні до підвищення ефективності влади. Представники різних політичних сил у владних структурах по-своєму трактують національні інтереси й шляхи їх досягнення, і на цій основі конкурують за політичний і економічний вплив на суспільні процеси. Демократичний шлях приходу до влади за відсутності ефективних правових обмежень використовується певними політичними силами для дій, спрямованих на згортання демократії, відновлення авторитарних управлінських практик.

Недостатньо демократична, різноспрямована у своїх ціннісних орієнтирах влада не спроможна забезпечити досягнення європейських стандартів життя для українських громадян, не може створити позитивний імідж України у світі.

Отже, головним завданням сьогодні є розвиток процесу творення демократичної ефективної влади, яка має бути єдиною у відстоюванні національних інтересів у внутрішній і зовнішній політиці.

Складність ситуації щодо поглиблення демократичності й підвищення ефективності влади зумовлена й іншими чинниками, які перешкоджають утвердженню демократичних цінностей в Україні та знижують довіру до влади. Це зокрема:

- відсутність дієвих механізмів політичної відповідальності політичних сил, що її формують, їх підзвітності громадянам;

- непрозорість управлінських процедур у державній владі й місцевому самоврядуванні через низьку політичну й управлінську культуру її представників та низький рівень дотримання законності;
- високий рівень конфліктності серед політичної еліти та у суспільстві на ґрунті різновекторних ціннісних орієнтирів;
- корупція, в тому числі політична, на всіх рівнях влади

Подолання означених проблем є одним із завдань розбудови демократичного суспільства європейського зразка.

Результати соціологічних досліджень свідчать, що в Україні існує певний розрив між декларованими державою цінностями-цілями та реально існуючими владними практиками. Рівень задоволення громадян тим, як в Україні функціонує демократія, залишився дуже низьким: у 2006 р. – 61 % незадоволених, у 2004 – 59 %.

Головний виклик, який постав перед Українською державою, – зростаюча конфліктність. Вона спостерігається у багатьох сферах суспільного життя та владних відносин. Здатність до подолання конфліктогенних чинників – це також ціннісний вимір демократії.

Варто окреслити головні проблеми, які вимагають невідкладних дій. Найбільш конфліктогенною є внутрішньополітична ситуація, коли відбуваються зіткнення суб'єктів політики щодо реалізації своїх інтересів і цілей, пов'язаних насамперед з отриманням влади або її перерозподілом. Основою політичних конфліктів в Україні є незавершеність процесу формування спільної ідентичності її громадян, наявні ідеологічні, економічні, політичні, етнічні, соціокультурні суперечності, які загострюються в перехідний період розвитку, а також відсутність консенсусу серед основних політичних сил щодо змісту національних інтересів країни. Часто політичні сили застосовують у боротьбі за владу всі засоби, у тому числі і так звані «брудні» – шантаж, дезінформацію, провокації тощо. Така безвідповідальна політична боротьба дестабілізує владу і державу, веде до різного роду політичних і моральних потрясінь. Тому актуальним є завдання спрямування політичної конкуренції політичних партій та їх лідерів у відповідальне патріотичне русло, досягнення консенсусу щодо змісту національних інтересів, які за визначенням не можуть бути ставкою у політичній боротьбі.

Головним і необхідним компромісом у політичній сфері був покликаний стати **Універсал національної єдності, підписаний влітку 2006 року за ініціативи Президента.** Цей документ створено в інтересах розвитку держави, її єдності, досягнення консенсусу між різними політичними силами, а також між Главою держави і парламентською більшістю. Укладання своєрідного політичного договору мало відкрити шлях до співпраці парламентських політичних сил. Це значно знизило б рівень політичного напруження, унеможливило нарощування протистояння в українському суспільстві. Водночас окремі політичні сили стали на шлях ігнорування положень Універсалу, використавши його лише як засіб приходу до влади. Звичайно, такий стан політичних відносин не на користь справі демократичного розвитку держави.

Чинником загострення конфліктності в країні також є спроби деяких політичних сил небезпечно грати на ідеях і принципах федералізації всупереч конституційним засадам України, які визначають унітарність нашої країни. Україна – єдина держава. Єдність України має стати для всіх політичних сил наріжним принципом та найвищою

цінністю. Закони, політико-правова система, армія та інші інститути держави повинні чітко стояти на позиціях збереження та захисту цієї єдності, що потребує розробки відповідних процедур.

Гостро деструктивним фактором політичної системи є корупція, що загрожує демократії, правопорядку та соціальній справедливості, перешкоджає економічному розвитку та є викликом моральним устоям суспільства. Корупція негативно впливає на формування і діяльність владних і політичних інститутів, підриває довіру громадян до влади, ускладнює відносини України з іноземними партнерами.

Подолання цього ганебного явища потребує здійснення системи скоординованих заходів: законодавчих, організаційних, інформаційних та ін.

Зasadничим документом, який визначає стратегію і тактику боротьби з корупцією, є Концепція подолання корупції «На шляху до доброчесності», затверджена Указом Президента України № 742/2006 від 11 вересня 2006 року. Концепція, зокрема, передбачає прийняття низки законів, таких як «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення» та ін. Деякі з них пройшли перше читання у парламенті. Втім очевидно, що лише комплексне прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на подолання корупції, може суттєво змінити ситуацію в цій сфері. Здатність парламентської коаліції та Уряду спільно забезпечити реалізацію Концепції подолання корупції буде справжнім тестом на спроможність українських політичних сил реально боротися з цим соціальним лихом.

3.1.2. Особливості української політичної системи парламентсько-президентської республіки, утвердження збалансованої і ефективної системи взаємодії гілок влади

З відкриттям роботи Верховної Ради України 5-го скликання, яке відбулося 25 травня 2006 р., набули чинності в повному обсязі зміни і доповнення до Конституції України, внесені 8 грудня 2004 р. З ними пов'язувалися надії на створення більш ефективної та політично відповідальної системи влади (насамперед за рахунок переходу до моделі формування Уряду Верховною Радою, обраною за виборчими списками політичних партій і блоків).

Реформа мала покращити умови для реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами (через створення безпосереднього зв'язку між результатами їх волевиявлення на виборах і формуванням виконавчої влади), зробити владу більш відкритою, прозорою і підконтрольною суспільству (через персоніфікацію суб'єктів формування влади та відповідальності за результати її діяльності).

Водночас процес формування та діяльності влади у нових конституційних умовах виявив низку проблем, що негативно вплинули на можливості реалізації відповідних прав громадян та принципів діяльності влади.

Головними з них є такі.

1. Неузгодженість щодо обсягу повноважень та механізмів їх реалізації вищими інститутами влади.

Конституція України не дає відповіді на питання, яким чином мають узгоджувати політичні позиції Президент України, з одного боку, і коаліція депутатських фракцій та Уряд – з іншого.

Передвиборна програма Президента України, яка відбиває його погляди щодо змісту та цілей державної політики у відповідних сферах, отримує безпосередню легітимацію від більшості громадян України, які мають право голосу, під час президентських виборів.

Передвиборні програми партій і блоків, представлених у Верховній Раді України, отримують легітимацію від певних частин виборців і в разі створення коаліції відбиваються в політиці Кабінету Міністрів (формалізуючись через його Програму дій). Відсутність у Конституції положень про узгодження політичних позицій вищих владних інститутів містить в собі небезпеку виникнення конфліктів на цьому ґрунті, конкуренції за можливість реалізації повноважень, спроб обмеження повноважень одного інституту іншим.

Наприклад, повноваження Президента України, зокрема визначені ст. 102, та пп. 3, 17 ч.1 ст. 106 (керівництво у сферах зовнішньої політики, національної безпеки і оборони), передбачають їх реалізацію через систему органів виконавчої влади. Водночас протягом діяльності Кабінету Міністрів у другій половині 2006 р. у зазначених сферах неодноразово спостерігалися конфлікти між Президентом і Урядом (відповідно парламентською коаліцією), що зрештою призвели до прийняття Закону «Про Кабінет Міністрів» у редакції, що значною мірою суперечить чинному конституційному розмежуванню повноважень парламенту, Уряду і Глави держави, провокує нестабільність у політичному житті країни і ставить під загрозу національні інтереси.

За цих умов вироблення узгоджених політичних рішень і реалізація послідовного політичного курсу української держави залежить переважно від політичної волі цих владних інститутів і їх готовності до компромісів.

Протягом першого періоду діяльності влади у новому конституційному форматі гостро виявилася проблема неврегульованості процедур взаємодії між Президентом, Кабінетом Міністрів та парламентською коаліцією. Першими виникли конфлікти навколо: процедури призначення і звільнення Президентом за поданням Кабінету Міністрів голів місцевих державних адміністрацій; порядку скріплення актів Президента України підписами прем'єр-міністра та профільного міністра і правами сторін в цьому процесі; реалізації Президентом свого права зупиняти дію актів Кабінету Міністрів; порядку та процедури звільнення Верховною Радою міністрів, призначених за конституційною квотою Президента України.

Неврегульованість зазначених питань Конституцією і чинним законодавством за умов різних, подекуди протилежних, підходів до тлумачення відповідних положень Конституції різними владними інститутами, спричиняє виникнення перманентних конфліктів, тим самим знижуючи ефективність дій системи влади у цілому.

2. Недосконалість процедур формування парламентської коаліції та засад функціонування депутатських фракцій, наявність можливостей для викривлення волевиявлення громадян.

Конституція містить лише загальні положення щодо формування коаліції у Верховній Раді України. Процедури створення і припинення діяльності коаліції містяться в Регламенті Верховної Ради України, який затверджується Постановою Верховної Ради. Це дає можливість діючій у Парламенті коаліції переглядати умови своєї діяльності простою більшістю голосів.

Така ситуація відкриває можливість для довільного коригування політичними силами норм Конституції, створення умов для вільного переформатування коаліцій залежно від поточної політичної кон'юнктури, внаслідок чого відкриваються можливості

для втрати зв'язку політичної структури Верховної Ради з результатами виборів і відповідно ревізії народного волевиявлення.

Визначена у Конституції формула запобіжника міжфракційним переходам народних депутатів (т.зв. імперативного мандату) є недосконалою. Відсутність серед підстав для припинення повноважень народного депутата такої, як виключення з фракції, дозволило окремим депутатам ігнорувати партійні позиції, зокрема «індивідуально» вступати до парламентської коаліції. Подібні дії депутатів не передбачені Конституцією (в ній зазначається, що у Верховній Раді створюється «коаліція депутатських фракцій»), вони суперечать логіці пропорційних виборів і є за своєю суттю викривленням народного волевиявлення. На жаль, відповідна практика отримала легітимацію через зміни до Регламенту Верховної Ради України, згідно з якими відновлено «позафракційний» статус народних депутатів. Враховуючи дискусійний характер цієї зміни до Конституції, доцільно визначитися: взагалі відмовитися від імперативного мандату або зробити цей принцип дієвим.

Конституція України не передбачає закріплення зв'язку між програмою діяльності парламентської коаліції та програмою дій сформованого нею Кабінету Міністрів, а також корекції останньої у зв'язку з розширенням чи зменшенням складу коаліції. Ця обставина не відповідає логіці формування Уряду коаліцією і може стати потенційним джерелом конфліктів.

3. Недосконалість процедур формування персонального складу Кабінету Міністрів України.

Норми Конституції щодо процедури формування Уряду парламентською коаліцією є недосконалими і припускають виникнення конфліктних ситуацій. Унаочненням є ситуація, яка виникла у процесі формування антикризової коаліції та Уряду і надала підстави для дискусій з приводу наявності підстав у Президента для розпуску Верховної Ради України та проведення позачергових виборів. Подібні наслідки може мати невизначеність у Конституції критеріїв, за якими Кабінет Міністрів вважається сформованим.

Конституція України містить лише загальні принципи формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України та формування коаліцією Кабінету Міністрів. Водночас у Конституції не дається відповіді на питання, чи можуть бути членами Уряду представники партій і блоків, які не входять до складу коаліції. Внаслідок неврегульованості цього питання відкриваються можливості для порушення визначеного Конституцією принципу формування Уряду коаліцією депутатських фракцій, і, відповідно, викривлення волевиявлення громадян, провокуються інші негативні наслідки.

Серед підстав припинення діяльності Уряду немає такої, як припинення діяльності коаліції, що його сформувала. Виникнення подібної ситуації є теоретично можливим внаслідок переформатування чи розпаду коаліції. У цьому разі можна очікувати виникнення конфлікту між новою коаліцією і Урядом, сформованим попередньою коаліцією.

Перелік правових лакун та суперечностей в чинній редакції Конституції України цими проблемними моментами не вичерпується.

Наведені вище та інші проблемні моменти у чинній Конституції, які виявилися після набуття чинності змін до неї, ще раз підтверджують актуальність проблеми її вдосконалення. Президент України наголошував на цьому у своєму минулорічному посланні до Верховної Ради, запропонувавши План дій для проведення політичної реформи в інтересах громадян, суспільства і держави.

З метою вирішення окреслених проблем Президент України у межах визначеної Конституцією правосуб'єктності ініціював процес удосконалення конституційних змін. Складовою цих змін є визначення статусу та повноважень інституцій державної влади і докладного окреслення процедурних питань їх діяльності та взаємодії. Саме тому Глава держави у листопаді 2006 року підписав Указ про утворення Комісії з опрацювання пропозицій щодо внесення змін до Конституції України та підготовки законопроектів, спрямованих на їх реалізацію. Створення Комісії та її діяльність покликані забезпечити системне і комплексне опрацювання пропозицій з удосконалення конституційного регулювання суспільних відносин, створення збалансованої системи стримувань і противаг.

З огляду на недосконалість чинної Конституції надзвичайно важливу роль на сучасному етапі має відіграти Конституційний Суд України. Йому доведеться виступити арбітром в тлумаченні положень Конституції, з приводу яких виникли міжінституційні конфлікти, а також стосовно законодавчих актів, що прийняті на основі цих положень. Утримання різних інститутів влади та політичних сил від бажання вплинути на Конституційний Суд з метою реалізації власних інтересів буде наочним свідченням їх готовності дотримуватися принципів верховенства права і розподілу влад. На жаль, негативним сигналом у цьому сенсі стали затягування Верховною Радою процесу формування Конституційного Суду, а також законодавче обмеження сфери конституційної юрисдикції.

Принциповим моментом в конституційному процесі є те, що без удосконалення Конституції на рівні вищих владних інститутів навряд чи доцільно переходити до другої фази конституційного процесу – реформування рівня місцевої влади та органів самоврядування. Інакше доведеться мати справу з розбалансованістю системи влади як на центральному, так і на місцевому рівнях. Окрім того, майбутні зміни щодо місцевого рівня мають узгоджуватися з планами проведення адміністративно-територіальної реформи, перспективи якої досі залишаються невизначеними.

Так само принциповим є забезпечення участі наукового та експертного співтовариства, широкої громадськості в процесі подальшого удосконалення Конституції. На жаль, на сьогодні негативними з точки зору демократії особливостями ситуації, що склалася навколо подальшого розвитку конституційної реформи, є:

- практично повне виключення відповідними владними інститутами з цього процесу громадянського суспільства, ігнорування громадської думки;
- різне бачення пріоритетів продовження конституційної реформи різними інститутами;
- їх намагання використати процес внесення подальших змін до Конституції у власних політичних цілях.

У разі збереження теперішньої ситуації подальший розвиток конституційної реформи не відображатиме інтересів громадян, не сприятиме реалізації їх основних політичних прав і свобод, поглиблюватиме відчуження суспільства від влади, а в кінцевому підсумку – призведе до зниження рівня демократії в країні. Для недопущення такого сценарію необхідно шукати взаємодію та консенсус між всіма суб'єктами конституційного процесу.

3.1.3 Розвиток демократичних механізмів впливу інституту президентства в оновленій вітчизняній політичній системі

Зміни до Конституції України, що у повному обсязі набули чинності з травня 2006 р., не змінили статусу Президента України як Глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання положень Конституції України, зокрема прав і свобод людини і громадянина.

Визначений Конституцією статус уповноважує Президента України у межах його конституційних прерогатив забезпечувати дієздатність та ефективність системи влади, спрямовувати її діяльність на реалізацію зазначених завдань.

Найважливішим джерелом політичного впливу Президента є механізм його всенародного обрання, що легітимізує новообраного Главу держави і його політичну програму.

У своїй діяльності Президент використовує конституційно визначені повноваження – важелі впливу на політичні події та процеси у державі й суспільстві передусім через вплив на **законодавчу, виконавчу та судову гілки влади.**

Президент України є учасником процесу формування Кабінету Міністрів, має повноваження щодо призначення керівників інших центральних органів виконавчої влади, місцевих адміністрацій, здійснює кадрові призначення у судовій гілці влади. Водночас діяльність влади в умовах дії нової Конституції України вимагає конкретизації деяких механізмів реалізації Президентом своїх повноважень. Зокрема це стосується процедури призначення голів місцевих державних адміністрацій.

Президент має право законодавчої ініціативи і може використовувати його з метою формування стратегій внутрішньої та зовнішньої політики держави. Участь Президента України у законодавчому процесі реалізується також через промультгаційну прерогативу і право вето на вже прийняті Парламентом закони.

Порядок вивчення законів, поданих на підпис Главі держави, регламентується Розпорядженням Президента України №221/97-рп від 30 травня 1997 року «Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президенту України законів України». У Розпорядженні визначено органи, які беруть участь у підготовці на підпис Главі держави законів, та їх повноваження у цій сфері.

З метою удосконалення правової бази щодо участі Президента України у процесі законотворення зазначену процедуру слід закріпити у відповідних законах, проекти яких вже підготовлені й знаходяться у Парламенті (Закон України «Про нормативно-правові акти» та Закон України «Про закони та законодавчу діяльність»).

З метою запобігання подвійного регламентування одних і тих самих об'єктів політико-владного впливу, уникнення паралелізму в діях Президента та Верховної Ради доцільно чіткіше визначити межі нормативних указів Глави держави. З огляду на це, важливо розмежувати предмет закону і указу Президента. Конституція України не обмежує Главу держави переліком питань, з яких він має право видавати нормативно-правові акти, здійснюючи правове регулювання. Проте ст. 92 Конституції окреслює коло найважливіших питань, правове регулювання яких має визначатися та встановлюватися виключно законами України.

Тому Президент не може видавати укази з питань, які вже регламентовані законом, чи щодо яких Конституція містить прямі вказівки про те, що вони повинні бути регламентовані законом. У той же час, якщо брати до уваги те, що Конституція не містить вичерпних критеріїв розмежування повноважень у правотворчій діяльності Верховної

Ради, Президента та Уряду, то предмет і сфера регулювання у конкретних сферах повинні базуватися на компетенції Президента, яка визначена у розділі 5 Конституції України «Президент України», передусім його виключному праві забезпечувати національну безпеку та здійснювати керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави.

Важливим важелем впливу Президента є його керівництво Радою національної безпеки і оборони України, використання конституційних можливостей цього органу.

Вагомим демократичним механізмом впливу інституту президентства є конституційне право Президента зупиняти дію актів Кабінету Міністрів з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.

Основними шляхами зростання впливу Президента України на забезпечення розвитку політичної системи України у напрямі ефективності й демократії мають бути такі:

- максимально ефективного використання повноважень, забезпечення їх достатності для виконання конституційних функцій Глави держави;
- підтримання постійної комунікації з громадянами, структурами громадянського суспільства – як через засоби масової інформації, так і безпосередньо;
- забезпечення участі громадян у процесах обговорення і прийняття політичних рішень та встановлення громадського контролю за їх виконанням;
- гарантування відповідності політико-правової системи України нормам Конституції України та міжнародним правовим документам, передусім у забезпеченні реалізації прав і свобод людини та громадянина;
- чітка нормативно-правова регламентація повноважень органів державної влади, процедур їх функціонування та взаємодії, недопущення перебирання одними інститутами повноважень інших;
- використання владних повноважень для підвищення ефективності взаємодії між гілками влади;
- ініціювання змін у політичній системі з метою її вдосконалення, підтримання процесу суспільного діалогу з проблем удосконалення системи влади.

3.2. ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ВИМІРІВ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

3.2.1. Вибори–2006 та їхні впливи на суспільно-політичний розвиток

Важливим чинником, що вплинув на суспільно-політичну ситуацію країни та її подальший розвиток, стали вибори 2006 року до Верховної Ради України і до органів місцевого самоврядування. Вибори відбулися в умовах набуття чинності змін до Конституції за пропорційною виборчою системою, що мало суттєві наслідки для суспільно-політичного розвитку. Виборча кампанія виявилася найбільш політично значущою подією 2006 року, тестом нової влади на дотримання демократичних принципів.

Виборча кампанія 2006 року стала етапним моментом у трансформації політичної системи України, який ознаменував перехід до нової форми організації влади та принципів її формування. **Вибори-2006 згідно з внесеними до Конституції змінами створили новий суб'єкт політичної відповідальності в особі парламентської коаліції та сформованою нею Кабінету Міністрів.**

Повноваження законодавчої гілки влади значно зросли, Верховна Рада України набула виразної партійної структурованості.

Вперше в історії України і учасники виборчого процесу, і спостерігачі визнали відсутність застосування адміністративного ресурсу під час виборів та його впливу на результати виборів. Це дає підстави для висновку, що **результати виборів до Верховної Ради України відповідають волевиявленню виборців**.

Цей висновок підтверджується і даними соціологічних досліджень. Наприклад, за даними загальнонаціонального опитування, проведеного Центром Разумкова у травні 2006 р., відповідаючи на запитання *«Як Ви оцінюєте процес голосування під час останніх виборів народних депутатів України, депутатів місцевих рад, голів сільських, селищних та міських рад?»*, більшість респондентів засвідчили, що для голосування не було жодних перешкод.

Серед громадян, які визнали наявність перешкод під час голосування, найбільше визначило недосконалість самої виборчої процедури і бездоганну роботу виборчих комісій в умовах одночасного проведення парламентських і місцевих виборів. Порушення виборчого законодавства як перешкоду при голосуванні побачив лише кожний шостий з опитаних. Отже, сам виборчий процес з точки зору дотримання демократичних норм громадською думкою був сприйнятий досить позитивно. Критичні оцінки та пропозиції стосувалися організації виборів, процесу підрахунку голосів та необхідності розмежування у часі виборів до Верховної Ради та до місцевих рад.

Перебіг виборчого процесу продемонстрував зростання контролю з боку громадськості, засобів масової інформації та всього спектра політичних сил, вдосконалення нормативно-правової бази проведення виборів. Усе це уможливило проведення виборів, які в цілому відповідають загальновизнаним демократичним нормам і стандартам. Це було підтверджено висновками експертів Ради Європи, ОБСЄ, Європейського Союзу, а також низки держав, де протягом тривалого часу існують стабільні демократичні режими.

Вибори стали ще одним кроком до формування української політичної нації – спільноти, яка гуртується навколо європейських цінностей, розвиває власну політичну ідентичність.

Парламентські вибори 2006 року засвідчили, що суспільство все ще перебуває під впливом попередньої, президентської, виборчої кампанії. Інерція подій Помаранчевої революції та нова виборча система мали своїм наслідком проходження до Верховної Ради України лише п'яти політичних сил, що не дозволило представити у Парламенті увесь політичний спектр та відповідно прихильників усіх його частин.

Проведення виборів на пропорційній основі до органів місцевого самоврядування – обласних, районних та міських рад – створило, зокрема, низку проблем у розвитку української демократії. Зафіксовано регіонально-політичний поділ країни на рівні органів місцевого самоврядування, діяльність фракцій у місцевих радах підпорядковано логіці політичної боротьби, що нерідко вступає в суперечність з інтересами територіальних громад.

Отже, система та процедура виборів народних депутатів України та депутатів місцевих рад потребує вдосконалення. Особливо це стосується таких питань, як посилення політичної відповідальності політичних партій, посилення впливу виборців на процес формування партійних списків, запобігання політичній корупції (зокрема купівлі-продажу місць у виборчих списках) та забезпечення внутрішньопартійної

демократії, гарантування прозорості фінансування виборчих кампаній, забезпечення рівності суб'єктів виборчого процесу, поліпшення умов голосування, запобігання можливим фальсифікаціям під час підрахунку голосів тощо.

Вибори не поставили крапку у пошуку оптимальної виборчої моделі, що враховувала б особливості суспільно-політичного розвитку країни, регіонального розподілу, дозволила б представити інтереси якомога більшої кількості верств і соціальних груп, сприяла б політичній структуризації українського суспільства.

З огляду на проблеми, що виникали під час останніх виборчих кампаній, зокрема, і парламентських виборів, варто внести деякі законодавчі зміни щодо процесів підготовки та проведення голосування.

Першочергове завдання – створення постійного реєстру виборців, який потрібно оновлювати відповідно до нормативно визначеної періодичності. Це дозволить значно зекономити кошти і час на підготовку процесу голосування, мінімізувати кількість помилок у списках виборців та відчутно зменшити ймовірність фальсифікацій.

Виходячи із зазначеного, **необхідно започаткувати широку дискусію за участі всіх державних та представницьких органів влади, політичних партій і громадськості щодо напрямів удосконалення існуючої виборчої системи.** У цьому контексті потребує вирішення проблема імперативного мандату, про яку згадувалося вище.

Важливим інструментом структуризації партійної системи та Верховної Ради є рівень «прохідних бар'єрів», що їх повинні подолати партії чи блоки партій для участі у розподілі місць у законодавчому органі за пропорційної системи виборів. Практика європейських країн (наприклад, Німеччини, Польщі, Чехії) свідчить про ефективність прохідного бар'єра для політичних партій та блоків на рівні 5 %. Проте в українських умовах підвищення бар'єра зменшує шанси на представлення у Верховній Раді різних частин політичного спектра.

Існує застереження щодо збільшення бар'єра, яке може мати наслідком формування в Україні двопартійної системи. За всієї теоретичної привабливості такої системи з точки зору ефективності, в українських реаліях така система може серйозно загальмувати процес національної консолідації, або й поставити його під загрозу.

3.2.2. Партійна система України: інституціональні особливості та перспективи розвитку

Партійна система України є частиною політичної системи і складається з політичних партій, що мають відносно стабільний зв'язок з громадянами і претендують на представлення інтересів своїх виборців у представницьких органах та через систему виконавчої влади.

Статус та діяльність вітчизняних політичних партій регламентуються Конституцією і законами України. За даними Міністерства юстиції, нині в країні зареєстровано понад 130 політичних партій. Вони відмінні за ідеологією, соціальною базою, засадами діяльності та програмними цілями.

Ефективна партійна система є не тільки необхідною умовою розвитку демократії, але й дієвою складовою політичної системи. Адже, довівши свою значимість завдяки підтримці виборців, найбільш впливові політичні партії держав посідають місця у парламенті, стають ключовими суб'єктами політичного життя суспільства, формують парламентську більшість та уряд своєї країни й відповідно несуть політичну відповідальність

за свої дії. Саме в такому контексті політична реформа зробила значний крок на шляху реалізації цих принципів у нашій державі, поставивши всі існуючі партії в нові умови.

З широкого політичного спектра на загальнодержавному рівні ключовими суб'єктами політичного життя суспільства стали лише кілька політичних партій та блоків, що за результатами виборів отримали представництво у Верховній Раді. На них покладається політична відповідальність за функціонування та подальший розвиток української держави. Цими партіями і блоками є Партія регіонів, Блок Юлії Тимошенко, Блок «Наша Україна», Соціалістична партія України та Комуністична партія України. Відповідно постає закономірне питання щодо готовності цих політичних партій взяти на себе настільки значну відповідальність.

Сьогодні в Україні політичні партії мають кілька спільних суттєвих недоліків, які обмежують їх розвиток і негативно впливають на подальший розвиток українського парламентаризму та демократії в цілому.

Такими недоліками є: ідеологічна невизначеність; відсутність стійкої соціальної бази та постійної комунікації з виборцями; внутрішня інституційна слабкість; залежність від фінансових «донорів» та непрозорість фінансування; слабкість механізмів внутрішньопартійної демократії.

Очікувалося, що конституційна реформа спонукатиме партії до більш відповідального ставлення до розробки власних програм та формування свого кадрового потенціалу, добору кандидатів у народні депутати України. Проте ці очікування справдилися далеко не повною мірою. Більшості партій не вдалося перейти від розробки «програм–декларацій» до «програм–стратегій». **Програми політичних партій часто містять більше популістських гасел, аніж конкретних заходів та напрямів діяльності на стратегічну перспективу.** Звідси і непослідовність самих партій у реалізації власних програм. При цьому партії орієнтуються лише на ті верстви суспільства, які вони оцінюють як «потенційний електорат».

До цих негативів можна додати й те, що задеклароване ідеологічне спрямування партій не завжди відповідає її реальній діяльності у парламенті. Як наслідок, формування коаліцій у новообраній Верховній Раді базувалися не лише на близькості партійних програм та планів дій, а й на кон'юнктурних засадах боротьби за владу та особистих інтересах.

Вибори до Парламенту та представницьких органів місцевого самоврядування 2006 р. виявили, що партійна система загалом недостатньо структурована. Це стосується як організаційного розвитку партій, так і обмеженості кількості їх осередків на низових ланках. В окремих регіонах – містах, містах районного значення, сільських районах недостатньо представлена, або й зовсім відсутня мережа партійних осередків. А це у свою чергу послаблює діалог партії з виборцями, систему комунікацій щодо чіткого розуміння стратегії, програмних цілей і завдань партії, а відповідно, і адекватну підтримку з боку виборців.

Існує проблема відкритості і прозорості фінансової сторони діяльності партій, їх виборчих кампаній. Слід формувати зрозумілу і прозору систему фінансування партій, яка не суперечила б демократичному характеру діяльності організації, унеможливлювала б політичну корупцію, вплив бізнес-структур чи окремих бізнесменів, які намагаються через партію потрапити до влади з метою лобіювання власних бізнес-інтересів.

Згадані недоліки притаманні більшості парламентських партій, що, безперечно, є негативним фактором. Таке становище не тільки не сприяє ідейно-політичному зміцненню самих політичних партій, поширенню їх популярності та авторитету серед громадян, але нерідко стає чинником дестабілізації політичного життя в Україні, гальмує впровадження реформ і як наслідок демократичний розвиток країни.

Вибори 2006 р. в Україні засвідчили низку проблем у розвитку внутріпартійної демократії, а саме: непрозорість внутріпартійного розвитку, процедури формування виборчих партійних списків, незахищеність прав внутріпартійних опозиційних течій. Тому актуальним з точки зору суспільного розвитку і завданням кожної політичної організації є підвищення рівня демократичності їх функціонування.

3.2.3. Діяльність парламентської більшості та опозиційної меншості: проблеми інституціоналізації і формування стандартів поведінки

У нових умовах принципово оновилися конституційно-правові та інституційні засади діяльності українського Парламенту. Ключовою ознакою Верховної Ради України поруч із збільшенням владних повноважень та фракційною структуризацією став її поділ на депутатську більшість (коаліцію депутатських фракцій), створену на конституційній основі, та депутатську меншість (парламентську опозицію).

Водночас законодавче унормування прав парламентської опозиції досі відсутнє, процедури взаємодії коаліції і опозиційної меншості не врегульовані належним чином, а наявні політичні традиції їх співіснування далекі від демократичних. Це створює передумови нестабільності в діяльності Парламенту, крайніми виявами якої стають відкриті конфлікти у сесійній залі, блокування трибуни тощо.

Тому на часі – законодавче визначення прав і гарантій діяльності парламентської опозиції, принципів і процедур її взаємодії з більшістю. Це покликано стабілізувати роботу Верховної Ради України, підвищити ефективність законотворчого процесу, забезпечити представлення у процесі законотворення інтересів тих виборців, які голосували за парламентські політичні сили, не представлені у коаліції.

Нагальною необхідністю є вироблення принципів взаємовідносин між різними політичними силами у коаліційній більшості та опозиційній меншості з метою налагодження ефективної роботи коаліції та опозиції, більш відкритому характері їх діяльності, дотриманні ними принципів демократії.

З цієї точки зору невдача з формуванням помаранчевої коаліції не може перекреслити значення першої спроби укладання коаліційної угоди як розгорненого документа, що містить докладний план роботи Уряду і регламент взаємодії політичних сил у складі коаліції.

На жаль, угода про створення «антикризової» коаліції є кроком назад з точки зору утвердження традиції, що забезпечує прозорість і передбачуваність роботи Уряду і парламенту.

В умовах відсутності у Верховній Раді постійної конституційної більшості саме від результативності взаємодії парламентської більшості та опозиційної меншості залежить ефективність політичних і економічних змін та демократичних перетворень у суспільстві. Прикладом такої взаємодії є розгляд і підтримка Верховною Радою законопроектів, які подав Президент як невідкладні та необхідні для вступу нашої країни в СОТ. З точки зору формування української політичної нації і її національної ідентичності

дуже важливим кроком з боку Верховної Ради України була підтримка законопроекту, поданого Президентом України, про визнання Голодомору 1932-1933 рр. геноцидом Українського народу.

Можна констатувати, що у 2006 р. Верховна Рада зробила значний крок у розвитку інституту парламентаризму в Україні. Однак поки цього виявилось недостатньо, щоб подолати негативні традиції взаємовідносин між суб'єктами політичного процесу. На перешкоді цьому стали не лише численні політичні конфлікти та протистояння у стінах вищого законодавчого органу, але й брак послідовності, прозорості і принциповості у діях учасників політичного процесу.

3.2.4. Основні тенденції суспільно-політичних очікувань населення України

Після завершення парламентських виборів громадяни України з надією очікували значних змін політичної ситуації. Однак суперечливий та довготривалий процес формування парламентської коаліції стимулював зростання недовіри практично до всіх органів та посадових осіб державної влади, він позначився й на економічній ситуації країни. Під впливом цих чинників в українському суспільстві станом на жовтень 2006 р. спостерігалось зниження оптимізму, зростання недовіри до влади. Значною мірою це є наслідком і високо піднятої планки суспільних очікувань.

На думку більшості громадян, у 2006 р. політичні події в Україні розвивалися у неправильному напрямі, що може свідчити про критичне ставлення населення України як до змісту політики, яка здійснюється органами влади, так і до характеру взаємин між ними.

Соціологічні опитування на початку вересня 2006 р. свідчать: більшість громадян – 69,9 %, не поділяють думку, що в країні настав етап політичної стабільності. Значною мірою така думка пояснюється оцінками громадян характеру взаємодії різних владних інститутів та політичних сил. Так, переважна більшість респондентів дотримуються думки, що узгодженість дій Президента і прем'єр-міністра у здійсненні державної політики відсутня і кожен з них проводить власну політику.

У громадській думці не склалось домінуючої точки зору щодо того, які наслідки для країни матиме наявність в Уряді політичних сил з відмінними ідеологічними засадами на шляхи подальшого розвитку країни. Створення коаліції національної єдності, до якої увійшли б парламентські фракції антикризової коаліції та Блоку «Наша Україна», підтримують 36,5 %. Не підтримує таку коаліцію 35,4 % опитаних. При цьому жителі Східного і Південного регіонів частіше підтримують створення «широкої» коаліції, жителі Західного регіону – частіше не підтримують, а в Центральному регіоні частки тих, хто підтримує, й тих, хто не підтримує створення коаліції, суттєво не відрізняються. Створення «широкої» коаліції переважно підтримують ті респонденти, які на минулих виборах голосували за Партію регіонів та за КПУ, переважно не підтримують – ті, які голосували за БЮТ і «Нашу Україну». Серед представників електорату СПУ частки тих, хто підтримує, і тих, хто не підтримує створення коаліції, практично не відрізняються. Тобто у разі створення такої «широкої» коаліції навряд чи вона стала б дійсно «коаліцією національної єдності» за своїм змістом.

Тільки третина опитуваних громадян вважають, що призначення В. Януковича на посаду прем'єр-міністра та його діяльність на цій посаді позитивно вплинули на подолання суперечностей між різними регіонами України. При цьому, якщо у Південному і Східному регіонах частіше зустрічається точка зору, що призначення та діяльність прем'єра сприяли подоланню суперечностей між різними регіонами України, то в

Західному й Центральному регіонах – що вони або сприяли поглибленню суперечностей, або ж не мали на них жодного впливу.

Громадяни очікують, що політичні процеси в Україні й надалі відбуватимуться у конфліктному руслі, включаючи протистояння між гілками влади та її інститутами, між різними політичними силами та їх представниками у вищих органах влади. Громадяни не вірять у здатність політичних сил та представників влади виконувати досягнуті під час Загальнонаціонального «круглого столу» і формалізовані в Універсалі національної єдності домовленості.

Підставами такої недовіри є практика ігнорування та публічної дискредитації досягнутих домовленостей деякими політичними силами та їх представниками у владних структурах. Такі дії стимулюють подальше зниження довіри громадян до політичних партій, рівня підтримки владних інститутів, посилення відчуження суспільства від влади і політики, як такої.

На думку громадян, першочергового розв'язання вимагають проблеми низького рівня зарплат, пенсій; зростання цін на комунальні послуги, енергоносії, транспорт; безробіття, неможливість знайти достойну роботу. Зазначені проблеми залишаються на «перших» місцях у рейтингу принаймні п'ять останніх років. Це свідчить про те, що в державі вже протягом тривалого часу (у тому числі й періоду економічного зростання) не забезпечуються найважливіші соціальні гарантії громадян – належна оплата праці та сучасні робочі місця, і це є додатковим чинником посилення відчуження громадян від держави (в особі органів влади всіх рівнів та політичних сил у їхньому складі).

Опитування свідчать, що серед найгостріших суспільних проблем хабарництво та корупція у структурах влади та управління, за оцінкою громадян, посідає другу позицію після комплексу соціально-економічних чинників. Так, у 2000 р. хабарництво та корупцію як проблему, яка найбільше хвилює, відзначили 31 % опитаних, а у липні 2006 р. – вже 40,5 %.

Соціологічні опитування також свідчать, що громадяни з недовірою сприйняли заяву прем'єр-міністра В. Януковича про те, що Уряд планує розпочати активну боротьбу з корупцією в різних сферах життя країни. Лише 26,6 % респондентів вважають, що Уряд дійсно розпочне таку боротьбу, 59,2 % дотримуються протилежної думки.

Таким чином, демократичність змін у суспільстві, соціально-економічні права громадян, законність і правопорядок у країні є пріоритетним очікуваннями, реалізація яких значною мірою зумовлюватиме відповідне ставлення до владних інститутів.

Дані свідчать, що новий Кабінет Міністрів на чолі з В. Януковичем своїми першими діями не зміг переконати громадян у тім, що його головним завданням є підвищення добробуту громадян, як обіцяла Партія регіонів під час виборчої кампанії. Натомість погіршення соціально-економічної ситуації громадян стає підґрунтям для песимістичних очікувань громадян, посилення їхньої невпевненості у власному майбутньому. Більшість населення України, як зазначалося, демонструє критичне ставлення до розвитку ситуації у країні, що передбачає наявність суспільного запиту на його корекцію.

Зниження рівня підтримки громадянами дій основних владних інститутів може кваліфікуватися як процес руйнації очікувань громадян (іноді надмірних) на швидку і кардинальну зміну характеру та ефективності дій цих інститутів після Помаранчевої революції, сподівань на покращення ситуації у країні і власного добробуту. Високий

ступінь відчуженості громадян від держави може зумовити непідтримку громадянами навіть позитивних зусиль влади щодо досягнення соціально значущих цілей, впровадження демократичних цінностей тощо.

Хоча парламентсько-президентська модель організації влади користується дещо вищою підтримкою громадян порівняно з іншими, проте більшість громадян виступають за всенародний характер обрання Президента та збереження його визначального впливу на виконавчу владу. Саме Президент України залишається в очах громадян посадовою особою, яка персонально відповідає за ситуацію в країні.

3.3. СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

3.3.1. Адміністративні послуги як ключовий критерій якості та ефективності державного управління

Важливою проблемою у процесі здійснення конституційної реформи є визначення основних критеріїв і механізмів забезпечення ефективності державного управління.

За сучасних умов ефективність державного управління слід розглядати як цінність морального порядку поряд з такими чинниками, як раціональність, продуктивність, демократизм, справедливість, професіоналізм та ін. Слід подолати обмежену логіку однобічного економізму, яка зумовлює ототожнення системної трансформації суспільства і ринкових перетворень економіки, коли ефективність управління визначається співвідношенням досягнення мети за найменших фінансових затрат. Суто економічна ефективність може не тільки не збігатися з ефективністю державного управління як цілісною характеристикою функціонування політико-правової системи, а й принципово суперечити їй. Соціально ефективне управління повинне враховувати рівень продуктивності праці, темпи і масштаби приросту національного багатства, рівень життя населення згідно зі стандартами розвинених країн, стабільність суспільних відносин.

Регулюючим чинником управлінської діяльності виступає право. Тому надзвичайно важливим питанням є забезпечення державно-правової ефективності. Від неї залежить якість організаційної ефективності управління, що дозволяє швидко і з найменшими затратами досягти поставленої мети – модернізації країни, досягнення політичних, економічних та соціальних європейських стандартів.

Навіть побіжний аналіз свідчить, що реалізація конституційних прав і свобод людини нині забезпечується державою далеко не повною мірою. Ці права повинні забезпечуватися державними органами через надання громадянам соціальних, освітніх, медичних, комунальних та адміністративних послуг. Однак якість цих послуг залишається низькою. Причинами такого становища є не лише брак економічних можливостей чи правової культури, але й недосконалість самого механізму їх забезпечення.

Проблема насамперед у тому, що у чинній Конституції відсутній термін «адміністративна послуга», тому дане поняття має тлумачитися у контексті ідеології державного управління як системи, спрямованої на надання послуг населенню, та потребує законодавчого закріплення. У розвинених демократичних країнах таку ідеологію викладено у спеціальних актах: «Хартії громадян» у Великобританії, «Хартії державних службовців» в Італії, «Хартії клієнтів» у Бельгії тощо. Запровадження стандартів публічних послуг разом із системою показників та інструментарієм вимірювання ступеня реалізації встановленого стандарту у Європі вважають практичним виконанням

конституційного права громадян на отримання загальнодоступних публічних послуг однакового рівня та якості.

Орієнтація на якість обслуговування населення визначає цінність та ефективність державного управління для громадян. У зв'язку з цим одним з ключових напрямів адміністративних реформ, проведених у країнах розвиненої демократії, було запровадження оцінювання ефективності роботи органів влади у зв'язку з якістю надання публічних послуг. Конкретні критерії ефективності діяльності органів влади щодо надання послуг мають певні відмінності в кожній країні, спільними для них є універсальні принципи побудови відносин між державою та громадянами.

Такими базовими принципами є:

- верховенство права як основа прав і свобод людини і громадянина, справедливості та гуманізму у публічній діяльності;
- законність як підґрунтя публічної адміністрації відповідно до повноважень та у порядку, визначених законом;
- відкритість як доступність для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації;
- процедурна справедливість, яка гарантує зважене та неупереджене застосування права, поваги до людини, захисту її честі та гідності;
- пропорційність як вимога щодо обмеження адміністративних дій метою, яку необхідно досягти, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;
- підконтрольність як обов'язковий внутрішній та зовнішній, у тому числі судовий, контроль за діяльністю публічної адміністрації;
- відповідальність як обов'язок кожного адміністративного органу публічно відповідати за свої дії та прийняті рішення перед особою та суспільством.

Запровадження критеріїв оцінки надання публічних послуг органами влади у багатьох розвинених демократичних країнах допомагає їм більш точно оцінювати ефективність державного управління, діяльності влади. Зокрема, всі країни, що входять до Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) розробили цілісну систему виконавчих критеріїв і на національному рівні мають обов'язкові програми щодо забезпечення підтримки даної оціночної системи, прозорі та гнучкі механізми перегляду методів, форм, інструментів та системи управління в цілому і самих результатів діяльності. У США федеральний уряд і понад тридцять штатів мають законодавчо затверджені виконавчі критерії для своїх департаментів і муніципалітетів. Цей процес стає дедалі динамічнішим у визначенні та уточненні критеріїв, оцінки їх відповідності як інтересам муніципалітетів, так і громадськості. У багатьох країнах використовують елементи критеріїв результативності для оцінки якості роботи та затрат на надання таких послуг, як утримання доріг, парків, водопостачання, прибирання вулиць та ін. У муніципальному секторі існує чимало прикладів застосування критеріїв оцінки результативності, що завжди дають відчутний ефект.

Органам влади необхідно проводити аналіз своєї діяльності, визначати, чому її результати виявляються гіршими очікуваних або, навпаки, перевищують прогнози.

Критерії оцінки результативності діяльності органів державного управління є також інструментом підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Вони демонструють, наскільки результативно працює орган місцевої влади, за якими напрямами та в якому обсязі він використав наявні фінансові

ресурси. Завдяки цим критеріям громадськість має можливість контролювати діяльність влади.

У нашій країні конституційні гарантії забезпечуються не тільки органами державної влади, а й органами місцевого самоврядування (на місцевому рівні). Тому досить слушним буде термін «надання послуг населенню» трактувати розширено, запроваджуючи сучасне поняття «публічні послуги». Поряд з цим без прискорення процесу реформи місцевого самоврядування, встановлення чітких повноважень і компетенцій органів місцевого самоврядування стосовно надання послуг населенню конституційні гарантії на місцевому рівні залишаться декларацією.

Для підвищення ефективності системи державного управління в нашій державі в інтересах громадян необхідно чітко визначити на рівні законодавчих норм інститут адміністративних, або публічних послуг. Визначення відповідних принципів і стандартів надання адміністративних послуг, їх включення до функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування сприятиме досягненню європейських стандартів щодо забезпечення права людини на належне урядування, що є необхідною умовою європейської інтеграції України.

3.3.2. Адміністративна реформа на центральному та місцевому рівнях

Система влади і державного управління, що була сформована в Україні за доби незалежності, має суттєві недоліки, головним з яких є надмірна централізація влади та відсутність реальної самостійності територіальних громад у вирішенні проблем місцевого значення.

Запровадження політичної реформи передбачає суттєві зміни не тільки у співвідношенні трьох гілок влади та зміни форми правління, а й доповнення цих змін адміністративною реформою та зміцненням системи місцевого самоврядування. Здійснення такої масштабної модернізації системи державного управління вимагає виважених підходів, рішень та відповідного часу.

Адміністративна реформа у розвинених демократичних країнах – довготривалий, постійний процес, адже кожна нова ситуація вимагає змін, удосконалень, кращої якості надання послуг та функціонування державної служби. **Мета адміністративної реформи – поетапне створення такої системи державного управління, яка забезпечить утвердження України як розвиненої, правової, цивілізованої, конкурентоспроможної європейської держави з високим рівнем життя, соціальних стандартів та демократії.** Досягнення цього вимагає приведення державних та урядових інституцій у відповідність з новою політичною системою та європейськими стандартами публічного адміністрування.

В Україні адміністративна реформа реалізовувалася лише в частині реформування центральних органів виконавчої влади. На сучасному етапі у зв'язку з проведенням політичної реформи, **постають нові завдання щодо широкої, виваженої та поетапної адміністративної реформи. Ключовими серед цих завдань є такі:**

- законодавче розмежування повноважень управління різних гілок влади на найвищому політичному рівні;
- розподіл адміністративних і політичних функцій у системі виконавчої влади;
- перебудова системи центральних органів виконавчої влади за функціональним принципом з метою уникнення дублювання повноважень і функцій, оптимізації їх структури;

- децентралізація функцій державного управління, передача повноважень та відповідних ресурсів від центральних до місцевих органів влади з метою сприяння формуванню економічно самодостатніх територіальних громад;
- правове врегулювання питань надання публічних адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, чітке розмежування відповідальності за надання послуг громадянам між різними рівнями публічної влади;
- зміна статусу місцевих державних адміністрацій і перетворення їх з органів, що виконують програми соціально-економічного розвитку самоврядних територій, на органи виконавчої влади, що здійснюють контрольні-наглядові функції;
- розроблення і запровадження механізмів відповідальності посадових осіб і органів місцевого самоврядування;
- розробка якісно нової концепції адміністративно-територіальної реформи;
- вироблення єдиної концепції щодо територіальної громади, її повноважень залежно від розміру території і чисельності населення;
- запровадження в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування комплексної системи управління якістю на основі міжнародних стандартів;
- вдосконалення механізмів залучення громадськості до децентралізованого розвитку й ухвалення рішень (на регіональному і місцевому рівнях);
- забезпечення відкритості, прозорості, підзвітності та відповідальності органів влади, а також прогнозованості результатів їх діяльності.

Нормативно-правове забезпечення раціональної системи державного управління та місцевого самоврядування має здійснюватися, зокрема, через розробку та прийняття відповідних Законів «Про Кабінет Міністрів України», «Про парламентську опозицію» та нової редакції Законів України «Про державну службу», «Про політичні партії», «Про об'єднання громадян», «Про місцеве самоврядування в Україні». Ці Закони мають унормувати розмежування повноважень та взаємодію в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, процедури місцевих референдумів, ініціатив, слухань та інших форм волевиявлення населення, порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України та ін.

Невід'ємною складовою модернізації системи державного управління є розвиток місцевого самоврядування. Основною проблемою на цьому шляху є відсутність якісної нормативно-правової бази. А саме вона має забезпечувати дійсний розвиток місцевого самоврядування, тобто «право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення», як це визначено у Конституції України (ст. 140). Проте конституційне положення ще не отримало належного унормування. Суттєві протиріччя містяться у чинних Законах «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування» (реєстраційний № 3207-1) передбачає внесення конституційних змін, що стосуються місцевого самоврядування. Цей законопроект є продовженням, другою частиною політичної реформи. У ньому визначено зміни щодо адміністративно-територіального устрою країни, порядку призначення і звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій, подано тлумачення нового поняття «громада» як адміністративно-територіальній одиниці, яка має чітко визначені межі і до якої можуть входити жителі одного або декількох населених пунктів.

Законопроект містить більш чітке визначення поняття «місцеве самоврядування». Якщо раніше у ст. 140 Конституції України воно визначалось як «право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення», то в законопроекті це вже не тільки «право», а й «гарантована законом можливість». Також зазначається, що «розмежування повноважень між державою і місцевим самоврядуванням, підстави і порядок делегування повноважень встановлюються законом».

Однак і у цьому законопроекті не вирішеними залишаються такі суттєві аспекти реформування:

- відсутній чіткий розподіл функцій та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами місцевої виконавчої влади;
- недостатні можливості самостійного вирішення органами місцевого самоврядування питань, що належать до їх компетенції;
- нечіткі механізми реалізації самостійності органами місцевого самоврядування, невизначеність питань «місцевого значення».

Удосконалення та прийняття цього законопроекту після вирішення питання про побудову ефективної вертикалі державної влади спроможне зміцнити місцеве самоврядування, розширити його реальні повноваження та гарантувати права громад. Новації, що стосуються місцевого самоврядування, як і інших питань модернізації державного управління, мають бути належно підкріплені відповідним пакетом законів.

Реформування системи державного управління треба розпочинати з регіонального та місцевого рівнів. Зміни мають відбуватися згідно з європейським принципом субсидіарності, а також сприяти розширенню сфери компетенції органів місцевого самоврядування, надання їм ширших повноважень. Це, зокрема, підкреслювалося у Рекомендаціях Ради Європи щодо місцевої та регіональної демократії в Україні ще у 2001 р. Також у цьому документі було рекомендовано вирішити питання зміцнення місцевого та регіонального управління і самоврядування в Україні шляхом прийняття пакета законів, так званого «Муніципального Кодексу». Україна цього не зробила й досі.

Ефективній реалізації реформ на даному етапі сприятимуть два основних чинники: стабільна й ефективна робота Українського парламенту та підтримка реформи як політичною елітою, так і населенням.

На сучасному етапі чутливою проблемою залишається підтримка громадськості зазначеної реформи. Соціологічні дослідження свідчать, що близько 60-70 % населення взагалі не мають конкретних знань щодо основних напрямів реформування й, зрозуміло, вважають, що це «за зачиненими дверима щось робить влада, а що – поки незрозуміло». Звичайно, таке ставлення української спільноти не сприятиме ефективному впровадженню реформи. **Саме тому реформа такого рівня має пройти фахову та експертну оцінку, бути винесена на широке народне обговорення.** Такий підхід уможливить розв'язання чималих проблем щодо подальшого якісного впровадження реформи і, як наслідок, її позитивний вплив на розвиток суспільства.

3.3.3. Складові стратегії удосконалення державної служби в Україні

Створення демократичної ефективної професійної державної служби є стратегічним завданням держави, передумовою успішного виконання державно-управлінських функцій, надання якісних послуг населенню, взаємодії з інституціями громадянського

суспільства, входження України в світове співтовариство як сучасної правової, соціальної, демократичної держави.

Стратегія реформування державної служби має формуватися на таких засадах:

- демократизація та прозорість системи державної служби;
- професіоналізм у підготовці та виконанні управлінських рішень;
- прозорість процедури прийняття рішень органами влади, запровадження процесу публічної політики, який передбачає широке залучення громадськості до обговорення суспільно важливих політичних рішень;
- запобігання виявам корупції і зловживаннями на державній службі;
- забезпечення політичної нейтральності державної служби.

Виконання цього завдання здійснюється відповідно до Програми розвитку державної служби на 2005-2010 рр., затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746.

Стратегічними напрямками удосконалення державної служби в Україні є:

- запровадження стандартів професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності органів державної влади з орієнтацією на надання державних послуг;
- удосконалення системи добору кадрів на державну службу для визначення найбільш кваліфікованих фахівців, обізнаних із сучасними управлінськими технологіями;
- забезпечення прозорості державної служби, високого рівня відповідальності за підготовку і виконання управлінських рішень, запровадження прозорих процедур кадрових призначень, управління персоналом, просування по службі, встановлення чітких критеріїв ефективності роботи та системи її оцінювання;
- адаптація інституту державної служби до європейських стандартів з урахуванням національних особливостей шляхом комплексного розвитку законодавства про державну службу, забезпечення політичної нейтральності державних службовців, стимулювання професійного зростання, удосконалення системи професійного навчання;
- удосконалення системи оплати праці та соціального забезпечення державних службовців з метою забезпечення конкурентоспроможності державної служби на ринку праці, заохочення службовців за результативну роботу.

Головним управлінням державної служби розроблено проект нової редакції Закону України «Про державну службу», в якому унормовано нове розуміння професійності державної служби, політичної нейтральності та лояльності, правового статусу та кар'єрного зростання державного службовця, управління персоналом в органах державної влади. Разом з тим проект закону не вирішує проблему корпоративності державної служби, відсутності адекватних професійних вимог до вищого корпусу державної служби, невизначеності прозорого механізму відбору та оцінювання цих службовців, засобів дисциплінарного впливу на них.

Продовжується робота щодо правового врегулювання розмежування політичних і адміністративних посад в органах державної влади. З урахуванням попередньої вітчизняної практики слід остаточно визначитися щодо запровадження посад Державного секретаря Кабінету Міністрів України, державних секретарів міністерств як вищих посад державних службовців у системі центральних органів виконавчої влади та визначення їх повноважень. Тут необхідно зважити на доцільність запровадження

таких посад з огляду на забезпечення наступності в діяльності Уряду, зміцнення професійності державної служби.

З метою удосконалення діяльності апарату центральних та місцевих органів виконавчої влади запроваджується європейська система управління якістю (ДСТУ ISO 9001-2001), що визначає систему послуг, які надає орган державної влади. Головним управлінням державної служби України здійснюється моніторинг органів виконавчої влади щодо відповідності їхньої структури функціям та вимогам суспільства, що постійно змінюються.

Вживаються заходи щодо формування професійної здатності державних службовців у здійсненні публічної політики. У низці органів державної влади запроваджено групи аналізу політики для державних службовців II-III категорій. Започатковано реформу системи професійного навчання державних службовців, зокрема Національної академії державного управління при Президенті України. Її метою є підвищення ефективності системи у контексті реальних потреб органів державної влади та органів місцевого самоврядування у фахівців, спроможних на високому професійному рівні забезпечувати складні управлінські процеси публічної політики, якісне надання державних послуг.

Важливим напрямом удосконалення державної служби України у контексті впровадження європейських демократичних цінностей та стандартів постає утвердження гендерної рівності у цій сфері, як і загалом у суспільстві. Після прийняття у 2005 році Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» у центрі політичної уваги постала проблема оцінки, реорганізації та розвитку політичних процесів, інститутів та відносин із застосуванням принципу рівних прав і можливостей. З метою підвищення ефективності державної політики та узгодженої співпраці органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків Президент України 26 липня 2005 року видав Указ «Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Але темпи і якість впровадження положень цих нормативно-правових актів не відповідають потребам часу, що перешкоджає подальшій демократизації та соціальному розвитку. Діяльність органів державної влади у сфері гендерних перетворень потребує нагального вдосконалення.

Насамперед **впровадження політики рівних прав та можливостей жінок і чоловіків потребує врахування інтересів обох груп при формуванні державної політики, стратегій та програм.** Гендерний аналіз політичних процесів виявив, що чоловіки та жінки не завжди мають однакові погляди й потреби. Тому належне представництво жінок в органах влади є гарантією того, що інтереси цієї соціальної групи будуть належним чином представлені при формуванні і здійсненні державної політики.

Ситуація в Україні свідчить, що, переважаючи за чисельністю у складі державних службовців (75,4 %), жінки дискриміновані на вищих щаблях влади. Так, за даними Держкомстату України 86,2 % чоловіків і лише 13,8 % жінок обіймають посади першої категорії, 76,1 % чоловіків і 23,9 % жінок – другої категорії та 63,9 % чоловіків і 36,1 % жінок – третьої категорії посад. Лише на посадах четвертої категорії представництво жінок і чоловіків наближається до паритетного. У 2006 р. жодної жінки немає серед членів Уряду, лише 3 призначені головами обласних державних адміністрацій (що є значним прогресом, адже це перші призначення такого рівня за 15 років незалежності).

Аналіз складу посадових осіб місцевого самоврядування за статтю демонструє вищенаведену негативну тенденцію. Так, на посадах першої категорії немає жодної

жінки, на посадах другої категорії – 8,8 %, третьої – 9,8 %, четвертої – 28,9 %, проте на посадах п'ятої категорії – 73,4 %, шостої – 77,0 % жінок.

Одним з наслідків такого становища є співвідношення в оплаті праці. Причина зростання розриву в зарплаті жінок і чоловіків на державній службі аналогічна ситуації загалом на ринку праці та полягає у різному досвіді жінок і чоловіків як робочої сили. Чоловіки приходять на ринок праці з наміром не полишати його до пенсійного віку, тоді як жінки час від часу переривають свій робочий стаж, отримуючи довгострокову відпустку у зв'язку з народженням та доглядом дитини. Ще одним фактором, що знижує ефективність професійної діяльності жінки, є непередбачувана тривалість її відсутності на роботі через хворобу неповнолітньої дитини, догляд за членом сім'ї з обмеженими можливостями чи похилого віку. Це негативним чином відбивається на професіоналізмі та досвіді жінок і призводить до збільшення розриву в зарплаті впродовж подальшої трудової діяльності. Саме тому заробітна плата жінок у середньому по країні не перевищує 72,3 % заробітної плати чоловіків.

Дієвим механізмом забезпечення гендерного паритету в державному управлінні має стати раціональне використання тимчасових спеціальних заходів, або квот, спрямованих на прискорення встановлення фактичної рівності між чоловіками та жінками. Це рекомендовано у статті 4 Конвенції ООН «Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок», де наголошено на недискримінаційному характері таких заходів та обов'язковості їх запровадження державами, які підписали Конвенцію (Україна її ратифікувала 19 грудня 1980 р.). Фактично законодавство України обходить цю рекомендацію. Тому на часі – законодавче закріплення кількісного представництва жінок і чоловіків на всіх рівнях влади (оптимальним у міжнародній практиці вважається співвідношення 30:70) та прийняття Національного плану дій щодо впровадження гендерної рівності, включивши до нього, зокрема стратегії подолання вертикальної професійної сегрегації.

Гендерно збалансована участь жінок і чоловіків у процесах управління суспільним розвитком передбачає не лише присутність однакової кількості представників обох статей, а й їх свідому діяльність, яка ґрунтується на взаємній повазі до різних поглядів і позицій та розумінні відмінностей досвіду й потреб кожної статі. Паритетне представництво жінок і чоловіків в органах державної влади сприятиме забезпеченню справедливості в доступі до державної служби, підвищенню довіри населення до влади та її прозорості, загалом – дотриманню європейських норм та соціальних стандартів.

Аналіз процесів становлення сучасної політичної системи України дозволяє зробити висновок, що розвиток політичної системи України та системи державного управління відбувається у вимірах сучасної демократії. Проте конституційна реформа спричинила цілу низку проблем, без вирішення яких неможливий подальший розвиток політичної системи з точки зору гарантування її ефективності й легітимності, реалізації національних інтересів і суверенітету народу.

Україна не може дозволити собі втрачати час. Відповідальність всіх політичних сил – вирішення проблем ефективності влади уже в найближчому майбутньому.

Розділ 4. РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ

Протягом 2006 року під керівництвом Ради національної безпеки і оборони України розроблена і винесена на розгляд «Стратегія національної безпеки України» (далі – Стратегія). За підсумками обговорення на засіданні РНБОУ 15 грудня 2006 р. Стратегію прийнято за основу для оперативного уточнення та наступної реалізації відповідними структурами державної влади. Необхідність такого документа передбачена існуючим законодавством і відповідає світовій практиці.

Цілі, визначені Стратегією національної безпеки, передбачають створення умов для подальшого розвитку України, забезпечення її конкурентоспроможності, гарантування прав та свобод людини і громадянина, зміцнення міжнародних позицій та авторитету Української держави у сучасному світі. Їх реалізація значною мірою залежить від ефективного функціонування державних структур сектору безпеки: Збройних Сил України, правоохоронних органів, розвідувальних та контррозвідувальних служб, сил охорони кордонів та цивільного захисту.

В авторитарних країнах безпека розглядається як благо влади, яку сектор безпеки охороняє від решти суспільства. Натомість у демократичних країнах безпека є благом суспільним і забезпечує права та свободи людини. Тому утвердження і розвиток демократії можливі лише за умови зміни філософії безпеки, завдань, функцій та процедур діяльності силових інститутів – всього того, що охоплює реформа сектору безпеки. Для України, яка обрала демократичний шлях розвитку, реформування сектору безпеки життєво необхідне.

Реформування сектору безпеки України має перетворити його з інструменту контролю та примусу влади над суспільством на інструмент сили, яка захищає демократичний устрій держави, економічний добробут громадян, мир та процвітання України. Демократична влада не може спиратися на страх і несвободу, тому вона не повинна використовувати сектор безпеки як тіньовий механізм державного управління, тим більше допускати, щоб він перетворювався на непідконтрольну політичну силу. Тіньова політика – таке ж небезпечне явище, як і тіньова економіка.

У кризових ситуаціях нова модель сектору безпеки має забезпечити захист інститутів демократії, а не їх підміну силовими структурами. У свою чергу, політичні інститути та система державного управління України повинні мати можливості ефективно діяти під час криз. Тому реформа сектору безпеки має бути узгоджена з конституційним процесом, адміністративною реформою та реформою місцевого самоврядування.

Важливість реформи сектору безпеки належним чином не усвідомлюється українським суспільством. Відсутність протягом тривалого часу очевидних зовнішніх загроз, зокрема воєнних, призвела до формування у суспільстві уявлень щодо неактуальності безпекових питань, що гальмує реформування сектору безпеки. У той же час необхідно мати можливість протидіяти сучасним викликам та загрозам, що спонукає до глибоких і енергійних реформ у сфері безпеки і оборони.

Перед Україною не стоїть дилема – або безпека, або демократія. Демократія – це об’єкт захисту, а не перешкода на шляху до більшої безпеки. Звуження меж демократії заради безпеки у повсякденному житті – це завжди капітуляція перед загрозами. Реформа сектору безпеки здійснюється заради того, щоб розширити межі демократії.

Центральним елементом реформ, що відбуваються, має стати зміцнення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки. Причому йдеться не про аморфні концепції, а про конкретні процедури та механізми, за допомогою яких демократичні інститути влади здійснюватимуть управління сектором безпеки, а суспільство контролюватиме ці процеси.

Реформування сектору безпеки є одночасно умовою та інструментом досягнення цілей європейської та євроатлантичної інтеграції. Те, як здійснюється управління сектором безпеки, відображає якість демократичної системи держави. Це один з основних індикаторів розвитку України, за яким її оцінюють в Європі та в світі. Без реформи сектору безпеки членство в ЄС та НАТО неможливе.

Реформування сектору безпеки в Україні – це багатомірний процес, який включає комплексний огляд сектору безпеки, оборонну реформу, реформу правоохоронної системи, спеціальних служб, сил захисту кордону та системи цивільного захисту. Його результатом має стати ефективна і дієва система безпеки, здатна захистити свободу й економічний добробут України.

Реформування сектору безпеки – це справа усіх гілок влади України. Від того, наскільки точно і конкретно будуть враховані всі складові цього процесу, залежатиме безпека держави, її сучасне й майбутнє, стан забезпечення прав і свобод її громадян.

4.1. РЕФОРМА СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ – СКЛADOVA СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИХ ТА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ В УКРАЇНІ

4.1.1. Роль і місце сектору безпеки в Україні: необхідність реформ

В українському законодавстві відсутнє усталене визначення поняття «сектор безпеки». Натомість використовується термін «воєнна організація», який близький до поняття «сектор безпеки» в європейських країнах, однак відбиває радянські уявлення про безпеку і оборону. Європейський термін сьогодні більш адекватний реаліям, оскільки значна частина інститутів Воєнної організації України вже втратила військовий статус, і цей процес продовжується.

У широкому розумінні сектор безпеки включає ті урядові органи та організації, які мають право застосовувати силу або вживати спеціальних заходів для захисту незалежності та територіальної цілісності держави, конституційного устрою, життя й власності громадян, забезпечення законності й правопорядку.

Україна знаходиться під тиском чинників, які вимагають досягнення консенсусу провідних політичних сил, державної влади та суспільства у визначенні пріоритетів розвитку безпекового сектору. Унікальність ситуації полягає в тому, що до реформ рівною мірою спонукають такі різномірні чинники, як зміна характеру загроз, трансформація системи влади, політичні та економічні перетворення в країні.

Сектор безпеки України – це найменш реформована порівняно з 1991 роком сфера державного управління. Існуюча Воєнна організація втілює практично без змін

успадковану Україною радянську модель кризового управління державою. Ця модель неадекватна нинішнім умовам і заважає Україні рухатися уперед.

У сучасному світі, де межа між війною та миром розмита, воєнна організація, розрахована на масоване застосування сил та засобів безпеки за заздалегідь визначеними сценаріями, не може слугувати надійним захистом. Сектор безпеки нового типу має гнучко реагувати на значну кількість непередбачуваних і переважно обмежених за масштабом загроз, забезпечуючи цілісність системи влади та державного управління.

Існуючі процедури використання Воєнної організації виписані в Законі України «Про оборону України» та цілій низці пов'язаних з ним законів та нормативно-правових актів. Вони передбачають тимчасову зміну системи державної влади на таку, де функції Кабінету Міністрів фактично виконує Генеральний Штаб під командуванням Президента, а місцевих органів влади – регіональні військові командування та управління Служби безпеки України і Міністерства внутрішніх справ. Сьогодні важко уявити ситуацію, за якої така кардинальна зміна системи влади була б виправданою, однак іншої моделі комплексного залучення сил та засобів сектору безпеки законами України не передбачено. Ця проблема чекає на вирішення.

Застаріла модель кризового управління країною як на національному, так і місцевому рівнях відбивається на багатьох сферах життя. Якщо сектор безпеки замість підготовки до усунення загроз готується до здійснення функцій державного управління у кризових умовах, то це призводить до невиправданого втручання силових структур у суспільно-політичні та соціально-економічні процеси, провокує їх залучення до виконання невластивих функцій і спричиняє штучне збільшення штатів. Відтак, утримання сектору безпеки обходиться державі дедалі дорожче, але не забезпечує відповідного підвищення його ефективності.

Європейський досвід вирішення таких проблем полягає у підвищенні якості демократичного управління сектором безпеки, тобто у налагодженні ефективного управління у сфері безпеки та оборони. Це включає реформу законодавства, структурні реформи та зміну внутрішньої культури силових інститутів. Змінювати треба і форму, і зміст діяльності сектору безпеки України: його форма не відповідає існуючій системі державної влади, а зміст його діяльності – характеру сучасних загроз. Центральним завданням налагодження ефективного управління у секторі безпеки є впровадження і зміцнення демократичного цивільного контролю. Це вимагає глибоких перетворень у системі державного управління: військові та цивільні, професійні та політичні функції у багатьох випадках розірвані. Треба шукати формулу їх поєднання.

Зазначене свідчить, що реформа сектору безпеки – це невід'ємна складова суспільно-політичних та соціально-економічних перетворень в Україні. Вона є нагальною потребою. Це «борг» демократичного розвитку країни, яка пройшла вже дві «оксамитові» революції демократичного спрямування (1991 та 2004 років) без адекватної трансформації силових інститутів. Без практичної реалізації реформи сектору безпеки та його відокремлення від політики і бізнесу неможлива розбудова прозорої системи демократичної влади та ринкової економіки.

До остаточного завершення реформи системи влади в Україні важко визначити оптимальну модель сектору безпеки. Відповідно до ст. 92 (п. 17) Конституції України основи національної безпеки мають визначатися законом України. Цей закон повинен відповідати конституційним положенням і конкретизувати їх зміст. За Конституцією політика національної безпеки здійснюється Президентом, забезпечується Кабінетом

Міністрів та визначається Верховною Радою. Процедур для цього законами не визначено, і у такому розумінні вимогу ст. 92 (п. 17) Конституції України досі не виконано.

Перед Україною стоїть проблема розбудови цілісної системи державного управління сферою безпеки та оборони, яка забезпечуватиме здійснення єдиної послідовної безпекової політики як у мирний час, так і у кризових умовах, коли виникає необхідність застосування сил та засобів сектору безпеки.

За рішенням Ради національної безпеки і оборони України у 2005 році був започаткований комплексний огляд сектору безпеки. Цей процес відбуватиметься у чотири етапи. Перший етап, пов'язаний з визначенням концептуальних засад реформи і аналізом загроз безпеці України, фактично пройдений. Його результатом є розроблення Стратегії національної безпеки України. На другому етапі буде оцінено стан окремих структур сектору безпеки. Третій етап, який планується завершити у 2007 році, буде присвячений розробці моделі сектору безпеки зразка 2015 року. Четвертий етап стане етапом остаточного втілення цієї моделі.

4.1.2. Стратегія національної безпеки – «дорожня карта» реформування сектору безпеки

Стратегія національної безпеки України містить відправні положення для здійснення практичних дій щодо забезпечення захищеності інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз і має стати відправною точкою або своєрідною «дорожньою картою» реформування сектору безпеки. Саме у цьому документі визначено життєво важливі національні інтереси, внутрішні і зовнішні загрози цим інтересам на сучасному етапі розбудови держави, у тому числі й ті, що відносяться до компетенції сектору безпеки.

Серед життєво важливих національних інтересів України в Стратегії зазначені:

- права і свободи людини і громадянина;
- суверенітет України, її територіальна цілісність, недоторканість державних кордонів, незмінність демократичного конституційного устрою, верховенство права;
- соборність держави на основі консолідації всіх етнічних груп, суспільних верств, територіальних громад навколо цінностей незалежного, суверенного і демократичного розвитку України;
- конкурентоспроможність держави та економічний добробут населення на основі всебічного розвитку людського, науково-технічного, інноваційного потенціалу країни;
- безпечні умови життєдіяльності, захист навколишнього природного середовища;
- збереження і розвиток духовних і культурних цінностей суспільства;
- гармонійні відносини з іншими країнами світу, сприйняття Української держави міжнародним співтовариством як повноцінного і рівноправного його члена.

Згідно зі Стратегією до основних викликів та загроз реалізації зазначених життєво важливих національних інтересів, які потрібно брати до уваги при реформуванні сектору безпеки, належать такі.

1. Низька ефективність механізмів прийняття та виконання державних рішень, що має місце внаслідок неузгодженості дій між різними гілками та органами державної влади, зниження професіоналізму державних службовців, поширення корупції, хабарництва, зрощення бізнесу й політики у цьому середовищі.

2. Неефективність захисту права власності внаслідок непослідовності державної політики, неналежної роботи судової системи та поширення рейдерських захоптів господарських об'єктів.

3. Неефективність боротьби з контрабандою, що підриває конкурентоспроможність вітчизняних товарів на внутрішньому ринку.

4. Монополізація іноземним капіталом певних стратегічно важливих галузей національної економіки, що загрожує стабільності на окремих товарних ринках.

5. Високий рівень тінізації економіки, обумовлений, зокрема, поширенням тіньової зайнятості, напівлегальних методів ухилення від оподаткування, криміналізацією економічних відносин, наявністю в країні організованих злочинних угруповань, що претендують на контроль за частиною суб'єктів господарської діяльності.

6. Посилення екологічних та техногенних загроз національній безпеці внаслідок:

- критичного стану основних виробничих фондів та комунальної інфраструктури населених пунктів;
- невирішеності проблем підтримання у належному технічному стані ядерних об'єктів, гідротехнічних споруд, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи;
- неприпустимо високого антропогенного навантаження на довкілля, у тому числі внаслідок накопичення надлишкових, непридатних для подальшого застосування боєприпасів, застарілої та непотрібної для Збройних Сил України та інших військових формувань військової і спеціальної техніки, озброєння, вибухових речовин, компонентів ракетного палива, інших токсичних речовин.

7. Невідповідність сектору безпеки України потребам суспільства та держави, яка полягає у тому, що:

- Воєнна організація держави застосовує стару модель кризового управління країною, не відповідає сучасним вимогам демократизації державного управління у сфері безпеки та оборони;
- правоохоронні органи України в їх нинішньому стані не спроможні здійснювати надійний захист прав і свобод людини і громадянина, ефективну боротьбу з організованою злочинністю, криміналізацією економіки, корупцією;
- розвідувальні й контррозвідувальні органи не в усьому адекватні викликам і загрозам національній безпеці України;
- критичний стан озброєння та військової техніки, низький рівень забезпечення та підготовки Збройних Сил України унеможливує виконання ними завдань оборони держави.

8. Активізація боротьби за природні ресурси, насамперед за контроль над джерелами енергоносіїв та шляхами їх доставки. Це виявляється у зростанні напруженості навколо формування нових транспортно-енергетичних коридорів з Каспійського регіону, в яких життєво зацікавлена й Україна.

9. Загострення проблем, пов'язаних із загрозою неконтрольованого розповсюдження зброї масового ураження та засобів її доставки. Україна з її науково-технологічним потенціалом, спроможним забезпечити ракетно-космічне, хімічне, ядерне виробництва, може бути об'єктом зацікавленості міжнародних терористичних угруповань.

10. Зростання небезпеки ескалації «заморожених» і виникнення нових регіональних конфліктів біля кордонів України. Йдеться насамперед про довготривале затягування з вирішенням конфліктів у Придністров'ї та на Кавказі, чому сприяє залучення до них тіньового бізнесу та міжнародних злочинних угруповань.

11. Посилення загрози міжнародного тероризму внаслідок можливої зацікавленості міжнародних злочинних угруповань у транзитному потенціалі України з метою «відмивання» брудних грошей, незаконної міграції, торгівлі людьми, зброєю, небезпечними матеріалами, наркотичними речовинами тощо.

12. Посилення негативного зовнішнього впливу на інформаційний простір України. Наближається до критичного стан безпеки інформаційно-комп'ютерних систем державного управління, фінансової і банківської діяльності, енергетики, транспорту, внутрішніх та міжнародних комунікацій тощо.

Для ефективної протидії зазначеним вище та іншим загрозам Стратегія визначає пріоритети політики національної безпеки, серед яких:

- 1) створення безпечних умов життєдіяльності населення, в тому числі забезпечення ефективного функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, запобігання техногенним катастрофам, підвищення рівня екологічної та ядерної безпеки;
- 2) реформування інститутів сектору безпеки: Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з метою забезпечення їх готовності до виконання завдань оборони держави, підвищення ефективності захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення національної безпеки, боротьби з корупцією та злочинністю, особливо в її організованих формах.

Заходи реформування сектору безпеки, визначені Стратегією національної безпеки, мають бути деталізовані та конкретизовані в програмних документах забезпечення національної безпеки у відповідних сферах, інших планових та бюджетних документах, а також цілеспрямовано впроваджуватися в життя всіма владними структурами та громадянським суспільством України.

4.1.3. Деполітизація сектору безпеки

Сектор безпеки має бути деполітизованим, тобто знаходитися поза політичною боротьбою. Принцип деполітизації передбачає заборону використання силових інститутів держави для досягнення політичних інтересів окремими політичними силами, партіями, рухами, угрупованнями чи особами. При цьому деполітизація сектору безпеки не повинна заважати реалізації працівниками силових структур їхніх законних політичних прав. Водночас принцип деполітизації не може бути ширмою для безвідповідальності при виконанні завдань державної політики безпеки і оборони, визначеної законодавством України.

З набуттям Україною незалежності силові структури були деполітизовані у сенсі заборони на партійну діяльність. Однак виникла інша реальна загроза – фактичне підпорядкування силових структур певним олігархічним групам. Цьому сприяє та обставина, що сектор безпеки України має формат і статус Воєнної організації, в якій кожна окрема силова структура поєднує цілу низку функцій. Це створює передумови виникнення ринку незаконних правоохоронних, спеціальних і навіть військових послуг, на які завжди існує попит, у тому числі – і з боку олігархічних груп. Реформування сектору безпеки має вирішити і це питання.

Практика довела, що підходи до деполітизації, втілені у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» потребують уточнення з метою подолання закладених протиріч. Так, у Законі визначається, що діяльність військових формувань має здійснюватися на

принципах єдиного керівництва. Водночас передбачається розмежування функцій і повноважень політичного керівництва та професійного військового управління. При цьому політичне керівництво не може бути зв'язаним рішеннями політичних партій чи громадських організацій. Виникає відразу два протиріччя: по-перше, єдине керівництво має здійснюватись в умовах розмежування (а не поєднання) політичних повноважень і професійного управління; по-друге, політичне керівництво не може бути партійним (оскільки не повинне бути зв'язаним політичними рішеннями).

Закон фактично поширює деполітизацію і на професійних військових, що є правильним, і на політиків, залучених до керівництва сектором безпеки, що є спірним. Не викликають заперечення підходи, згідно з якими керівники розвідувальних, контррозвідувальних та інших спеціальних органів не повинні бути політичними фігурами. Політичний контроль у цьому разі мають здійснювати безпосередньо найвищі посадовці держави та Верховна Рада у межах своїх повноважень. Однак такі посадовці, як міністри оборони та внутрішніх справ, мають бути політиками, оскільки є членами Кабінету Міністрів. Деполітизація цих міністрів може перетворити сектор безпеки на «державу у державі», формально деполітизовану, однак на практиці подібну до самостійної політичної сили з власними поглядами на шляхи розвитку країни та державного будівництва.

З огляду на зазначені проблеми ключовим завданням деполітизації сектору безпеки є впровадження ефективних механізмів поєднання політичної та фахової ланок управління силовими інститутами в єдиний ланцюг державної влади. Очевидно, що для кожного силового інституту держави такі механізми мають бути індивідуальними, враховувати специфіку роботи та існуючі традиції.

4.1.4. Реформування сектору безпеки як умова європейської та євроатлантичної інтеграції

Європейський вибір – ключовий пріоритет національного розвитку. Протягом останніх 10 років він так чи інакше підтримувався кожним урядом і увійшов як засадничий до Універсалу національної єдності, підписаного 3 серпня 2006 року. Чинним залишається також рішення Ради національної безпеки і оборони стосовно євроатлантичної інтеграції, прийняте у травні 2002 року. Перспектива набуття членства в ЄС і НАТО є запорукою незворотності демократичних перетворень в Україні.

Реформа сектору безпеки України є однією з головних умов її подальшої європейської та євроатлантичної інтеграції, висунутих НАТО та ЄС, що втілено практично в усіх планах дій щодо співпраці з цими організаціями. Характер управління сектором безпеки є надійним індикатором якості демократії в країні. Для Європейського Союзу і НАТО стан сектору безпеки та тенденції його розвитку є важливим показником готовності до інтеграції.

Європейська та євроатлантична культура безпеки є одночасно філософією, системою цінностей та стандартами повсякденної роботи, які має запровадити Україна. Європейський вибір обумовлює необхідність комплексної трансформації сектору безпеки з метою приведення його у відповідність до європейських та євроатлантичних стандартів. Для цього потрібно забезпечити подальші реформування та розвиток Збройних Сил України, інших військових формувань. При цьому необхідно подолати певну неузгодженість реформ силових інститутів.

Європейський досвід свідчить, що реформування сектору безпеки неможливе без політичної волі та консолідації зусиль всіх гілок влади. Особливо слід зазначити послідовність співпраці між Україною та НАТО у цій сфері: реформи, які проводяться зараз, були започатковані ще до Помаранчевої революції.

Завдяки тісній взаємодії з ЄС і НАТО Україна сформулювала цілісну концепцію реформи правоохоронних органів. Вона охоплює всі аспекти правоохоронної діяльності, включаючи роботу Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України та Прокуратури. Зараз ця концепція чекає на офіційне затвердження з наступною імплементацією в законодавстві та програмах реформ силових інститутів держави. За активної підтримки з боку НАТО в Україні проводиться комплексний огляд сектору безпеки. На його основі має бути сформована модель сектору безпеки на перспективу до 2015 року і розроблені комплексні програми реформ.

Таким чином, реформа сектору безпеки – це сфера спільного інтересу України, Європейського Союзу та НАТО. Ця реформа є однією з головних вимог і одночасно одним з найефективніших механізмів європейської та євроатлантичної інтеграції України.

4.2. БЕЗПЕКА ГРОМАДЯН, СУСПІЛЬСТВА ТА ДЕРЖАВИ: ПРІОРИТЕТИ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ

4.2.1. Впровадження європейських норм та принципів правоохоронної діяльності

Реформування сектору безпеки має бути спрямоване на перетворення силових структур, у діяльності яких дотепер переважає каральний чинник, на правоохоронні органи європейського зразка, які б забезпечували реалізацію наданих їм повноважень, керуючись виключно пріоритетом прав і свобод людини. Виходячи з європейських стандартів забезпечення прав і свобод людини, головними принципами у діяльності правоохоронних органів повинні бути законність, відсутність дискримінації, відповідність вимогам демократичного суспільства та гуманність.

У процесі реформування правоохоронних органів мають бути забезпечені відкритість правової інформації, гармонізація міжнародних та національних стандартів у сфері правозахисної діяльності, належні умови для демократизації суспільних відносин, гарантоване дотримання прав і свобод людини відповідно до європейських стандартів.

Основними принципами функціонування правоохоронних органів мають бути такі:

- правоохоронні органи – це сервісна служба, яка надає послуги населенню на відповідній території;
- діяльність правоохоронних органів не повинна обмежуватися боротьбою з правопорушеннями, а має розвивати систему профільних послуг населенню;
- правоохоронні органи повинні захищати громадськість, нести перед нею відповідальність та бути їй підзвітними;
- оцінка ефективності роботи правоохоронних органів має проводитися на основі не лише кількісних показників, а й з врахуванням якості реалізації моделі «служіння громадськості», яка передбачає активну позицію у сфері забезпечення прав і свобод людини, виходячи з пріоритету попереджувальної функції над каральною.

Поряд із структурною перебудовою правоохоронних органів в їх діяльності мають відбуватися функціональні зміни. Особливої уваги і нового осмислення потребує профілактична функція правоохоронних органів як найбільш гуманний спосіб боротьби зі злочинністю. Актуальність цього напрямку діяльності правоохоронних органів обумовлюється конституційним обов'язком держави та органів місцевого самоврядування створювати належні умови для реалізації прав і свобод людини та захисту її від злочинних посягань.

Для впровадження європейських стандартів у діяльність правоохоронних органів України потрібно вирішити такі завдання.

1. Вдосконалити відповідно до визначених принципів реформування правоохоронних органів адміністративне, кримінальне, кримінально-процесуальне, оперативно-розшукове та цивільно-правове законодавство. Настав час для розроблення Кодексу прав і свобод людини, в якому необхідно визначити принципи діяльності державних органів щодо їх забезпечення. Доцільно також закріпити в окремому законодавчому акті наступні загальновідомі принципи правоохоронної діяльності:

- можливість кожної людини знати свої права та обов'язки;
- доступність юридичного механізму захисту і відновлення порушених прав і свобод людини, включаючи гарантованість права на звернення та доступу до правосуддя;
- презумпцію невинуватості особи;
- звільнення від обов'язку самозвинувачення;
- повагу та захист честі й гідності людини;
- можливість застосування примусових і запобіжних заходів лише у разі крайньої необхідності;
- доступність правової допомоги;
- забезпечення права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб;
- реабілітацію безпідставно притягнутих до відповідальності та відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування;
- забезпечення права на невиконання явно злочинного розпорядження чи наказу;
- непорушність юридичної (процесуальної) форми діяльності правоохоронних органів, яка забезпечує недопущення протиправних обмежень прав і свобод людини (правоохоронні органи та їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі та в межах повноважень і у спосіб, що визначені в законі).

2. Розробити критерії та запровадити науково обґрунтовані методики оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів.

3. Законодавчо визначити механізм забезпечення безпеки громадян України та розподіл компетенції між правоохоронними й іншими силовими структурами.

4. Створити Координаційну раду з питань демократичного громадського контролю у сфері безпеки держави та правоохоронної діяльності як недержавний орган.

5. Уточнити та забезпечити розмежування функцій правоохоронних структур стосовно проведення досудового слідства.

Для впровадження європейських стандартів у практичну роботу інших структур, причетних до правоохоронної діяльності, необхідно здійснити такі заходи.

У Державній митній службі:

- удосконалити митне законодавство з метою створення правового механізму забезпечення прав і свобод людини, поєднання інтересів держави та окремих суб'єктів господарювання при обов'язковій пріоритетності загальнонаціональних інтересів;
- впровадити міжнародні рамкові стандарти діяльності митних адміністрацій, розширити міжнародне співробітництво у сфері митної діяльності;
- надати митним органам повноваження здійснювати оперативно-розшукову діяльність та досудове слідство у сфері боротьби з контрабандою;
- уніфікувати діяльність митних органів з метою максимального полегшення міжнародної торгівлі, прискорення товарообігу при забезпеченні в повному обсязі контрольних, фіскальних та правоохоронних функцій;
- створити єдину митну інформаційну систему, доступ до якої матимуть митні адміністрації всіх держав і яка повинна бути інтегрована в більш загальну, глобальну торгову та платіжну систему.

У Службі безпеки України:

- реорганізувати структуру Служби відповідно до спеціального статусу та звільнити від невластивих їй функцій;
- обмежити правоохоронні функції з досудового слідства злочинами проти основ національної безпеки України, а також злочинами проти миру й безпеки людства та пов'язаних з тероризмом.

У Військовій службі правопорядку у Збройних Силах України:

- внести зміни до законодавства, які мають регулювати діяльність Військової служби правопорядку, уточнити її завдання, обов'язки та права, у тому числі позбавити невластивих функцій;
- створити дієвий механізм залучення інститутів громадянського суспільства до забезпечення безпеки громадян і військовослужбовців у Збройних Силах України;

У Державній прикордонній службі України:

- розробити комплексну програму реконструкції державного кордону.

4.2.2. Боротьба з корупцією

Одним з ключових завдань у сфері державного управління є боротьба з корупцією. Корупція завдає державі відчутних матеріальних збитків та призводить до переродження державного апарату. Одночасно вона є живильним середовищем для виникнення та розвитку організованої злочинності. Особливо небезпечною є корупція в умовах перехідного періоду, коли відбувається інтенсивний процес формування нової політичної системи та нових суспільних відносин у країні.

Масштаби цієї загрози унаочнюються даними МВС. Так, станом на початок жовтня 2006 р.:

- виявлено 15 тис. злочинів у сфері службової діяльності зі збитками у 8 млрд 177 млн грн;
- викрито 1,4 тис. посадових злочинів зі збитками понад 100 тис. грн по кожному та 426 – понад 1 млн грн;
- викрито 2967 злочинів щодо хабарництва, до відповідальності за хабарництво притягнуто 1193 особи, у тому числі 89 керівників органів влади і управління.

Специфічними виявами корупції та напрямками їх подолання в умовах українського сьогодення є такі.

1. Недостатня законодавча урегульованість ринкових відносин у державі викликає спокусу вирішувати економічні проблеми неринковими засобами. Це відкриває широкі можливості для отримання хабарів та конструювання корупційних схем. Виходом з ситуації має стати мінімізація втручання держави у справи ринку, вирішення існуючих економічних проблем ринковими методами, виховання у підприємців та бізнесменів соціальної відповідальності перед державою та громадянами.

2. Антикорупційний процес стримує широка державна монополія в усіх сферах, що надає можливості для здириництва, хабарництва та інших негативних явищ. Водночас ринкові методи роздержавлення власності вимагають проведення відповідних тендерів та аукціонів, що, у свою чергу, є джерелами корупції. Щоб уникнути корупційних схем у ході приватизації, потрібно зробити цей процес якомога прозорішим як на підготовчому етапі, так і на стадії проведення торгів. Такий досвід у держави є і його треба розвивати. Саме в цьому – одне із завдань Фонду держмайна України. Держава вже навчилася продавати промислові об'єкти за реальну ціну. Тепер необхідно забезпечити транспарентність використання виручених від розпродажу державного майна коштів. Не можна допустити, щоб ці кошти стимулювали поширення корупції та збільшення тіньового сектору економіки.

Держава не повинна залишати поза увагою взаємовідносини приватного сектору економіки з системою влади, які мають будуватися виключно на законній основі. І державна посадова особа, і підприємець мають усвідомити, що їх взаємодія не виходитиме за межі правового поля. Економічний ризик держслужбовця повинен асоціюватися не тільки з можливою втратою стабільної заробітної плати, а й втрати соціальних гарантій у майбутньому у разі скоєння діянь, що підпадають під антикорупційне законодавство.

3. Корупція є і умовою, і наслідком функціонування тіньової економіки. Кошти, які обертаються у цьому секторі, вносять елементи дисбалансу в бюджетний процес, випадають з процесу оподаткування та несуть корупційне навантаження, виконуючи функцію платіжного засобу за незаконно надані державною посадовою особою послуги. Головне завдання держави на цьому напрямі – організувати виведення основної маси активів, задіяних у тішовій економіці, в легальне користування. Законодавчій і виконавчій гілкам влади необхідно створити умови, за яких некримінальні тішові кошти можна було б легалізувати без загрози конфіскації. Як свідчить і власний, і міжнародний досвід, одними лише обмежувальними заходами ця проблема не вирішується.

4. Боротьба з корупцією в силових структурах має бути поставлена під громадський, парламентський та урядовий контроль. Зокрема це стосується корупції у питаннях просування по службі, місця служби, відрядження за кордон тощо. Акцент має бути зроблено на контролі за відомчою кадровою політикою.

Ефективна боротьба з корупцією неможлива без відповідного правового поля, яке потребує удосконалення і розширення. Ратифікація у жовтні 2006 року Верховною Радою Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Конвенції Ради Європи «Про корупцію у контексті кримінального права» та Додаткового протоколу до Конвенції про кримінальну відповідальність за корупцію свідчить про серйозність намірів України у боротьбі з цим явищем. Наступним кроком у цьому напрямі має стати адаптація національного антикорупційного законодавства до міжнародного. Президент України вніс проекти трьох Законів «Про заходи запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Усі вони розроблені з урахуванням вимог та рекомендацій міжнародного

права. Практичним втіленням у життя антикорупційних підходів мають стати новий Закон України «Про державну службу» та «Кодекс поведінки державного службовця». Обидва ці акти повинні органічно влітатися в систему антикорупційного законодавства та стати основою правової оцінки діяльності держслужбовців.

При розробленні механізмів реалізації антикорупційного законодавства особливу увагу необхідно приділити розподілу компетенції та функцій державних органів, установ і організацій, задіяних у боротьбі з корупцією. Слід також визначити орган, який би координував цю роботу з міжнародними організаціями – учасниками антикорупційної діяльності. На цьому напрямі заслуговує на увагу питання створення спеціалізованого державного правоохоронного органу (на кшталт Федерального бюро розслідування США), який би очолив боротьбу з корупцією та організованою злочинністю.

Окремо потрібно зупинитися на ролі судів у антикорупційному процесі. Від їхньої неупередженості при розгляді корупційних справ та юридичної грамотності застосування норм антикорупційного законодавства залежать не лише кінцеві результати боротьби з корупцією, а й ступінь довіри громадян до держави і влади та авторитет країни на міжнародній арені. Проблема боротьби з корупцією ще раз підкреслює важливість і необхідність судової реформи.

Не слід забувати і про соціальний аспект боротьби з корупцією. Зусилля держави мають бути спрямовані на формування у людей нетерпимого ставлення до цього явища, руйнування стереотипів про його непереможність, закріплення у людини впевненості в тому, що демократично обрана влада здатна захистити її від корупційного свавілля бюрократії. Водночас для чиновників має бути створена ситуація, коли їм було б не вигідно розробляти та реалізовувати корупційні схеми.

Подолати корупцію одними лише заборонними методами неможливо. Потрібне тісне соціальне партнерство та діалог між громадянами і державою. Суспільство не лише має бачити, яких зусиль докладає влада для подолання корупції, а й брати безпосередню участь у безкомпромісній боротьбі з нею. Велика роль тут належить засобам масової інформації. Неупереджене та достовірне висвітлення антикорупційних заходів – запорука того, що вони реалізовуватимуться у законодавчому полі. Не менш важливе значення має стан правової культури громадян. Держава та її громадяни мають розмовляти однією юридичною мовою. Тому ліквідація правової безграмотності, роз'яснення з боку держави своїх кроків є важливим завданням усіх гілок влади.

Боротьба з корупцією буде успішною, якщо матиме комплексний та скоординований характер, соціальний, економічний, правовий та міжнародний виміри, головним змістом яких відповідно є:

- формування у суспільстві негативного ставлення та нетерпимості до корупції, створення атмосфери соціального партнерства між громадянами та державою, ліквідація правової безграмотності населення;
- створення мотиваційних передумов для мінімізації корупційних виявів в економіці, обмеження тіньового сектору економіки, формування соціально відповідального підприємницького і бізнесового середовища, розбудова партнерства держави з приватним бізнесом;
- впорядкування та удосконалення правового поля у сфері боротьби з корупцією, проведення судової реформи;
- координація дій з міжнародними антикорупційними організаціями, зміцнення міжнародного авторитету держави як послідовного і активного борця з корупцією.

4.2.3. Пріоритети реформування спеціальних служб України

В умовах глобалізації зростає роль і значення спеціальних служб у захисті національних цінностей та національних інтересів. Служба безпеки, Служба зовнішньої розвідки та інші державні органи із спеціальним статусом ще не адаптувалися до нових умов і викликів. Їх треба системно і послідовно реформувати, виходячи із законодавчо визначених національних інтересів у сфері безпеки.

За 15-річну історію загальна чисельність Служби безпеки зросла вдвічі (майже до 40 тис.), а її Центрального управління – втричі. У той же час ефективність її роботи у сфері боротьби з корупцією та контррозвідувальному захисті економіки залишається низькою. Сьогодні Служба безпеки безпідставно залучається до виконання невласливих завдань у сфері боротьби зі злочинністю, господарських, фінансових, правових відносин, які безпосередньо не стосуються питань національної безпеки. Це створює передумови для використання службового становища в особистих цілях. Необхідне послідовне реформування діяльності Служби згідно з вимогами суспільства на шляху до європейської демократії.

Першочергові кроки щодо оптимізації діяльності Служби мають бути орієнтовані на:

- забезпечення захисту національних інтересів держави;
- недопущення порушення прав і свобод людини;
- виконання прийнятих міжнародних зобов'язань;
- збереження і розвиток національних особливостей і традицій;
- підвищення ефективності діяльності та авторитету Служби;
- збереження професіоналів.

Сьогодні Служба вже розпочала оптимізацію своєї чисельності та системи управління – скорочено півсотні генеральських посад, зменшується кількість управлінських ланок. Запланована атестація працівників керівного складу Служби, під час якої має бути об'єктивно визначений і створений перспективний кадровий резерв.

Пріоритетні напрями реформування окреслює проект нової редакції Закону «Про Службу безпеки України», який має забезпечити приведення структур внутрішньої безпеки у відповідність до рекомендацій ПАРЕ. Він має чітко визначити функції і головні напрями діяльності Служби, її структуру, соціальні гарантії особового складу, виключити можливість використання спецслужб як інструменту політичної боротьби. Прийняття цієї редакції Закону має сприяти перетворенню Служби на сучасний ефективний деполітизований та високопрофесійний державний орган безпеки.

Важливим чинником реформування Служби безпеки стало виокремлення зовнішньої розвідки в окремий державний орган. Україна сьогодні має унікальну можливість замість реформування старої структури створити принципово новий державний розвідувальний орган європейського типу, як це передбачено прийнятим Верховною Радою України 1 грудня 2005 року Законом України «Про Службу зовнішньої розвідки України».

Законодавче закріплення статусу Служби зовнішньої розвідки як окремого державного органу України створило вагомі організаційно-правові бар'єри щодо неправомірного використання розвідувальних органів у внутрішньополітичній боротьбі. З'явилася можливість вибудовувати діяльність української розвідки на принципах реального забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Необхідна розбудова дієвої системи координації розвідувальних органів з органами державної влади, правоохоронними структурами України, споживачами розвідувальної інформації, а також активізація партнерських стосунків із спеціальними розвідувальними службами іноземних країн на основі взаємної поваги та паритетності. З огляду на це вкрай важливо налагодити ефективну роботу Комітету з питань розвідки при Президентові України, а також розробити нову Національну розвідувальну програму України, яка б базувалася на основних положення Стратегії національної безпеки України.

Важливим напрямом удосконалення діяльності спеціальних служб України є також створення необхідних умов для їх поступової (поетапної) демілітаризації (окрім військової розвідки та контррозвідки). На сьогодні спецслужби України є або військовими формуваннями, або складаються переважно з військовослужбовців, незважаючи на офіційний цивільний статус.

4.2.4. Цивільний захист

Цивільний захист сьогодні стає одним з пріоритетних напрямів міжнародної співпраці, у тому числі в рамках європейських та євроатлантичних структур безпеки. Заклик створювати і розвивати структури цивільного захисту, обумовлений появою нових загроз у сучасному світі, міститься у Резолюції Генеральної Асамблеї ООН за номером 2034.

Виходячи з європейського досвіду, сучасна система цивільного захисту має охоплювати гуманітарні заходи, спрямовані на захист життя людей, матеріальних цінностей і навколишнього середовища від катастроф та надзвичайних ситуацій як у мирний, так і у воєнний час. Така система в Україні переважно створена: сформована єдина виконавча вертикаль цивільного захисту, проведена демілітаризація МНС, завершується структурна перебудова системи захисту населення та територій на основі існуючої системи цивільного захисту.

Проблемами, які вимагають невідкладного вирішення, є технічне переоснащення Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та перекваліфікація персоналу. Необхідно також послідовно розширювати впровадження інформаційно-диспетчерської служби екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 – це практика, поширена у багатьох розвинених країнах.

Потребує вдосконалення законодавча база у сфері захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій. У зв'язку з її неузгодженістю у державі існує проблема юридичного функціонування відразу трьох систем однакової функціональної спрямованості: Єдиної державної системи цивільного захисту населення та територій, Системи цивільної оборони, успадкованої з радянських часів, та Єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру.

Зазначену проблему слід вирішувати шляхом розвитку Єдиної системи цивільного захисту, вдосконалення в Україні рятувальної служби, підвищення ефективності діяльності державних, комунальних, галузевих та об'єктових спеціалізованих аварійно-рятувальних служб і формувань.

4.3. ПІДВИЩЕННЯ ОБОРОНОЗДАТНОСТІ ДЕРЖАВИ – ЗАПОРУКА ЇЇ СУВЕРЕНІТЕТУ

4.3.1. Здобутки, проблеми та перспективи оборонної реформи

Головною метою оборонної реформи в Україні є створення за принципом оборонної достатності адекватних існуючим загрозам та ресурсним можливостям держави сучасних Збройних Сил. Це мають бути оптимальні за чисельністю, мобільні, добре озброєні, всебічно забезпечені й навчені війська, спроможні виконувати покладені на них завдання і водночас не надто економічно обтяжливі для держави.

Попередні етапи оборонної реформи дали позитивні зрушення, проте їх ефективність, у тому числі й внаслідок недостатнього ресурсного забезпечення, виявилася нижчою за очікувану. У 2006 році розпочався новий етап розбудови Збройних Сил України. Міністерство оборони перейшло до програмно-цільового методу планування за стандартами провідних країн світу. За обґрунтованими та ресурсно забезпеченими планами здійснюється скорочення чисельності Збройних Сил України – на кінець 2006 року їх чисельність склала 221 тис. осіб, у тому числі військовослужбовців – 165 тис. осіб.

Прийнято новий Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу», який передбачає новий вид служби – службу в резерві. Терміни строкової служби зменшено до 12 місяців, а для осіб з вищою освітою – до 9 місяців.

Оптимізовано структуру Міністерства оборони та Генерального штабу. На сьогодні Міністерство оборони відповідає за реалізацію державної політики у сфері оборони та здійснює воєнно-політичне та адміністративне управління Збройними Силами, їх ресурсне забезпечення, впроваджує засади демократичного цивільного контролю, проводить державну політику, спрямовану на вирішення соціальних проблем військовослужбовців. Генеральний штаб є головним військовим органом з планування оборони держави, управління застосуванням Збройних Сил, координації дій інших структур та органів у сфері оборони.

Подальше реформування у сфері оборони має характеризуватися системністю підходів, кардинальними змінами в організації, всебічному забезпеченні результативності реформи та зрештою виходом на новий рівень безпеки і оборони держави за прийнятною соціально-економічною ціною. Крім того, завдання наступного етапу оборонної реформи мають бути узгоджені в рамках загальної стратегії соціально-економічного розвитку України та реформування сектору безпеки. Вони визначаються динамічною ситуацією у сфері міжнародної безпеки, потребами у захисті національних інтересів, ресурсними можливостями держави і мають сприяти вступу України до ЄС та НАТО.

Пріоритетними завданнями чергового етапу оборонної реформи є:

- доведення на початок 2011 р. чисельності Збройних Сил до 143 тис. осіб, забезпечення балансу між їхніми бойовою та логістичною складовими;
- зосередження ресурсів державного оборонного замовлення на вирішальних напрямках технічної модернізації Збройних Сил та пріоритетних видах (зразках) озброєнь;
- реструктуризація оборонних галузей промисловості України з метою підвищення її науково-технологічного рівня, конкурентоспроможності, здатності забезпечувати потреби Збройних Сил та інших військових формувань;
- оптимізація виробничих потужностей оборонних галузей промисловості, освоєння нових видів конкурентоспроможної спеціальної та цивільної продукції, створення умов для прискореного інноваційного розвитку галузі;

- забезпечення трансформації військово-технічного співробітництва від пріоритетного продажу закінчених зразків озброєння до інтернаціоналізації їх виробництва та передачі технологій з широким використанням офсетних і лізингових схем;
- удосконалення державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення і подвійного використання та дотриманням Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері;
- забезпечення стабільного фінансування Збройних Сил на рівні не менше 2 % ВВП, перетворення оборонного бюджету на джерело достатнього фінансування оборонних потреб за умов економічного зростання країни;
- удосконалення системи військової освіти та державного кадрового замовлення відповідно до масштабів і темпів структурної перебудови Збройних Сил;
- вирівнювання матеріального та фінансового забезпечення військовослужбовців усіх військових формувань, перетворення матеріального стану військовослужбовця на ефективний чинник підвищення престижу військової служби;
- завершення створення інтегрованої автоматизованої системи керівництва та управління Збройними Силами, системи оперативного управління військами з урахуванням стандартів НАТО;
- удосконалення економічної діяльності у Збройних Силах, скорочення надмірної військової інфраструктури, створення ефективного механізму реалізації надлишкового військового майна як надійного джерела додаткового наповнення оборонного бюджету.

Пріоритетними завданнями оборонної реформи на 2007 рік та подальшу перспективу є:

- здійснення заходів реформування Збройних Сил в обсягах, визначених Державною програмою розвитку Збройних Сил України на 2006 – 2011 роки;
- визначення найважливішим пріоритетом розвитку Збройних Сил забезпечення підготовки високопрофесійного офіцерського корпусу як основи сучасної національної армії, здатної оперативно реагувати на зміну форм і способів ведення збройної боротьби;
- планове нарощування боєздатності Об'єднаних сил швидкого реагування та початок підвищення рівня боєздатності Основних сил оборони;
- удосконалення системи стратегічного та оборонного планування, спрямованого на забезпечення необхідного рівня обороноздатності та обґрунтованих перспектив розвитку Збройних Сил;
- підвищення сумісності Збройних Сил зі збройними силами інших країн світу шляхом упровадження механізмів і принципів Процесу планування та оцінки сил;
- забезпечення надійного соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей;
- оновлення (створення, закупівля новітніх та модернізація існуючих видів і зразків) озброєння та військової техніки Збройних Сил України, передусім Об'єднаних сил швидкого реагування;
- утилізація надлишкових ракет і боєприпасів, озброєння та військової техніки;
- впровадження норм демократичного цивільного контролю в діяльність складових сектору безпеки.

4.3.2. Суспільно-політичні та соціально-економічні аспекти оборонної реформи

Сучасні процеси трансформації міжнародного безпекового середовища дедалі більше насичуються гуманітарними складовими. Така особливість притаманна також і реформам оборонної сфери в Україні та вимагає підвищеної уваги до суспільно-політичних і соціально-економічних аспектів реформаторських заходів. Оборонна сфера не може реформуватися осторонь процесів в інших сферах життєдіяльності, від вимог, визначених у Конституції України.

Зазначене зумовлює такі особливості оборонної реформи в Україні.

1. Оборонна реформа має відповідати вимогам побудови в Україні громадянського суспільства. Це означає пріоритет суспільних потреб перед державними, високий рівень культури і активності громадськості, її обізнаність з питань державотворення взагалі та забезпечення безпеки зокрема. Пропозиції, що надходять від інститутів громадянського суспільства з питань забезпечення безпеки та реформування складових оборонного сектору, мають стати не просто бажаними, а обов'язковими для розгляду та врахування органами державної влади. Щоб позбавити процеси прийняття державних рішень популізму, потік ініціатив, зауважень, пропозицій від громадськості має бути уважно і неупереджено проаналізовано та узагальнено. Зважаючи на це, потрібно переглянути роль державних і неурядових аналітичних центрів у процесах формування державної політики, зокрема оборонної. Необхідно також визначити засади формування державного замовлення на оборонну продукцію та встановити відповідальність за її якість.

2. Успіх оборонної реформи залежить від спроможності держави забезпечити суспільне порозуміння та солідарну співпрацю у реалізації її цілей та завдань. Основою цього мають стати стратегічні та програмні документи, здатні зосередити навколо себе інтереси та зусилля різних соціальних груп українського суспільства. Розроблення цих документів має бути підкріплене наявністю законодавчо визначених довго- та середньострокових цілей, з яких випливають головні орієнтири, структура, чисельність, ресурсне забезпечення розвитку сектору безпеки. Державна оборонна політика має стати більш прозорою та зрозумілою як для українського суспільства, так і для зовнішніх партнерів нашої країни. Розуміння громадськістю положень законодавства та програмних документів має забезпечуватися адекватною інформаційною підтримкою держави та громадських організацій.

3. Разом з вимогами надійності захисту держави та суспільства від воєнних загроз на перший план виходять соціальні критерії. До них належать: мінімізація втрат цивільного населення та особового складу (у тому числі у мирний час), високий суспільний статус армії та соціальний статус військовослужбовця, захист його прав і свобод, повага в суспільстві до захисника вітчизни. На досягнення цього мають спрямовуватися як заходи реформування Збройних Сил, так і комплекс заходів у середині суспільства. Структурні зміни у Збройних Силах, пріоритетність розвитку функціональних складових, перехід на контрактний принцип комплектування, зміцнення внутрішнього порядку, підвищення рівня бойової підготовки військ і резерву передбачають не лише зростання їх ефективності, а й підвищення довіри до них, піднесення соціального статусу військовослужбовця. Існує виправдане незадоволення громадськості наявністю нестатутних відносин у військах, випадками загибелі військовослужбовців, завдання шкоди населенню через недоліки військової діяльності. Усунення цих та інших упущень вимагає насамперед забезпечення гідних умов військової служби. Праця, пов'язана із свідомим ризиком для життя, певними соціальними обмеженнями,

має оцінюватися суспільством і державою належним чином, а не нижче за середню заробітну плату. Професійний військовослужбовець має сповна відповідати за результативність виконання своїх обов'язків, але й державу ніхто не усував від відповідальності за всебічне забезпечення прав військовослужбовців, створення належних, гідних умов проходження ними військової служби.

4. Оборонна реформа має передбачати поступове зменшення соціального та економічного навантаження на суспільство та державу. Головним джерелом задоволення потреб у розвитку Збройних Сил є зростання ВВП – лише в цьому разі можна розраховувати на наповнення статей оборонного бюджету реальними коштами. Додатковим джерелом цього наповнення, окрім бюджетних коштів, має стати реалізація надлишкового майна Збройних Сил. На ефективність такої реалізації можна розраховувати, якщо після передачі відповідних функцій щодо реалізації цього майна спеціальним державним органам Міністерство оборони матиме контрольні функції в цьому процесі. Поступово ці функції Міністерства оборони мають бути суттєво скорочені, а Збройні Сили повністю переведені на фінансування виключно із загального фонду державного бюджету. За умови впровадження ринкових перетворень у економіці України мають бути передбачені дієві механізми задоволення кадрового попиту Збройних Сил, створені моральні та матеріальні мотиви для бажаючих потрапити на військову службу за контрактом, запроваджені державні та приватні ініціативи з підтримки проходження служби за контрактом у резерві. Ці зміни мають бути підтримані спільними з боку держави та громадських організацій заходами щодо патріотичного виховання населення. Неприпустимою є ситуація, коли протягом останніх п'яти років, як свідчать загальноукраїнські соціологічні опитування Центру О. Разумкова, разом із збільшенням кількості громадян, які вважають себе патріотами, з 71 % до 75 % зменшується кількість готових захищати країну у разі війни – з 66 % до 53 %.

5. У рамках побудови в Україні правової держави мають бути забезпечені чіткі правові засади функціонування силових структур сектору безпеки, проходження військової служби, захисту прав військовослужбовців при виконанні ними своїх обов'язків як на території України, так і за її кордонами. Такі засади визначені законодавством України. Але у процесі здійснення політичних, адміністративних, соціально-економічних реформ, інтеграції України до євроатлантичного простору безпеки ці правові засади повинні бути адаптовані до нових умов і вимог з урахуванням результатів комплексного огляду сектору безпеки.

4.4. ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ – ЗАПОРУКА ЙОГО УСПІШНОГО РЕФОРМУВАННЯ

4.4.1. Проблеми впровадження демократичного цивільного контролю

Стан цивільно-військових відносин у державі є індикатором її демократичної зрілості. Саме демократичний цивільний контроль має забезпечити відповідні умови та місце складових сектору безпеки у суспільстві, що дозволить їм виконувати законодавчо визначені функції й завдання і не бути при цьому політичною або економічною загрозою для суспільства.

Цивільний контроль над військовими у демократичних країнах – це не лише перевірка або ревізія (контроль), а й відповідальність цивільної влади за визначення функцій і завдань сектору безпеки, у тому числі – за оголошення війни і проголошення миру,

за реалізацію воєнної політики, визначення чисельності, структури та основ функціонування військових формувань та правоохоронних органів, а також їх утримання.

На сьогодні в Україні створено необхідну правову базу для забезпечення цивільного контролю над Збройними Силами, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами. До неї належать Конституція України та ціла низка законів України, зокрема закони, які регламентують діяльність відповідних державних органів, а також Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Існуюча правова база забезпечує чітку вертикаль відносин між вищими органами державної влади і силовими структурами.

Важливим напрямом вдосконалення цивільного контролю над Воєнною організацією держави є поглиблення освіти як цивільних – у сфері військової науки та воєнного мистецтва, так і військовослужбовців – у сфері національної безпеки. Окрім цього, і цивільним, і військовослужбовцям необхідно набути глибоких знань у сфері цивільно-військових відносин.

Запровадження системи цивільного контролю потребує визначення переліку посад, що можуть обійматися цивільними особами (а також створення системи підготовки цивільних працівників, зокрема і навчання їх за кордоном).

Проте, запровадження демократичного цивільного контролю в правоохоронних органах має свою специфіку, яку потрібно враховувати. Головною метою запровадження такого контролю над органами внутрішніх справ і Служби безпеки України є попередження і недопущення порушень конституційних прав і свобод людини та громадянина, захист їх законних інтересів, а також створення умов для демократизації та прозорості діяльності цих установ.

Відсутні зрушення у питанні впровадження демократичного контролю відбулися у Службі безпеки України. Зокрема з урахуванням європейських стандартів та залученням широкого кола науковців і громадськості підготовлено проект нової редакції Закону України «Про Службу безпеки України», а також створено Громадську раду при Службі безпеки.

У рамках здійснення парламентського контролю Міністерство оборони звітувало щодо діяльності Збройних Сил. Питання, що належать до компетенції Міністерства оборони, розглядалися на численних засіданнях профільного комітету Верховної Ради України. У Міністерстві оборони постійно опрацьовувалися бюджетні запити, звернення народних депутатів України з військових питань. Протягом 2006 року у роботі колегії Міністерства оборони України взяли участь 64 народні депутати.

Урахування громадської думки, пропозицій громадян та неурядових організацій при обговоренні й ухваленні найбільш важливих рішень з питань діяльності Збройних Сил України є важливим аспектом діяльності органів військового управління. Активно працювала Громадська колегія при міністрі оборони України, до складу якої входять представники 76 незалежних громадських організацій. Вона залучалася до процесів прийняття рішень з підготовки нормативно-правових актів у сфері військового будівництва та здійснення контролю за дотриманням прав і свобод військовослужбовців.

Активізувалася роль засобів масової інформації у забезпеченні прозорості діяльності Збройних Сил та інших військових формувань.

Одним з важливіших заходів цивільного контролю є започаткування в 2006 році щорічного видання «Білої книги» про діяльність Збройних Сил України. Це звіт перед громадськістю, парламентарями та міжнародною спільнотою про стан та перспективи

розвитку Збройних Сил. Видання розповсюджено в органах виконавчої влади, дипломатичних представництвах, вищих навчальних закладах та бібліотеках, серед народних депутатів.

Таким чином, низку серйозних кроків для створення надійної системи цивільного контролю вже зроблено. Проте залишаються численні проблеми щодо вдосконалення структури і уточнення функцій системи цивільного контролю над сектором безпеки. Проблеми ці стосуються всіх видів демократичного контролю, що здійснюються громадськістю, Парламентом, Президентом, Урядом, судовою владою.

Серед зазначених суб'єктів цивільного контролю ключова роль належить Парламенту, оскільки він забезпечує законодавче регулювання діяльності Воєнної організації та правоохоронних органів держави. Наслідком політичної реформи стало розширення повноважень Верховної Ради у сфері контролю над сектором безпеки, що стосується кадрової політики, призначення керівників силових міністерств та відомств, взаємодії з Урядом щодо фінансування сектору безпеки. Тим самим на Парламент покладається більша відповідальність за прийняття рішень та стан справ у оборонній і безпековій сфері країни, особливо щодо питань соціального захисту військовослужбовців і бюджетного забезпечення програм розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань.

Водночас слід зазначити, що після конституційної реформи загострилася проблема незбалансованості повноважень Парламенту, Президента та Уряду в сфері контролю над сектором безпеки. Очевидно, що повноваження, які стосуються Уряду, мають бути чітко виписані в Законі України «Про Кабінет Міністрів України».

Проблемою залишається визначення та розмежування функцій силових структур, насамперед щодо їх застосування у середині країни. Нечіткість формулювання та визначення повноважень, дублювання функцій, неефективне використання обмежених сил та засобів, розпорошення фінансових та матеріальних ресурсів унеможливорює здійснення ефективного демократичного цивільного контролю за їх діяльністю, що врешті може призвести до створення реальної загрози основам демократії та національній безпеці держави.

Важливою також залишається проблема вдосконалення бюджетного контролю над сектором безпеки з боку Верховної Ради України. На окрему увагу заслуговує формування видатків для фінансування програм створення та закупівлі основних видів озброєння і техніки.

Парламентарі повинні мати широкі можливості підвищення професійного рівня та належного інформаційного забезпечення своєї діяльності у цій сфері.

У законодавстві необхідно чітко врегулювати усі питання прослуховування телефонних розмов, люстрації комп'ютерної та іншої кореспонденції, захисту інформації, що становить державну таємницю.

Проте впровадження демократичного контролю над сектором безпеки не зводиться лише до конкретних відомчих проблем. Йдеться також про гармонізацію цивільно-військових відносин у суспільстві. До низки проблем цього напрямку належать передусім послаблення зв'язків між силовими структурами та суспільством, а також погіршення іміджу силовиків. Незважаючи на те, що рівень довіри суспільства до Збройних Сил, інших військових формувань порівняно з правоохоронними органами, державними та політичними інститутами є досить високим, ситуацію не можна вважати задовільною.

Престиж військової служби у суспільстві знижується. Така тенденція викликає упереджене ставлення до військовослужбовців (зокрема до кадрового офіцерського корпусу) у цивільному середовищі, особливо серед молоді. Це у свою чергу загрожує у найближчій перспективі різким зниженням інтелектуальних, моральних і мотиваційних якостей кадрового складу Збройних Сил та інших військових формувань.

Одним з основних напрямів політики гармонізації цивільно-військових відносин є відновлення позитивного іміджу військовослужбовця у суспільстві та вдосконалення системи зв'язків з громадськістю. Це надасть можливість вирішити низку принципово важливих завдань у зазначеній сфері, серед яких: формування сприятливого і поважного ставлення до людей у погонах, подолання упередженості більшості військовослужбовців щодо байдужого, а іноді й ворожого, ставлення до них з боку суспільства, створення сприятливих соціально-економічних і психологічних умов для добровільного набору молоді на військову службу за контрактом.

4.4.2. Шляхи забезпечення ефективності демократичного управління та контролю

З урахуванням європейських принципів формування системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки, зафіксованих у Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи (2005 рік), а також вищезгаданих проблем реформування сектору безпеки України шляхи подальшої розбудови ефективної системи демократичного цивільного контролю за Воєнною організацією та правоохоронними органами держави мають передбачати таке.

1. Завершення формування структури системи державного управління сектором безпеки. Зокрема необхідно узгодити функції, повноваження, відповідальність та контрольні функції відповідних органів влади; організувати зворотний зв'язок з незалежним контролем проміжних і кінцевих параметрів управління; посилити координаційні можливості Ради національної безпеки і оборони України у сфері безпеки, забезпечити системність і комплексність розроблених нею управлінських рішень.

2. Відновлення роботи Державної комісії з питань реформування Збройних Сил України, інших військових формувань та оборонно-промислового комплексу, насамперед щодо визначення напрямів і пріоритетів реформи Воєнної організації, управління військовою реформою. Першочерговими рішеннями Комісії мають бути визначені концептуальні засади політичного управління сектором оборони у вигляді стратегічної мети та її базових орієнтирів, конкретизації функцій і завдань всіх структур сектору безпеки держави. Наступним кроком має стати розроблення та широке обговорення Комплексної програми реформування і розвитку сектору безпеки.

3. Законодавче закріплення основних параметрів і характеристик складових сектору безпеки відповідно до покладених на них функцій і завдань. У подальшому вони мають розглядатися як предмет демократичного контролю та параметри управління Воєнною організацією та правоохоронними органами держави.

4. Забезпечення наукової обґрунтованості інституційних перетворень і державних рішень в оборонній політиці на основі використання сучасної теорії та передового досвіду державного управління.

5. Розроблення та впровадження в практику демократичного цивільного контролю науково обґрунтованих критеріїв і методик поетапної оцінки результатів функціональної діяльності всіх складових сектору безпеки з урахуванням досвіду країн розвинутої демократії.

6. Удосконалення нормативно-правової бази демократичного цивільного контролю щодо:

- встановлення меж відповідальності та контролю органів державної влади й узгодження їх з функціями контролюючих органів;
- чіткої регламентації процедур здійснення адміністративного, парламентського та суспільного контролю за діяльністю складових сектору безпеки;
- механізму залучення інститутів громадянського суспільства до контролю за діяльністю складових сектору безпеки;
- інституційних основ парламентського, президентського, урядового, судового і суспільного контролю за діяльністю правоохоронних органів держави.

7. Підвищення ефективності парламентського контролю шляхом:

- посилення контролю за виконанням як оборонного бюджету в цілому, так і найважливіших його бюджетних програм;
- підтримки належного рівня компетентності Парламенту шляхом створення умов підвищення професійного рівня народних депутатів, а також інформаційно-аналітичного забезпечення їхньої діяльності;
- ініціювання суспільного діалогу із стратегічних питань оборонної політики.

8. Визначення й законодавче закріплення чіткої системи періодичної відкритої звітності та персональної відповідальності вищих посадових осіб держави і сектору безпеки за якість і виконання прийнятих рішень у сфері проведення військової реформи, ефективність витрат на оборону.

9. Підвищення ефективності підготовки цивільних фахівців та військовослужбовців складових сектору безпеки, впровадження стандартів ЄС та НАТО щодо підготовки кадрів.

Розділ 5.

ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНО ОРІЄНТОВАНОЇ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ

Європейський вибір відкриває перед Україною унікальну можливість виходу на якісно вищий рівень розвитку суспільства і держави, надає кожному її громадянину шанс для розкриття власного потенціалу. Щоб скористатися перевагами від входження у простір Об'єднаної Європи, впровадити європейські соціальні, економічні та політичні стандарти, Україні необхідно опанувати сучасні моделі економічного зростання, орієнтовані на забезпечення стабільних і високих показників соціально-економічного розвитку на довгострокову перспективу.

Останні сім років середньорічне зростання ВВП в Україні становило понад 6 %. Така динаміка дозволяє оптимістичніше оцінювати перспективи євроінтеграції України в економічному вимірі.

До того ж Євросоюз у 2006 році продемонстрував впевненість у своїй здатності інтегрувати дві сусідні країни, Румунію і Болгарію, в яких рівень життя складає близько третини від середнього по Євросоюзу. До цього такі порівняно небагаті країни членами ЄС не ставали. Це свідчить: успіх євроінтеграції залежить не лише від кількісних характеристик економіки країни-претендента, а й від впевненості Євросоюзу у її сумісності з європейською з точки зору прозорості, обмеження впливу корупції, відповідності нормам і правилам СОТ.

Результати 2006 року свідчать про адаптивність української економіки до політичних стресів, її стійкість, гнучкість та глибоку ринкову орієнтованість, що є наслідком глибоких та безповоротних змін в українському соціумі.

В Україні нагромаджений економічний, підприємницький та інституційний потенціал, який може забезпечити перехід країни від посткризового відновлення до динамічного розвитку на основі ринкової соціально орієнтованої моделі економіки.

Формування нової якості економіки є надзвичайно важливим для майбутнього України. Нинішній низький за європейськими мірками рівень життя населення, розрив у доходах різних його груп є однією з причин нерозвиненості «середнього класу», низького ступеня довіри українських громадян до всіх інститутів влади. Подолання теперішнього соціального песимізму і апатії на основі нових соціальних і економічних стандартів забезпечити гарантії стабільного розвитку української демократії і самої української державності.

Про готовність суспільства до модернізації країни свідчать зміни у системі його цінностей: зростає частка тих, хто поділяє цінності ініціативності і, навпаки, зменшується питома вага тих, хто дотримується традиційних настанов «зрівнялівки». Це створює сприятливе підґрунтя для максимально повної реалізації інтелектуального, трудового та підприємницького потенціалу нації завдяки наближенню рівня оплати праці до рівня її продуктивності, формування дієвого та гнучкого ринку праці. Одночасно має бути розпочато радикальне реформування соціальної сфери у напрямі підвищення її ефективності та цільової спрямованості.

Принципово важливим є здійснення процесів суспільно-економічної модернізації в рамках підтримання надійної макроекономічної стабільності, а саме:

- підтримання динамічних темпів приросту ВВП на рівні, не нижчому середнього показника 2001-2006 рр.;
- збереження рівня інфляції в рамках, які не перевищують 10 %;
- забезпечення валютно-курсової і цінової стабільності шляхом узгодження політики Уряду та Національного банку України.

При цьому заходи щодо забезпечення позитивної економічної динаміки та макроекономічної стабільності не розглядаються як самоціль, а повинні мати чіткий соціальний вимір, який виражатиметься у:

- забезпеченні випереджаючих темпів зростання заробітної плати порівняно з темпами інфляції;
- послабленні диференціації доходів населення та наближенні їх рівня до економічно обґрунтованої вартості праці;
- постійному зростанні соціальних стандартів життя та поетапному наближенні їх до європейських норм.

Завершення у 2006 році чергового політичного циклу створює запас часу, що має бути використаний для розробки і реалізації стратегії модернізації країни на основі зміцнення конкурентоспроможності національної економіки, розкриття національних конкурентних переваг і забезпечення стабільно високих темпів економічного зростання.

5.1. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК УКРАЇНИ У 2006 р.

5.1.1. Підсумки соціально-економічного розвитку у 2006 р.

Позитивною характеристикою національної економіки стало **відновлення у 2006 р. високих темпів економічного зростання, що характеризуються 7 % збільшенням ВВП** (Рис. 5.1). У середньорічному обчисленні цей показник вийшов на рівень 2000–2004 рр.

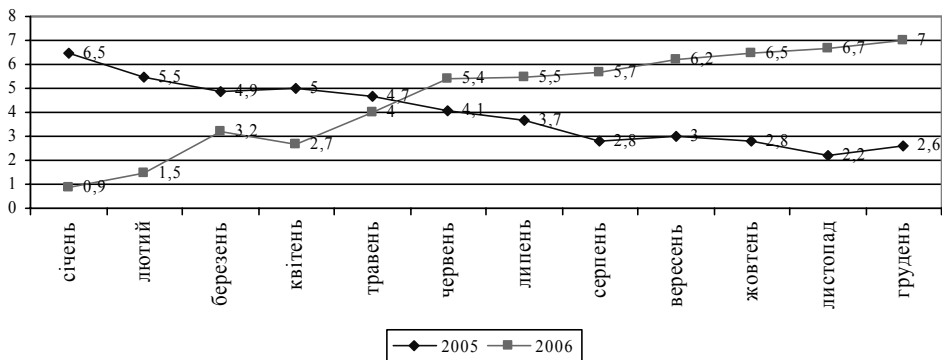


Рис. 5.1. Щомісячні темпи приросту ВВП, кумулятивно,
% до відповідного періоду попереднього року

У секторальному розрізі найбільший внесок у зростання економіки у 2006 р. зробили торгівля, транспорт, а також виробництво й розподілення газу, електроенергії й води. За результатами 11 місяців 2006 року додана вартість у цих секторах зросла відповідно на 15,6 %, 9,8 % та 7,0 %.

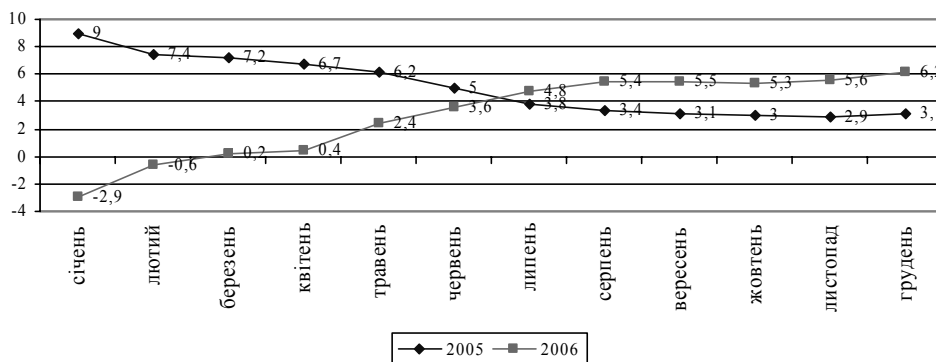


Рис. 5.2. Зміни обсягів промислового виробництва, кумулятивно,
% до відповідного періоду попереднього року

Обсяги промислового виробництва за 2006 рік збільшилися порівняно з попереднім роком на 6,2 % (рис. 5.2). При цьому збільшення валової доданої вартості в добувній промисловості склало 5,8 %, обробній – 6,3 %. Відносно високі темпи зростання демонструють виробництво деревини та виробів з неї (13,9 %), машинобудування (11,8 %), виробництво неметалевих мінеральних виробів (будматеріалів) (12,8 %), целюлозно-паперова та поліграфічна промисловість (10,3 %), металургія та оброблення металу (8,9 %), харчова промисловість (10,0 %) (рис. 5.3).

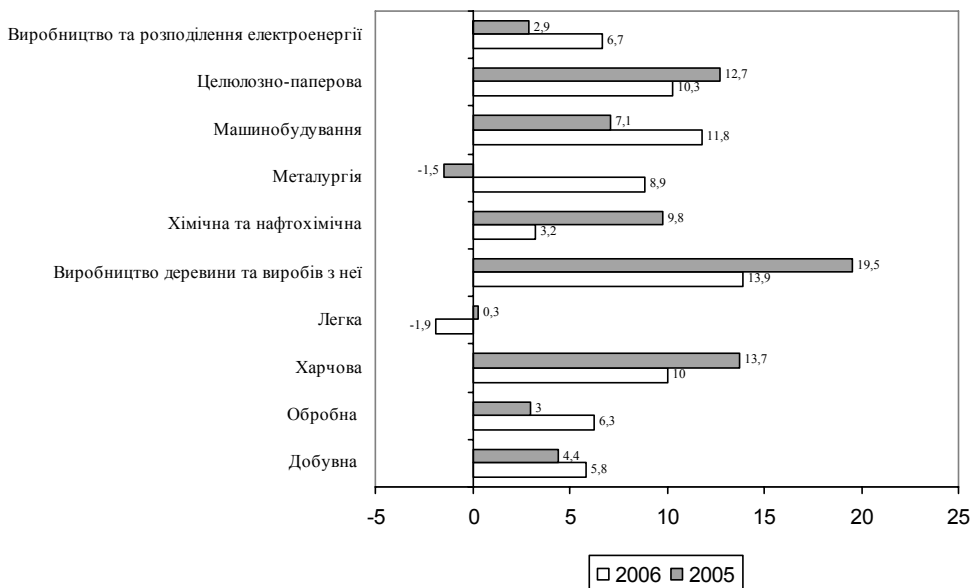


Рис. 5.3. Індекси обсягу промислової продукції, 2005 та 2006 рр.,
у % до відповідного періоду попереднього року

Натомість сільське господарство продемонструвало майже нульовий показник економічного зростання. За результатами 2006 р. додана вартість у цьому секторі зростала лише на 0,4 %. Це пояснюється скороченням обсягів посівних площ та зниженням врожайності за окремими видами сільгосппродукції. Попри зростання обсягів виробництва продукції тваринництва, формуються негативні тенденції скорочення поголів'я великої рогатої худоби, у тому числі корів.

Найголовнішим результатом позитивної економічної динаміки є те, що в Україні було збережено активну соціальну спрямованість економічного розвитку, засади якої було закладено протягом 2005 р. **Реальний наявний дохід населення за 11 місяців 2006 р. збільшився на 16,1 %, реальна зарплата – на 24,1 %.** Середньомісячна заробітна плата нині вдвічі перевищує прожитковий мінімум.

Підвищився рівень державних соціальних гарантій. Середній розмір пенсійної виплати з початку 2006 року зріс на 12,5 % (до 458 грн) і на кінець року на 20,5 % перевищував прожитковий мінімум для непрацездатних осіб. Допомогу при народженні дитини (8,5 тис. грн) вже отримали понад 600 тисяч сімей. Більш ніж удвічі зросла допомога з догляду за дитиною, а допомога інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам – у 2–3,5 рази.

Завдяки послідовній реалізації завдань створення в економіці нових робочих місць стабільно поліпшується ситуація на ринку праці. **Досягнуто найнижчий за всі роки незалежності рівень безробіття (6,4 % за 9 місяців року).**

Прикладом результативності нових підходів у соціальній політиці є **суттєві успіхи, досягнуті в рамках Року прав дитини, яким Указом Президента України був визначений 2006 рік.**

Завдання захисту прав дитини в Україні, які були фрагментарно розподілені між різними центральними та місцевими органами виконавчої влади, вдалося сконцентрувати в єдину вертикаль. Протягом 2006 року було зупинено загрозливу тенденцію до щорічного зменшення кількості національних усиновлень, яка активно прогресувала з 2000 року. У 2006 р., за даними оперативної статистики, громадянами України було усиновлено 1453 дитини.

Вперше в 2006 році було запроваджено виплату соціальної допомоги з Державного бюджету на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях. Сума коштів на утримання дитини в дитячому будинку сімейного типу та у прийомній сім'ї суттєво збільшилася та складає два прожиткових мінімуми для дитини відповідного віку. Як результат збільшилися мережа дитячих будинків сімейного типу, прийомних сімей та кількість дітей, які в них виховуються.

Серед основних чинників економічного зростання у 2006 р., як і у 2005 р., головним було зростання внутрішнього споживчого попиту.

Споживчий попит зростає за рахунок збільшення реального наявного доходу населення, насамперед заробітної плати. При цьому порівняно з 2005 роком відбулося поліпшення структури доходів – частка доходів населення, які мають джерелом економічну активність (заробітна плата, прибуток, змішаний дохід, доходи від власності), перевищила трансфертну частку.

У 2006 р. в Україні мали місце високі темпи нарощування обсягів кредитування населення. У результаті обсяг банківських кредитів, одержаних у 2006 р. населенням України, наближається до 10,0 % усіх його номінальних доходів, що істотно розширює його купівельну спроможність. Це сприяло зростанню якості життя, підвищенню платоспроможного попиту до рівня, який дозволяє задовольнити потреби значної частини населення не тільки в товарах першої необхідності, а й у товарах тривалого користування (житло, автомобілі, меблі, побутова техніка тощо). Асортимент потреб населення завдяки кредитуванню значно розширився.

Позитивно впливають на зростання купівельної спроможності населення також стабільність валютного курсу гривні, прозорість антиінфляційної грошово-кредитної політики НБУ, розширення доступу до банківських кредитів представникам малого та середнього бізнесу тощо.

Прискорення зростання експорту так само було сприятливим чинником прискорення темпів економічного зростання 2006 р. Динаміка експорту істотно поліпшилася в другому кварталі у 2006 р. завдяки поліпшенню кон'юнктури на основних ринках українського експорту. Український експорт товарів і послуг збільшився за 9 місяців 2006 року на 11,6 %, причому за другий квартал – на 17 %.

Підвищення рівня споживання металопродукції у світі та зростання цін на неї, у тому числі на продукцію українського виробництва, сприяли збільшенню у 2006 році (рис. 5.4) експорту недорогоцінних металів та виробів з них на 17,2 %, (42,8 % у загальному обсязі експортованої продукції за цей період). На 13,4 % зріс експорт продукції хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості (8,8 %), продукції машино- та приладобудування – на 23,8 % (14,5 %).

Динаміка українського експорту у 2006 р. засвідчила відчутну активізацію вітчизняних експортоорієнтованих підприємств як через лібералізацію доступу на відносно нові ринки збуту продукції (показовим є збільшення поставок на ринки США після надання Україні статусу країни з ринковою економікою та скасування поправки Джексона–Веніка), так і через розширення торговельної присутності на традиційних ринках, зокрема ЄС та Російської Федерації. Крім того, поліпшення динаміки експорту вказує на подолання основними галузями вітчизняної промисловості негативного впливу підвищення цін на енергоносії, тобто свідчить про нагромадження ними певного запасу конкурентоспроможності, та на певне пожвавлення попиту на зовнішніх ринках на вітчизняну продукцію високого рівня переробки – у товарообміні з основними торговельними партнерами зросла частка продукції машино- та приладобудування.

Разом з тим структура експорту у 2006 р. істотно не змінилася. У ній, як і раніше, домінують товари з низкою часткою доданої вартості (див. рис. 5.4). Тому розвиток української економіки у найближчому майбутньому також суттєво залежатиме від зовнішньої кон'юнктури.

Особливістю 2006 р. стало значне погіршення зовнішньоторговельного балансу України. Так, якщо експорт товарів за рік зріс на 12,1 %, то імпорт – на 24,6 %, внаслідок чого торговельний дефіцит склав 6,7 млрд дол. Поступове прискорення темпів зростання експорту при стабільних темпах приросту імпорту протягом року дає підстави очікувати на послаблення гостроти цієї проблеми в подальшому, проте очікуване подорожчання імпорту енергоносіїв залишатиме проблему зовнішньоторговельного дисбалансу актуальною й надалі.

Певне подолання політичної невизначеності та посилення гарантій непорушності прав власності сприяло помітній стабілізації **інвестиційної складової** економічного зростання у 2006 р. За 9 місяців 2006 р. приріст інвестицій в основний капітал склав 16,1 %, причому протягом року спостерігалася тенденція до прискорення цього зростання. В умовах підвищення ціни на природний газ суб'єктами господарювання здійснено цільові інвестиції з метою впровадження енергоощадних технологій.

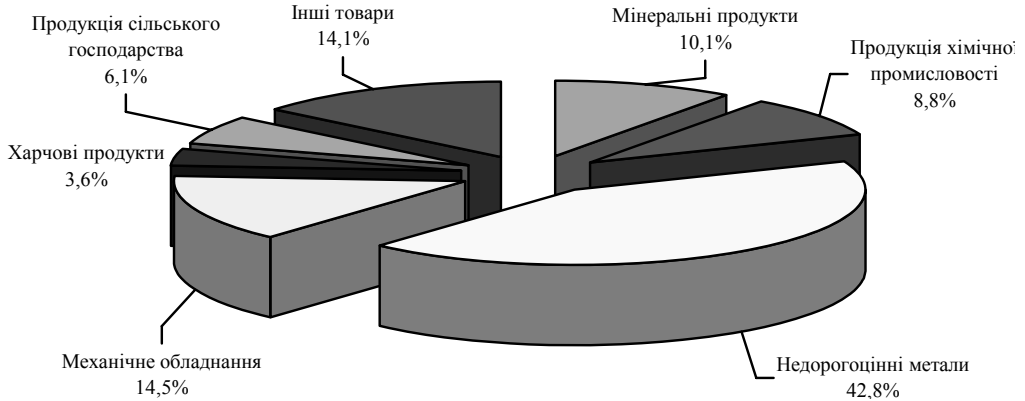


Рис. 5.4. Товарна структура експорту у 2006 році

Дещо збільшилася частка інвестицій в основний капітал, освоєних за рахунок бюджету. Серед джерел інвестування за 9 місяців 2006 р. частка коштів державного і місцевих бюджетів зросла до 8,9 % проти 8,2 % за 9 місяців 2005 року. Питома вага кредитів банків та інших позик зросла на 4,2 в.п. (з 10,3 % до 14,5 %).

Водночас в цілому інвестиційна діяльність залишалася недостатньою для забезпечення належного підвищення конкурентоспроможності вітчизняних компаній. Інвестиційну діяльність господарюючих суб'єктів стримували брак власних коштів і недостатня ресурсна база комерційних банків. У промисловість надійшло лише 38,4 % усіх капіталовкладень (рис. 5.5), з них понад половину (55 %) – у три сектори: добувну, харчову і металургійну промисловість. Слабким залишається інвестиційне забезпечення головної інноваційно орієнтованої галузі – машинобудування.

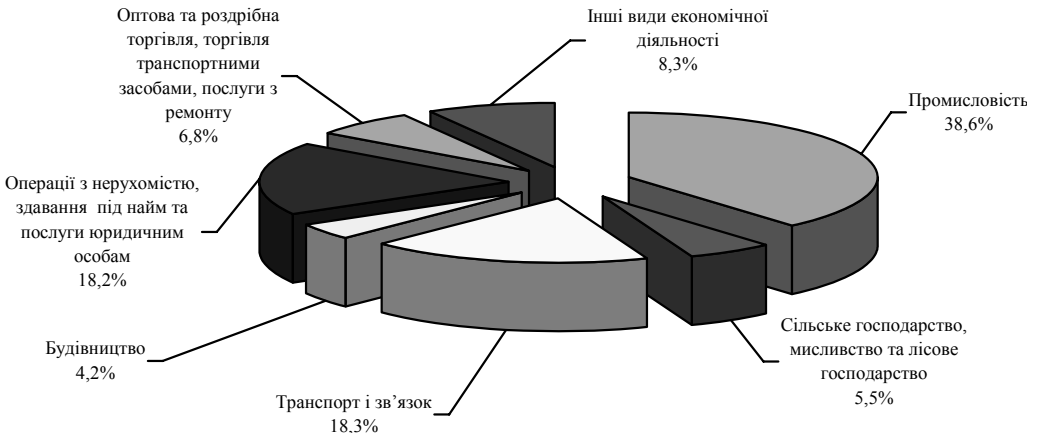


Рис. 5.5. Структура інвестицій в основний капітал за основними видами економічної діяльності за січень-вересень 2006 року

Хоча в 2006 році промислові підприємства придбали нових технологій втричі більше, ніж торік, це не допомогло подолати негативну тенденцію зменшення кількості підприємств, які займаються інноваційною діяльністю. За 9 місяців 2006 р. різними видами інноваційної діяльності у промисловості займалося 9,9 % загальної кількості промислових підприємств, що на 0,4 в.п. менше, ніж рік тому.

В умовах обмеженості внутрішніх ресурсів інвестування в економіку вагому роль у забезпеченні інвестиційних процесів відіграв приплив прямих іноземних інвестицій. За 9 місяців 2006 р. їх приріст становив 3,1 млрд дол. США, що в 3,3 разу більше, ніж показник 2005 року. Значну позитивну роль у цьому зростанні відіграв постійний діалог, який проводився владою з іноземними інвесторами з метою створення в Україні оптимального інвестиційного клімату.

Проте галузева структура іноземних інвестицій також залишається малоефективною. Іноземний капітал, як і раніше, концентрується у секторах з високим рівнем доходу на інвестиції й легкістю їх вилучення. Найбільші інвестиції були зроблені у фінансову сферу – 993,9 млн дол., сектор нерухомості – 385,3 млн дол. У промисловість надійшло 703,2 млн дол., у тому числі обробну – 638,3 млн дол. (з них 144 млн дол. – у металургію).

5.1.2. Досягнення та проблеми підтримання макроекономічної стабільності у 2006 р.

Важливим досягненням 2006 року стало **збереження основ макроекономічної стабільності**. Стабільною залишається ситуація у грошовій та банківській сферах, на валютному ринку. Скоротився внутрішній державний борг. Резерви НБУ, використані на початку року для балансування валютного ринку, не лише відновилися, а й досягли нового історичного максимуму – 22,25 млрд дол. США на 01.01.2007 року. Подорожчання енергоносіїв та житлово-комунальних послуг у першому-третьому кварталах 2006 року компенсувалося стримуванням інфляції на продовольчому ринку. У результаті протягом перших восьми місяців рівень зростання споживчих цін становив лише 3,8 %.

Проте у вересні–грудні темп інфляції різко пришвидшився, і за підсумками року інфляція склала 11,6 %. При цьому приріст цін на продовольчі товари склав лише 3,5 %, непродовольчі – 2,5 %, а пришвидшення темпів зростання споживчих цін відбулося внаслідок різкого підвищення тарифів на платні послуги (на 49,4 % до грудня 2005 року, в тому числі вартості електроенергії, газу, тепла та води – на 85,7 %) після подорожчання енергоносіїв, передусім суттєвого підвищення ціни на газ.

У 2006 р. **основний гальмівний вплив на інфляційні тенденції справляли такі чинники:**

- підвищення спроможності економіки до задоволення внутрішнього попиту в умовах поступового поживавлення економічної активності;
- розширення присутності імпорتنих товарів на внутрішньому ринку;
- відсутність різких коливань на товарних ринках в умовах збільшення пропозиції непродовольчого імпорту та вітчизняних продовольчих товарів, у тому числі через скорочення продовольчого експорту до РФ;
- виважений характер монетарної політики та курсова стабільність.

Виважений характер валютної та грошово-кредитної політик, спрямованих на забезпечення потреб економіки у грошових ресурсах, став вагомим чинником поживавлення економічної діяльності в Україні.

Позитивно впливали на стан монетарної сфери та поліпшення характеристик соціально-економічного розвитку такі тенденції:

- зміна структури формування грошової пропозиції на користь рефінансування банків, за рахунок якого в обіг було випущено понад 70 % грошової маси – у результаті було розірвано залежність динаміки грошової пропозиції суто від становища на валютному ринку, що дозволило підвищити гнучкість та адаптивність грошово-кредитної системи;
- стримана динаміка монетарних агрегатів в умовах зміни структури пропозиції грошової маси, що не погіршила забезпеченості економіки грошима (співвідношення грошової маси М3 та ВВП зросло з 45,7 % у 2005 р. до близько 51 % у 2006 р.) – це дозволило попередити негативний вплив монетарного чинника на інфляційні процеси та сприяло посиленню чутливості грошово-кредитного ринку до важелів процентної політики;
- уповільнення у січні–серпні 2006 р. темпів інфляції – що забезпечило подальше зниження відсоткових ставок (середньозважені кредитні ставки в національній валюті за рік знизилися на 1,3 в.п.: з 16,4 % до 15,1 % у річному обчисленні), сприяло динамічному зростанню реальних доходів населення і розвитку довгострокового кредитування, стало чинником зниження реального обмінного курсу гривні, що підтримало цінову конкурентоспроможність українських товаровиробників;
- потужне зростання обсягів кредитування економіки – кредити в економіку за січень–грудень 2006 р. збільшилися у 1,7 разу, що значно активізувало інвестиційну діяльність та розвиток внутрішнього споживчого попиту й стимулювало діяльність галузей, орієнтованих на внутрішній ринок, підтримало позитивні темпи соціально-економічної динаміки в умовах несприятливої зовнішньої кон'юнктури на початку року;
- підвищення норми державного гарантування вкладів населення втричі (до 15,0 тис. грн) істотно сприяло підвищенню довіри населення до банківської системи (приріст депозитів з початку 2006 року становив 45,8 %);
- розширення присутності в банківській системі іноземного капіталу, що сприяло послабленню гостроти проблеми капіталізації банківської системи країни, залученню на український ринок банківських послуг за сучасними технологіями, нових фінансових продуктів, підвищенню культури корпоративного управління в кредитних організаціях, розвитку ринкової дисципліни;
- курсова стабільність гривні, що забезпечувала інвестиційну привабливість українських цінних паперів, зменшувала валютні ризики і розширювала можливості зовнішнього фінансування, а отже, підтримувало позитивне сальдо платіжного балансу.

Разом з тим протягом 2006 року сформувалися й деякі **негативні тенденції** грошово-кредитної сфери:

- певне сповільнення темпів приросту фінансових результатів українських підприємств (за 11 місяців 2006 року зросли на 19,1 % за інфляції 10,6 %, у той час як за 11 місяців 2005 р. цей показник становив 23,9 % за 9,4 % інфляції) може ускладнити своєчасне і повне погашення підприємствами отриманих кредитів та знизити інвестиційну активність і поновити тенденції чергового підвищення цін товаровиробників;
- відносно нижчі та стабільніші реальні ставки за валютними кредитами в умовах номінальної курсової стабільності гривні та невизначеності інфляційних перспектив,

- розширення пропозиції валютних ресурсів за рахунок нарощування зовнішніх за-
позичень приватного та банківського сектору посилили процеси фінансової дола-
ризації, які поглиблюють залежність внутрішніх фінансів від курсових чинників,
що може негативно впливати на макроекономічну стабільність;
- високий рівень доларизації депозитів: за 2006 рік обсяги гривневих депозитів насе-
лення зросли на 37,2 %, а в іноземній валюті – на 57,5 %;
 - помітне уповільнення темпів зростання кредитів в інвестиційну діяльність за ста-
більного зростання їх у поточній діяльності підприємств: темпи зростання інвес-
тиційного кредитування за 8 місяців 2006 р., хоча й склали 40,9 %, проте були на
21,9 в.п. нижчими за темпи 2005 року;
 - зростання частки кредитних ресурсів комерційних банків, що спрямовуються на спо-
живче кредитування: якщо загальний обсяг банківських кредитів, наданих в еконо-
міку за 2006 р., зріс на 71,0 %, то кредити суб'єктам господарювання за цей період
зросли лише на 51,8 %; приріст кредитування населення випереджає приріст доходів,
що ставить фінансову стійкість банківської системи в критичну залежність від збе-
реження високої динаміки доходів населення та ускладнює вирішення суперечності
між соціалізацією та капіталізацією української економіки;
 - істотне погіршення співвідношення між обсягами депозитів населення і обсяга-
ми одержаних ним кредитів – з 2,18 станом на 1.01.2006 р. до 1,36 на 01.01.2007
року, що послаблює роль заощаджень населення у фінансуванні потреб економіки,
зростає залежність комерційних банків від зовнішніх джерел надходження коштів:
отримуючи довгострокові кредитні ресурси, ці банки замість нарощування темпів
кредитування економіки нарощують кредитування населення, тим самим збільшу-
ючи тиск на споживчий ринок і сприяючи зростанню інфляції;
 - інтенсифікація інтеграційних процесів у банківському секторі підвищує ризик по-
силення залежності національного грошово-кредитного ринку від світової фінан-
сової кон'юнктури, політики іноземних інвесторів кредитно-депозитних установ,
загрожує послабленням регульованості грошово-кредитної сфери, втратою ук-
раїнськими банками частини фінансового ринку;
 - підвищення ризику від інфляційних очікувань, спричинених підвищенням тарифів
в останні місяці 2006 року. Це суттєво обмежує можливості грошово-кредитної
політики.

Наведені вище монетарні чинники справляли певний негативний вплив на рівень інфляції і потребують адекватної реакції. Проте не вони були визначальними причинами прискорення інфляції наприкінці 2006 року. Головним негативним чинником стали немонетарні чинники інфляції, насамперед зростання тарифів на послуги природних монополій, передусім у сфері ЖКГ. Відповідно і можливості радикального послаблення інфляційних тенденцій значною мірою перебувають поза межами монетарної політики.

Вагомим чинником макрофінансової стабільності у 2006 р. стало успішне вико-
нання Державного бюджету.

Попри негативний вплив зовнішніх шоків, пов'язаних з підвищенням ціни імпортно-
го природного газу, несприятливою зовнішньоекономічною кон'юктурою у I кварталі
2006 р., тривалою політичною невизначеністю, що погіршували становище з бюджет-
ними надходженнями, ситуація у фінансній сфері упродовж року залишалася відносно
стабільною. За оперативними даними Держказначейства, у 2006 р. доходи Державного

бюджету становили 132,3 млрд грн (103,7 % річних планових призначень із змінами³). План доходів державного бюджету за 2006 р. за загальним фондом було перевиконано на 4,2 %. Низький рівень виконання планових призначень за окремими доходними статтями бюджету, зокрема, в частині прибутку держпідприємств (-0,8 млрд грн), акцизного збору з вироблених в Україні товарів (-0,7 млрд грн) та ін. було компенсовано насамперед за рахунок перевищення планових надходжень від ПДВ (+5,8 млрд грн або на 12,9 %). Покращення фінансового результату підприємств у другій половині 2006 року забезпечило перевиконання плану з податку на прибуток підприємств на 0,2 %.

Станом на 1 грудня 2006 року доходи бюджету (без соціальних фондів) сягнули 33,9 % ВВП (порівняно з 32,8 % ВВП за аналогічний період 2005 року), що є найбільшим за останні 10 років.

Реальний фіскальний тиск на платників податків було посилено через збільшення заборгованості з відшкодування ПДВ. Збільшилося також фіскальне навантаження у частині неподаткових платежів за рахунок значного підвищення ставок рентних платежів, цільової надбавки до тарифу на електроенергію тощо.

Водночас впродовж 2006 року фінансування бюджетних видатків відбувалося темпами, нижчими за планові. Зокрема, річні касові видатки загального фонду Державного бюджету склали 97,3 % річного плану. Недофінансування спостерігалося переважно за капітальними видатками, що свідчить про неефективність механізмів планування державних інвестицій та їх розподілу протягом року. Зокрема якщо на початок вересня поточні видатки зведеного бюджету було профінансовано на 61,3 % від річних планових призначень, то капітальні видатки – лише на 37,4 %. Крім того, фактичне недофінансування частини видатків упродовж року відбувалося через неврахування у бюджетному плані 2006 р. необхідності збільшення бюджетних витрат на компенсацію пільг і надання житлових субсидій населенню у зв'язку зі зростанням комунальних тарифів, а також необхідності підвищення деяких соціальних видатків (зокрема пенсій військовослужбовцям). Це спричинило внесення змін до бюджету наприкінці 2006 р.

Одночасне перевиконання бюджетного плану за доходами, здійснення серії розміщень єврооблігацій в останні місяці 2006 р. та недофінансування частини видатків дозволили запобігти проблемам фінансування дефіциту державного бюджету, пов'язаним з невиконанням плану приватизації (28,5 % річних планових призначень) та низькою активністю уряду щодо здійснення запланованих запозичень у першій половині 2006 р. На кінець 2006 р. дефіцит загального фонду Державного бюджету становив 4,9 млрд грн (1,0 % ВВП) порівняно з 11,7 млрд грн (2,3 %), визначеними бюджетним планом 2006 р.

Помітне пришвидшення темпів економічного зростання в Україні у II півріччі 2006 р. підвищило оптимістичність оцінок внутрішніх та міжнародних експертів, дозволило підтримати високу динаміку соціальних показників. Проте це поліпшення не пов'язане з необхідними структурними зрушеннями та економічними реформами. Високі макроекономічні показники досягнуті у короткостроковий період переважно завдяки екстенсивному розвитку та експлуатації кон'юнктури зовнішніх ринків. Аби забезпечити тривке динамічне економічне зростання як основу послідовного поліпшення якості життя населення України, потрібний перехід до якісно іншої моделі розвитку. Цей перехід має відбутися на основі модернізації економічного та соціального устрою, оволодіння сучасними чинниками конкурентоспроможності.

³ Без урахування власних надходжень бюджетних установ за грудень 2006 року.

5.2. ВИКЛИКИ, ЩО СТОЯТЬ ПЕРЕД УКРАЇНОЮ

Посилення інтегрованості України у світове економіко-правове середовище, підвищення відкритості національної економіки висувають дедалі жорсткіші вимоги щодо адекватності національної економіки вимогам сучасної міжнародної конкуренції та пошуку належного місця у світовому й регіональному поділі праці.

Сучасному етапу економічної глобалізації притаманні:

- посилення міжнародної конкуренції у сфері інноваційних та інтелектуальних ресурсів для створення національних конкурентних переваг;
- загострення конкуренції між країнами за джерела чинників виробництва (капітал, робоча сила, ресурси, технології);
- зростання конкуренції з боку виробників країн, що розвиваються, на ринках товарів з низьким вмістом доданої вартості;
- посилення та впровадження більш витончених засобів протекціонізму у відповідь на спроби вирівнювання міжнародного економіко-правового середовища та експансію регіональних та світових лідерів;
- зростання взаємозалежності національних фінансових ринків, збільшення спекулятивних валютних та фінансових потоків між країнами;
- збільшення ваги транснаціональних корпорацій, посилення монополізації світових товарних ринків, підвищення впливовості груп тиску на уряд з боку представників транснаціональних корпоративних інтересів;
- підвищення ролі енергетичної безпеки у міжнародній політиці;
- розширення застосування практики економічного впливу для досягнення політичних цілей і навпаки.

Глобалізація висуває перед Україною проблему пошуку форм і методів адаптації національного економічного та політико-правового середовища до сучасних вимог здійснення міжнародних економічних відносин. Початок практичної фази переговорів з ЄС щодо утворення зони вільної торгівлі, набуття членства у СОТ, реалізація інтеграційних домовленостей з країнами СЕП відкривають для України нові перспективи та можливості підвищення конкурентоспроможності національної економіки і водночас містять нові виклики нинішній національній економічній моделі.

Ще в 2005 році перед Україною постав серйозний виклик у вигляді зростання цін на енергоносії, намагання торговельних партнерів використати нову ситуацію на світових енергетичних ринках для досягнення економічних і політичних переваг. У 2006 році цей чинник продовжував діяти і справляв вагомий вплив на різні сектори економіки.

Спроможність української економіки надати адекватну відповідь на зовнішні виклики обмежена комплексом системних перешкод, пов'язаних з притаманними економічній політиці України у попередні роки повільністю, непослідовністю та нерівномірністю реформування основних складових національної економічної системи. За безперервний період невинного економічного зростання (1999-2006 рр.) ВВП в реальному вимірі збільшився в 1,7 разу, промислове виробництво – удвічі, інвестиції в основний капітал – більш ніж утричі. Водночас в економіці України не тільки зберігаються, а й поглиблюються суттєві структурні деформації. Вони формують довгострокові перешкоди динамічному підвищенню її конкурентоспроможності, призводять до недостатньо ефективного використання національного економічного потенціалу, а відтак, відставання у рівні соціально-економічного розвитку. Зазначені деформації є такими:

- практична відсутність ефективного ринку праці та його значна тінізація, неефективність соціальної сфери та системи соціального захисту, що обумовлює *недостатній рівень використання національного людського потенціалу* як головної конкурентної переваги, загрозливо високий рівень розшарування населення за рівнем доходів, погіршення якості людського капіталу нації, надмірне обтяження національної економіки соціальними видатками, постійно зростаючий рівень старіння робочої сили та стрімке скорочення чисельності працездатних, невідповідність професійно-кваліфікаційної структури робочої сили потребам ринку праці;
- переважання низько- та середньотехнологічних продуктів та застарілих технологій у структурі промисловості, збереження високого рівня ресурсо- та енерговитратності економіки, низький рівень диверсифікації товарної структури зовнішньої торгівлі України, переважання в експорті з України сировинних товарів та продукції низького рівня переробки, що призводить до *втрати національною економікою значної частини доданої вартості*, витіснення України на індустріальну периферію постіндустріального світу;
- тривала невизначеність щодо стратегії розвитку національного інноваційного потенціалу та недостатній рівень використання існуючого на тлі погіршення його якості, що призводить до *втрат українськими виробниками реальних і, особливо, потенційних можливостей оволодіння найбільш динамічно зростаючими ринками наукоємних товарів і послуг з найвищим рівнем доданої вартості*;
- структурна незавершеність формування фінансової системи, насамперед у сферах спеціалізованих та небанківських фінансових інституцій, що обумовлює *недостатній рівень капіталізації економіки* і гальмує процеси її інвестування на майбутнє;
- недостатня розвиненість комплексу ринкових інститутів, слабе поширення у суспільстві вмінь і навичок ефективного ведення бізнесу, раціональної підприємницької поведінки в умовах ринкової економіки, що обумовлює збереження високого рівня патерналістських суспільних настроїв та очікувань, *значний рівень державного втручання в економічні процеси*, створює сприятливі умови для поширення корупції та високого рівня тінізації економіки.

Попри відзначену позитивну економічну динаміку, у 2006 р. поширилися **загрозливі процеси, пов'язані з поточними суперечностями економічного розвитку**.

1. Відбувається **вичерпання ролі споживчого попиту як чинника економічного зростання**. Ознаками цього є уповільнення у 2005–2006 рр. темпів зростання галузей, орієнтованих насамперед на споживчий ринок: харчової (13,7 % у 2005 р. та 10,0 % у 2006 р.) та легкої (0,3 % та -1,9 % відповідно) промисловості, за прискорення загального зростання в промисловості з 3,1 % до 6,2 %, а також відсутність помітної кореляції між зростанням роздрібної торгівлі та динамікою промислового виробництва і ВВП.

Зазначене становище обумовлене впливом таких чинників:

- дедалі більшим зміщенням акценту споживчого попиту до сектору дорогих та високоякісних товарів і послуг, пропозиція яких наповнюється здебільшого за рахунок імпорту;
- динамічним зростанням банківських депозитів населення, які відіграють насамперед роль акселератора споживчого кредитування, причому переважно – саме на придбання імпортованих товарів;
- інтенсифікацією використання імпортерами переваг лібералізації доступу на український ринок;

- відпливом значної частини доходів високооплачуваних верств населення на ринок житла, придбання на якому досить часто здійснюються не для особистих потреб, а як засіб інвестування коштів, що водночас відволікає потенційні ресурси як з банківського сектору, так і зі споживчого ринку;
- зростанням частки витрат населення (насамперед груп з низькими та середніми доходами, які є споживачами продукції широкого вжитку переважно вітчизняного виробництва) на сплату житлово-комунальних та транспортних послуг.

Отже, йдеться про ймовірність втрати споживчим попитом ролі потужного чинника стимулювання економічної динаміки та утворення дієвої конструктивної конкуренції на ринках, що розширюються.

2. Спостерігається **зниження темпів приросту фінансового результату вітчизняних підприємств**. За підсумком 11 місяців 2006 р. фінансовий результат підприємств у номінальному вимірі зріс лише на 19,1 %, а у промисловості – на 21,3 %. За 11 місяців 2005 р. ці показники становили відповідно 23,9 % та 27,4 %. **Це зниження пояснюється переважно впливом таких процесів:**

- зростанням енергетичних витрат підприємств реального сектору економіки, насамперед тих, у технологічних циклах яких присутній природний газ (хімічна промисловість, енергетика, металургія);
- «ланцюговим ефектом» підвищення енергетичних цін і тарифів через подорожчання продукції зазначених галузей, яка надалі використовується в інших технологічних процесах;
- зростанням неенергетичних витрат підприємств через підвищення тарифів на транспортні перевезення, подорожчання власних та імпортованих сировинних ресурсів, подальше підвищення вартості праці тощо;
- намаганнями деяких політико-економічних угруповань вивезти частину прибутку з країни у спосіб зниження експортних цін через несприятливі умови ведення бізнесу в Україні.

Зниження фінансового результату на тлі зростання потреби в інвестуванні через підвищення конкурентного тиску призвело до активізації запозичень та зростання частки позичкових коштів у джерелах фінансування внутрішніх інвестицій та оборотних коштів підприємств. Спостерігається різке зростання зовнішнього корпоративного боргу, який з початку 2006 року зріс більше ніж удвічі і, за експертними оцінками, станом на кінець 2006 року може сягнути 35 % ВВП. Разом з державним боргом України це може стати потенційною загрозою фінансовій нестабільності.

Зазначені тенденції в цілому призводять до зниження рівня конкурентоспроможності українських підприємств у довгостроковій перспективі, підвищують залежність України від зовнішнього фінансування, посилюють ризики валютно-фінансової нестабільності в країні, перешкоджають формуванню інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки як на середньострокову, так і на довгострокову перспективу.

3. **Відновлюється високий рівень залежності внутрішньої економічної динаміки від попиту на експортну продукцію України на світових ринках.** Зниження цінової конкурентоспроможності товарів українського виробництва створює суттєві ризики підтриманню належної експортної динаміки в разі збереження нинішньої структури експорту та за непевності кон'юнктури світових ринків. Вже у серпні–вересні 2006 р. з'явилися перші ознаки світового перевиробництва продукції металургії й обробки металів, що в найближчій перспективі означає погіршення умов торгівлі для України на цьому визначальному у структурі експорту ринку.

При цьому подорожчання енергетичної складової імпорту до України, подальше зростання попиту на споживчу та інвестиційну продукцію імпортного походження створюють підстави очікувати на динамічне зростання імпорту, що потребує посилення уваги до темпів приросту експорту з метою утримати прийнятний розмір сальдо зовнішньої торгівлі.

Випереджальне зростання експортоорієнтованих галузей і виробництв за послаблення ролі внутрішнього попиту як чинника економічного зростання містить у собі загрози фрагментації національної економіки, підвищення соціального та регіонального розшарування суспільства і формування політико-економічних груп, які лобіюватимуть інтереси експортерів у супереч національним інтересам.

4. Знижується дієвість інструментів реалізації економічної політики.

Причинами такого зниження є:

- уведення у поточній економічній політиці обмежень, пов'язаних із зобов'язаннями Української держави перед міжнародними економічними та фінансовими організаціями, що суттєво обмежує можливості адміністративного втручання в економіку та застосування заходів протекціонізму, а відтак вимагає суттєвого зміцнення ринково орієнтованих важелів економічної політики у найближчій перспективі;
- недостатній рівень розвитку ринкових інститутів, слабка організаційна структура бізнесу, нерозвиненість інститутів влади і недостатня прозорість співпраці влади, бізнесу та громадянських інститутів, що створює надмірне навантаження на політику держави, змушує до застосування в окремих секторах економіки важелів «ручного керування»;
- зниження фахового рівня працівників органів державної виконавчої влади, пов'язане зі стрімкою, а в деяких сферах неодноразовою зміною політичних еліт та їх постійним протистоянням, що породжує невпевненість у професійних колах держслужбовців;
- активізація корпоративних лобістських впливів, що обумовлюють спроби прийняття непрозорих суперечливих рішень в окремих сферах економічної діяльності;
- активний вплив політичних чинників, обумовлений специфікою суспільних очікувань, що спонукає до прийняття рішень, які випадають із загальної логіки становлення повноцінної ліберальної ринкової економіки;
- перманентно високий рівень політичної напруженості, викликаний протистоянням політичних сил у Верховній Раді, труднощами формування дієздатного уряду, конфліктами між гілками влади тощо, що утруднює прийняття важливих рішень у сфері економічної політики, послаблює контроль за їх реалізацією.

Зниження дієвості неринкових інструментів здійснення економічної політики є об'єктивним процесом, пов'язаним з демонтажем неринкових складових національної економічної системи, проте за умов нагальної потреби у заходах соціально-економічної модернізації є вельми тривожною ознакою та вимагає першочергових зусиль щодо якісного оновлення та пошуку нових важелів та інструментів економічної політики.

Дія зазначених загроз призводить до нижчих порівняно з потенційно можливими темпів економічного зростання, обумовлює структурні деформації економічної динаміки, негативно впливає на пропорції розподілу суспільного продукту, а відтак, на соціальний ефект економічного зростання та сприйняття суспільством процесу соціально-економічних реформ.

5.3. ЦІННІСНІ ОРІЄНТАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА І ПРОБЛЕМИ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

5.3.1. Особливості ціннісних орієнтацій українського суспільства

Надміру тривалий період часто вкрай непослідовних та суперечливих перетворень в економічній, соціальній, політичній сферах в Україні обумовив нагромадження значних суперечностей у ціннісних орієнтаціях українського суспільства, що позначилося на його згуртованості та соціальній однорідності. Це засвідчують дані досліджень, проведених Інститутом соціології НАН України у 2000–2006 рр.

З подоланням економічної кризи і зростанням рівня життя населення знижується вага «цінності виживання» (фізичної та економічної безпеки), яка постійно зростала у свідомості громадян до 2000 р. – такі думки поділяли у той час три чверті населення країни. У 2006 р. їх поділяли вже трохи більше половини населення країни. Натомість посилилася орієнтація на традиційні цінності: здоров'я, сім'я, діти, добробут, рівність, традиції, участь у релігійному житті тощо. Водночас цінності самовираження і самореалізації людини досі поділяє лише 1,5 % опитаних, тобто значно менше, ніж у розвинених країнах світу. Це свідчить про те, що **підвищення рівня задоволеності матеріальних потреб громадян відбулося здебільшого на основі традиційних суспільно-економічних механізмів, а не на базі поширення моделі ліберально-ринкової поведінки.**

В Україні набуває ваги синтез цінностей виживання та самореалізації. Вага такої інтегрованої орієнтації після 2000 р. зросла вдвічі й охоплює нині 40 % населення. Подальший розвиток орієнтацій населення на самореалізацію гальмується відсутністю упевненості майже 70 % українців у власному майбутньому і в майбутньому країни.

Після 2000 р. відбулося піднесення ліберально-демократичних цінностей – свободи слова, демократичного контролю рішень влади, індивідуальної самостійності, демократичного розвитку країни, підприємницької ініціативи, забезпечення рівних можливостей для всіх тощо. Громадяни поступово адаптуються до нових умов життя – частка тих, кому бракує вміння жити за нових соціальних умов і впевненості у власних силах, зменшилась до 30 %, а серед молоді і людей з вищою освітою – майже до 20 %.

Найбільше адаптованих до нових умов виявилось серед молоді (38,4 %) та тих, хто мають першу стадію вищої освіти (41,7 %) або повну вищу освіту (37,6 %). Кожен другий з підприємців, дрібних бізнесменів, фермерів вважає, що йому вистачає вміння жити в сучасних умовах. Більше за інших готовими до змін виявляються мешканці великих міст, де активній життєвій стратегії віддають перевагу 61 % респондентів проти 54 % мешканців малих міст і 40 % селян.

Істотно зріс рівень соціального самопочуття представників найактивніших соціальних верств (молоді й працівників кваліфікованої розумової та фізичної праці). Особливо слід відзначити суттєве збільшення рівня соціального самопочуття жінок, що уперше сягнув межі, яка відокремлює погане соціальне самопочуття від середнього.

Зросли запити українців щодо якості життя: 53 % громадян хотіли б краще проводити відпустку, 42 % бракує повноцінного дозвілля. Кожен п'ятий потерпає від відсутності можливості долучатися до своєї національної культури. 37 % вказують на брак норм і цінностей, які б об'єднували людей у державі і суспільстві. Кожен другий з українців вважає, що в країні не вистачає справедливої оцінки заслуг людини перед суспільством.

Наведені дані свідчать про наявність сприятливого підґрунтя подальшого поширення цінностей самореалізації в економічній сфері.

Водночас вельми значною перешкодою залишається брак інформації та практики щодо діяльності громадянського суспільства. Понад 75 % населення не знають, як діяти, аби вирішувати важливі соціальні проблеми, 80 % – як впливати на діяльність органів місцевої влади, а 90 % – на вирішення питань державної політики. І хоча частка тих, хто вважає себе здатним впливати на рішення влади, збільшується (рис. 5.6), вона досі є мізерною.

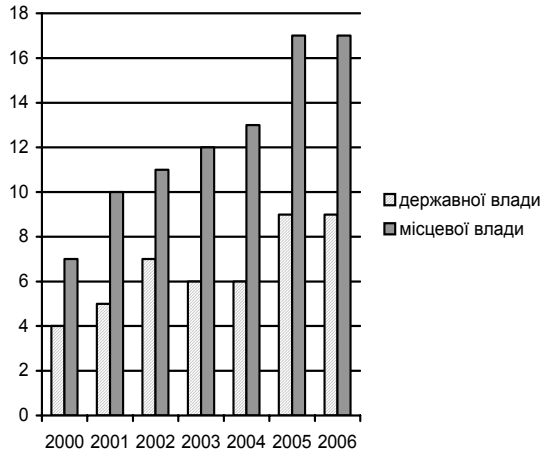


Рис. 5.6. Питома вага осіб, які вважають себе здатними протистояти рішенням влади, %

Результатом подій листопада-грудня 2004 року стало усвідомлення громадянами значущості власної позиції щодо здійснення суспільних змін, відбувся перехід від загального декларування ролі громадян у розвитку своєї країни до активізації участі у вирішенні різноманітних актуальних питань. Якщо у 2003 р. лише 41 % населення говорили про свою власну відповідальність за майбутнє країни, то восени 2006 р. таке почуття висловили вже 57 %. Проте громадянська енергія людей не знаходить відповідного конструктивно-практичного втілення, і українські громадяни продовжують пов'язувати надії на краще майбутнє не з власними зусиллями, а з появою більш компетентної влади. Так, 50 % опитаних покладають на державу відповідальність за матеріальне забезпечення громадян і лише 26 % поділяють думку, що «люди самі повинні нести більше відповідальності за те, щоб себе забезпечити»; 63 % вважають, що «держава має нести відповідальність за пенсійне забезпечення громадян» і лише 16 % покладають відповідальність на самих людей; 54 % визначають, що «держава повинна нести відповідальність за забезпечення всіх громадян житлом» і тільки 23 % переважно орієнтовані на відповідальність за це самих людей.

Таким чином, у структурі ціннісних орієнтацій українського суспільства спостерігається суперечливе поєднання ліберально-модернізаційних та патерналістсько-консервативних тенденцій, що має враховуватись у діях влади, що впливають на суспільну поведінку населення.

Соціологічні опитування надають досить впевнені позитивні оцінки суспільством зрушень у свободі слова та стані демократії в цілому. Водночас попри активне зростання

рівня реального доходу населення, суспільний оптимізм в економічній сфері є значно нижчим. Так, за даними опитування громадян, проведеного Інститутом соціальної та політичної психології АПН України у серпні 2006 року, частка громадян, які оцінюють результати соціально-економічного розвитку позитивно, склала лише 11,2 %, а негативно – 57,7. У 2004 р. відповідні показники становили 18,4 % та 37,7 % відповідно. Така різноспрямованість тенденцій є ознакою усвідомлення громадянами неадекватності стану національної економіки демократичним суспільно-політичним зрушенням, які відбуваються в країні, а також свідчить про очевидне відставання темпів зростання доходів від змін у структурі, обсягах видатків і зростаючих об'єктивних потреб громадян.

Відмова від патерналістських методів управління соціальним розвитком і перехід до ліберальних методів за відсутності відповідної правової, матеріально-технічної, фінансової бази соціальної відповідальності на рівні первинних ланок (підприємств, громад тощо) призвели до загострення соціального напруження у суспільстві. Водночас відсутність через низку причин науково обґрунтованих програм, прогнозів розвитку у сферах зайнятості, політиці доходів, систем життєзабезпечення, соціального захисту населення, охорони навколишнього середовища, соціокультурного середовища, галузей соціального обслуговування населення свідчить про недостатній громадський контроль за цією сферою життя. Зволікання з проведенням адміністративної реформи, реалізація якої передбачала б побудову системи управління соціальною сферою не «згори донизу» (що ми маємо сьогодні), а «знизу вгору», не дозволяє підвищити ефективність соціального потенціалу на місцях.

Таким чином, сучасна ситуація в українському соціумі характеризується відчуженістю влади від громадян через відсутність механізмів і традицій контролю за діяльністю влади. Значними проблемами є відсутність спадкоємності влади на всіх її рівнях, недостатній вплив громадянського суспільства на прийняття рішень, неготовність громадян до активної систематичної участі у суспільному житті.

Високий рівень патерналістських очікувань громадян, з одного боку, непрозорість і непослідовність економічних перетворень та низький (на думку 39% українців) рівень компетентності державного менеджменту – з іншого зумовили ситуацію, коли за наявності багатьох секторів суспільного та економічного життя, в яких реформування суттєво відстало або й практично не починалося, лише 55 % населення вважають за необхідне продовжувати реформи у політичному та економічному житті.

Лише комплексна і виважена інформаційна робота, постійна практика громадських слухань, присвячених обговоренню причин і наслідків економічних інновацій, їх необхідності і доцільності, прозорість дій влади у економічній сфері здатні зменшити ступінь невизначеності, тривоги, напруження і сприйняття економічних змін не як загрози виживанню, а як умови закріплення соціальних позицій і здобуття більш високого статусу.

5.3.2. Проблеми соціально-трудової самореалізації громадян

Сучасний етап розвитку цивілізації докорінно змінив уявлення про чинники і важелі конкурентоспроможності економіки, співвідношення різних чинників розвитку, роль і місце людини у цивілізаційному прогресі. Досвід економічно розвинених країн, і – ще більшою мірою – тих країн, яким вкрай необхідно було зробити економічний «прорив», свідчить про вирішальне значення саме людського капіталу, якості робочої сили та

її мотивації до ефективної праці. Отже, конкурентоспроможною національна економіка може стати лише за умови забезпечення спрямованості її на розвиток сучасних технологій, які базуються на людському та трудовому потенціалі, захист соціальних інтересів особи та суспільства і в той же час реалізацію соціальної ініціативи суспільства.

На жаль, конкурентні переваги України досі складаються здебільшого на засадах низької вартості ресурсів і не в останню чергу – робочої сили. Наслідком цього стало формування соціальної структури, докорінно відмінної від європейської: замість домінування середнього класу і вельми помірного рівня розшарування різко поляризоване суспільство з високою часткою бідного населення, причому низькими є не тільки загальний рівень життя, але і його стандарти. До середнього класу відносять себе 39 % українців, що відображає, радше, бажане, аніж реальне становище, позаяк за параметрами самооцінки соціального стану та рівня освіти претендувати на приналежність до середнього класу може лише кожен четвертий (в європейських країнах цей показник сягає 80 % населення).

Дослідженнями, проведеними Центром соціального моніторингу та Українським інститутом соціальних досліджень, було виявлено специфіку структури трудових мотивацій українського суспільства.

З'ясувалося, що у структурі практичних цінностей українців переважають матеріальні мотиви трудової діяльності, а поглиблення розриву між реальним рівнем життя і сформованими його стандартами зумовлює зростання їхньої частки (з 89 % у 1999 р. до 95 % у 2005 р. – табл. 1).

Таблиця 1

Ознаки «хорошої роботи», які респонденти вважають важливими при пошуку роботи й у подальшій трудовій діяльності, %

Ознаки «хорошої роботи»	1999	2001	2005
Висока оплата праці	89	93	95
Гарний колектив (приємні стосунки з колегами)	66	87	88
Не дуже напружена робота	29	55	65
Невелика, проте гарантована оплата праці	72	63	62
Гарні можливості для підвищення свого кваліфікаційного, інтелектуального рівня	*	68	78
Суспільно значуща (корисна для багатьох людей) робота	31	55	66
Гарні умови для кар'єри, просування за службою	39	56	75
Зручні години (режим) роботи, можливість гнучкого графіку роботи	50	78	82
Зручне місце розташування, невелика відстань від дому	*	75	82
Гарні умови для реалізації власної ініціативи	42	66	75
Тривала відпустка, значна кількість вихідних	43	60	75
Відповідальна робота	35	48	57
Цікава робота	70	80	75
Нешкідливі умови праці, відсутність суттєвого ризику для здоров'я	*	87	88

* Такий варіант відповіді у 1999 р. не пропонувався.

Джерело: за даними ЦСМ і УІСД «Моніторинг громадської думки населення України».

Низький рівень заробітної плати спонукає значну частину населення шукати роботу за межами України. За різними оцінками, 2,5–3 млн осіб (хтось із членів у кожному дев'ятому домогосподарстві) у середньому впродовж 6 місяців щороку працюють за кордоном. При цьому якщо у першій половині 1990-х років виїзди на заробітки за кордон зумовлювалися відсутністю роботи через припинення виробничої діяльності підприємств, затримками з виплатою заробітної плати, нині у більшості випадків ставиться за мету підвищення добробуту, вирішення житлового питання, фінансування навчання тощо. Відтак, саме по собі створення нових робочих місць у традиційних сферах діяльності, що не забезпечують належний рівень заробітної плати, не призведе до зменшення масштабів трудової міграції. Вихід полягає у розширенні інноваційних секторів економіки і створенні робочих місць у першу чергу саме в них.

В Україні вплив трудової міграції на соціально-економічну і демографічну ситуацію багаторазово посилюється відвертим прагненням більшості мігрантів, особливо тих, хто працює у країнах ЄС, залишитися в цих країнах назавжди. А оскільки виїжджають переважно молоді, освічені, активні особи (рис. 5.7), їх неповернення завдає значної шкоди демографічному, освітньому і трудовому потенціалу України. Отже, нехтування інноваційною політикою призводить до того, що багатомільярдні бюджетні витрати на вищу освіту реально спрямовуються на підтримку економік інших країн, де висококваліфіковані кадри знаходять собі роботу і пристойну оплату праці.



Рис. 5.7. Характеристика ставлення до трудової міграції за межі України, % опитаних кожної вікової групи

В Україні досі не набули поширення орієнтації населення на додаткову зайнятість. Більшість громадян пасивно очікує на подальші економічні і соціальні зрушення, відмовляючись від активної адаптаційної стратегії. Мало хто надає перевагу такій жит-

тевій економічній стратегії, як ризикувати, терпіти, але заробляти капітал (рис. 5.8). Причинами такого становища є те, що у суспільстві досі не створено умов належного забезпечення прав особи та правового захисту економічної діяльності, не сформовано інституційне середовище, яке забезпечує мобільність потенційних економічних суб'єктів у бік структур ринкової економіки.



Рис. 5.8. Структура відповідей респондентів щодо вибору життєвої економічної стратегії

Значний вплив на вибір життєвих економічних стратегій має рівень освіти населення. Хоча високий рівень освіти автоматично не забезпечує високі доходи і соціальний статус, набутий освітній капітал є чи не найвагомішим ресурсом ефективної адаптації до ринкової економічної системи. За даними 2004–2005 рр., віддають перевагу таким життєвим економічним стратегіям, як «мати постійний заробіток, але при цьому «робити капітал» додатковим шляхом» та «ризикувати, терпіти, але заробляти «капітал»» 60 % респондентів з вищою освітою, 55 % – з повною середньою освітою й тільки 20 % – з базовою середньою освітою. Відповідно саме остання категорія респондентів більшою мірою налаштована мати невелику, але гарантовану заробітну плату – 45 %.

Водночас протягом останніх трьох років, за даними опитувань Київського міжнародного інституту соціології, збільшилася вдвічі й сягнула 13 % частка молодих людей (переважно чоловіків) у віці від 18 до 30 років, які не мають обов'язкової середньої освіти. Це велика кількість населення, яка не зможе брати активної участі у важливих суспільно-політичних та соціально-економічних процесах і до того ж є досить сприйнятливою до маніпулятивних впливів.

Через обережне ставлення до розвитку ринкових форм господарювання на селі, недостатньо продуману економічну та соціальну політику в аграрній сфері селяни продовжують орієнтуватися на роботу, що дає можливість мати невелику, але гарантовану заробітну плату – 35 % респондентів, а 14 % пов'язують свої життєві стратегії з домашніми справами, тобто орієнтуються на прибуток від власного господарства. Такий стан справ потребує поступового подолання існуючого (патерналістського) типу мислення, формування у значної маси сільського населення ринкових цінностей як на рівні свідомості, так і на рівні практичної поведінки.

Сегмент неформальної зайнятості населення дещо зменшується, проте залишається досить вагомим. Найбільш поширеними видами офіційно не зареєстрованої трудової

діяльності є надання різноманітних послуг приватним особам, будівельні та ремонтні роботи, продаж і перепродаж сільгосппродукції та різних речей, ремонт автомобілів і побутової техніки, прибирання квартир, робота водія на власному автомобілі, няні або вихователя для дітей, офіціанта, охоронця, перекладача, репетитора тощо. При цьому серед офіційно працюючих частка тих, хто працює у нелегальному бізнесі, скорочується, а серед офіційно непрацюючих – зростає. Це підтверджує тенденцію тінізації безробіття, коли, перебуваючи у статусі безробітного та отримуючи матеріальну допомогу, людина має додаткові грошові надходження від незареєстрованої діяльності.

Зберігаються і навіть загострюються негативні оцінки населенням перспектив розвитку підприємництва в Україні. Майже стабільною залишається частка зневірених у перспективах розвитку підприємництва за нинішньої державної політики, збільшується частка переконаних у переважному розвитку підприємництва в тіньовій сфері.

Спостерігається зростання індивідуалізму та зменшення ролі функцій соціального контролю. Орієнтація на особистий «виграш» у поєднанні з неієдздатністю суспільних інститутів призводять до руйнування морально-етичних норм. Як наслідок, в українському суспільстві з'являються прошарки, які вважають можливими несплату податків (20 %), отримання державної допомоги, на яку не мають права (13 %), отримання (6 %) та передачу (30 %) хабара, обман (15 %) та зловживання службовим становищем (12 %).

Наслідки неефективної соціально-трудової мотивації позначаються на якості трудового потенціалу. Проблемою є постійно зростаючий рівень старіння робочої сили. Кожен 13-й працюючий громадянин України досяг сьогодні пенсійного віку. Це створює значні перешкоди для формування інноваційних стратегій, підвищення кваліфікації робочої сили відповідно до нових технологій. Відбувається стрімке скорочення чисельності працездатного контингенту. Дефіцит робочої сили вже сьогодні гальмує розвиток економіки. Кадровий дефіцит спостерігається на кожному другому оборонному підприємстві, що відроджується. За три останніх роки кількість вакансій у промисловості та сфері охорони здоров'я України зросла втричі. Очікуване скорочення трудових ресурсів потенціалу в країні настільки значне, що не може бути повною мірою компенсоване за короткий проміжок часу за рахунок зростання продуктивності праці. Така ситуація зумовлюватиме вимушені структурні зрушення щодо згортання трудомістких виробництв та процесів або ж спонукатиме до імпорту в Україну робочої сили з країн, де спостерігається перенаселення.

Соціально-трудова самореалізація громадян потребує логічного доповнення належним станом системи соціального захисту і забезпечення, яка значною мірою надає відчуття впевненості у майбутньому, почуття соціального та економічного оптимізму.

Найбільші претензії суспільства пов'язані з пенсійним забезпеченням. Громадяни, які чесно працювали все своє життя, сьогодні часто не в змозі забезпечити мінімально прийнятний рівень життя і мають розраховувати тільки на допомогу держави або дітей та близьких. В особливо складній ситуації опинилися самотні пенсіонери віком понад 70 років. І досі середні пенсії є нижчими за межу бідності. Дедалі більшим стає розрив між середньою пенсією та середньою зарплатою: якщо у січні 2006 р. він становив 438 грн, то у грудні – 819 грн. (рис. 5.9). Припинення трудової діяльності завдає болючого удару добробуту громадян.

Необґрунтованою є система диференціації пенсій. Несправедливою є пенсійна система щодо працівників бюджетної сфери – лікарів, учителів, бібліотекарів тощо. Упродовж усього життя вони отримували низькі заробітні плати, хоча і працювали у найважливішій для суспільства і держави сферах діяльності, а тепер отримують пенсію, на яку не можуть прожити.

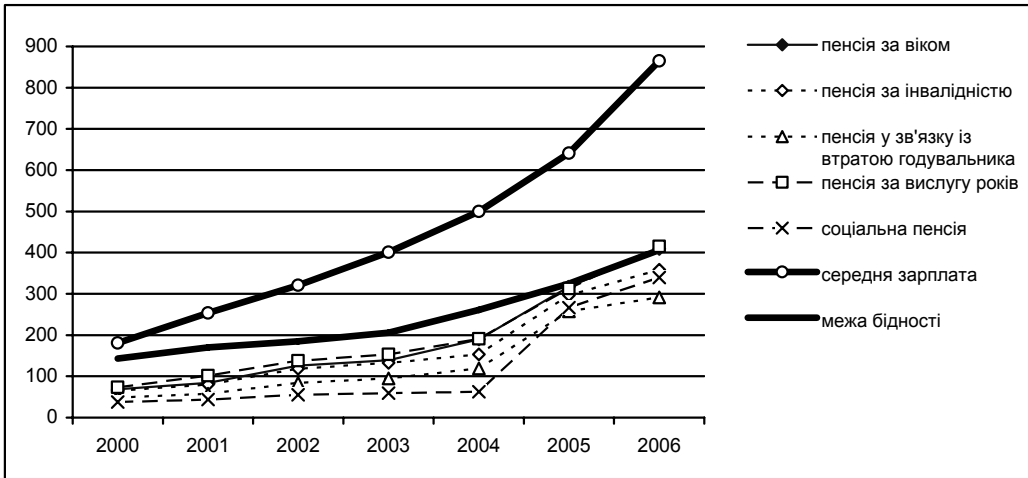


Рис. 5.9. Пенсії, заробітні плати та межі бідності, станом на січень відповідного року, грн.

Недостатньо розвинене в Україні недержавне пенсійне забезпечення: за даними на 1 жовтня 2006 р. учасниками недержавних пенсійних фондів було лише 138 тис. осіб, а сума пенсійних активів становила 118,2 млн. грн. З огляду на те, що недержавні пенсійні фонди тільки розпочали надавати відповідні послуги, станом на 1 жовтня 2006 р. були здійснені пенсійні виплати 3747 учасникам, причому 2202 особи обрали виплати на визначений термін (у середньому понад 20 років), а 1545 осіб – одноразові пенсійні виплати.

Отже, системи соціально-трудової мотивації, соціального захисту і забезпечення потребують глибокого системного реформування. Основою такого реформування має бути створення умов для якнайповнішої самореалізації кожного громадянина та людського потенціалу нації.

Разом з тим відбуваються зміни у структурі ціннісних орієнтацій, що свідчать про зростання мотивації самореалізації громадян. Так, помітно збільшилася частка українців, переконаних у важливості умов для кар'єрного росту, підвищення свого кваліфікаційного, інтелектуального рівня. Про поступове, хоча і дуже повільне, долаття патерналістських настроїв свідчить зменшення (до 62 % проти 72 % у 1999 р.) числа людей, які мріють про гарантовану, хоча б і невелику заробітну плату. Такі настанови набувають і практичної реалізації: половина економічно активних респондентів упродовж останніх п'яти років підвищували власну кваліфікацію через різноманітні курси, семінари, тренінги тощо; третина планує певні кроки з удосконалення свого професійного рівня або набуття додаткових навичок протягом найближчого року.

Відбулися зміни в орієнтаціях населення на трудову кар'єру та успіх, зростає частка тих, хто поділяють цінності ініціативності (виділятися серед інших, робити кар'єру і бути яскравою особистістю – краще за установку «бути як усі») і, навпаки, зменшується питома вага тих, котрі дотримуються традиційних установок «зрівнялівки» («жити як усі» краще, ніж виділятися серед інших). Більше третини населення (37 %) прагне мати роботу, яка надає постійний зарібок, але при цьому «робити капітал» додатковим шляхом.

Спостерігаються позитивні тенденції формування системи ціннісних орієнтацій населення щодо підприємницької діяльності та статусу підприємця. З 1999 по 2006 рр.

у 5 разів збільшилася частка респондентів, які вважають, що займатися підприємницькою діяльністю найчастіше спонукає прагнення мати пристойний імідж, соціальний статус у суспільстві. Майже утричі збільшилася частка прихильників думки, що у структурі мотивації до підприємницької діяльності превалюють мотиви прагнення до самостійності та незалежності в діях, а також інтерес до економічної творчості, інноваційної діяльності. Поступово зростають імідж та соціальний статус підприємця, привабливість підприємницької діяльності, самооцінка спроможності займатися такою діяльністю.

Наведені соціологічні дані свідчать про значні суперечності формування та розвитку ринку праці України, невідповідність його вимогам сучасного конкурентного середовища, неповну реалізацію людського потенціалу нації.

Водночас можна констатувати, що уявлення про цінності в Україні трансформуються у тому ж напрямі, що і в західних суспільствах. В міру того, як люди почуваються більш захищеними, відбувається зміщення пріоритетів від визначення *високого рівня життя суто матеріальним достатком та фізичною безпекою – до першочергової цінності якості життя, свободи особистості і її самореалізації*. Саме з цими змінами в ціннісних орієнтаціях пов'язують зміни в ставленнях людей до соціальних цілей та способів їх досягнення, у тому числі й у сфері економіки.

5.4. СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ПРОГРЕСУ

5.4.1. Стратегічні напрями реалізації потенціалу соціально-економічного розвитку України

Стратегічна мета Української держави полягає у створенні умов для розвитку та ефективного застосування національного людського, трудового та інтелектуального потенціалу. **Розбудова соціально орієнтованої ринкової економіки, яка заохочуватиме громадян до продуктивної праці та надаватиме сприятливі можливості для неї, дозволить поєднати цінності індивідуальної активності щодо піднесення рівня життя та самореалізації на благо суспільства, подолати загрозливі тенденції фрагментації суспільства, соціальної зневіри, втрати відчуття причетності до формування майбутнього власної держави.**

На сьогодні в українській економіці нагромаджено певний економічний та інституційний потенціал, який може і повинен стати основою переходу від посткризового відновлювального зростання до етапу динамічного розвитку в рамках ринкової соціально орієнтованої моделі розвитку.

1. В Україні в цілому завершено становлення значної частини інститутів ринкової економіки, фінансової системи, мережі підприємств, які активно розвиваються та можуть стати основою «осередків економічного зростання», нагромаджено певний національний капітал. Інституційний комплекс вже достатньо розвинений для того, *аби забезпечити рівність «правил гри» та ринкові механізми саморегуляції*. Він може стати підґрунтям збалансованого динамічного розвитку національної економіки, забезпечувати ефективність ринкових важелів економічної політики.
2. Значний потенціал міститься в динамічному зростанні доходів та як наслідок заощаджень населення. Це досить потужний ресурс, який за правильного

використання може стати підґрунтям економічного зростання, встановлюючи через *розширення внутрішнього ринку* безпосередній зв'язок між економічним розвитком країни та добробутом громадян. Завдання економічної політики полягає в тому, щоб переорієнтувати цей ресурс на фінансування довгострокових цілей розвитку.

3. Послідовна ремонетизація економіки та зростання активів банківської системи зміцнюють *спроможність грошової системи* обслуговувати динамічний економічний розвиток та переорієнтацію фінансових потоків на цілі зростання та структурну перебудову.
4. З підвищенням відкритості економіки України відбувається зростання її привабливості для іноземних інвесторів. Це *послаблює проблему дефіциту інвестиційних ресурсів*, створює сприятливі умови для впровадження в українській економіці новітніх виробничих та управлінських технологій, містить потенційну можливість *підвищення на внутрішньому ринку попиту на продукцію інвестиційного і виробничого призначення*, вироблену в Україні.
5. В умовах підвищення конкурентного тиску та наближення до світових цін на енерго-ресурси утворюються дієві *стимули практичного впровадження інновацій* та здійснення інвестиційних проєктів, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності виробництва, насамперед його енергоефективності. Це підвищує попит на інновації в економіці та у суспільстві в цілому, закладає підвалини позитивних структурних зрушень.
6. Створюються потенційні умови для поступового перерозподілу фінансових ресурсів до високотехнологічних галузей виробництва, що дозволить у середньо– та довгостроковій перспективі компенсувати ефект від втрат конкурентоспроможності в традиційних для України галузях промисловості, *послідовно формувати підґрунтя постіндустріальної моделі розвитку*.

Водночас **при розробці відповідної стратегії держави має бути врахована низка обмежень, які окреслюють можливості вибору інструментів соціально-економічної політики** й фактично формують нову модель останньої.

1. Заходи економічної політики мають враховувати соціальні очікування громадян та забезпечувати прозорий взаємозв'язок з поліпшенням якості їхнього життя. Посилення орієнтації ресурсних потоків на інвестиційні потреби має компенсуватися розширенням можливостей реалізації трудового та підприємницького потенціалу нації й збільшенню доходів населення саме на цій основі.
2. Спираючись на створені основні складові ринкової економічної системи, необхідно надавати пріоритет розбудові прозорого конкурентного поля, забезпеченню рівності «правил гри» суб'єктів ринку, деполітизації та демонополізації ділового середовища, що дозволить максимально скористатися з дії ринкових механізмів регулювання та звести до мінімуму ручне керування та адміністративне втручання в економічні процеси.
3. Інструменти та заходи економічної політики мають застосовуватися у жорсткій відповідності до міжнародно прийнятої практики, норм рівності конкурентного середовища, рівнодоступності, що серед іншого передбачено й міжнародними зобов'язаннями України.

4. Має зміцнюватися спроможність економіки України протистояти негативним зовнішнім впливам, які зростають у міру збільшення її відкритості.
5. Зважаючи на значну обмеженість фінансових ресурсів, доступних для забезпечення реалізації стратегічних завдань, ключовим пріоритетом має стати *цільове* спрямування інвестиційних коштів та інструментів державного стимулювання. Важливими кроками в цьому мають стати також послідовне звуження сфери впливу тіньової економіки та рішуче зниження рівня корупції.
6. Обов'язковими умовами ефективності модернізаційної стратегії у соціально-економічній сфері мають стати консолідація влади, уникнення будь-якої конфронтації її гілок, забезпечення їх ефективної взаємодії та співпраці навколо визначених стратегічних завдань.

Усе зазначене вище повинно бути визначальним при формуванні програмних документів виконавчою владою, зокрема Програми економічного та соціального розвитку на 2008 рік, проекту Державного бюджету на 2008 рік, державних цільових програм, реалізації заходів поточної соціально-економічної політики держави.

Економічна політика має виходити із завдань забезпечення розкриття зазначеного потенціалу позитивних структурних зрушень задля досягнення прискореного економічного зростання, надання йому сталості у довгостроковій перспективі, достатньої для того, аби забезпечити реалізацію соціального вектора економічного розвитку, послідовне наближення рівня та якості життя населення України до європейських стандартів.

Основними напрямками такої політики мають стати:

- реформування соціальної політики та формування дієвого ринку праці;
- реформування житлово-комунального господарства;
- створення конкурентного середовища, сприятливого для соціально-економічного розвитку;
- орієнтація фінансової та інвестиційно-інноваційної політики на завдання структурної модернізації національної економіки;
- підвищення енергоефективності української економіки;
- розширення та реструктуризація зовнішньоторговельних відносин;
- поєднання макроекономічної стабільності та динамічного розвитку.

5.4.2. Реформування соціальної політики та формування ринку праці

Реальний соціальний ефект економічного розвитку України може бути досягнутий лише внаслідок максимально повної реалізації інтелектуального, трудового та підприємницького потенціалу нації. При цьому соціальна і трудова політика має виконувати три основні функції:

- подальше поліпшення реальних показників рівня життя громадян;
- формування у суспільстві соціально-економічних орієнтацій, настанов щодо трудової поведінки, адекватних моделі розвитку країни;
- забезпечення зворотного зв'язку між соціально-економічною ситуацією в країні та новими життєвими стратегіями громадян.

Щоб уникнути перетворення ринку праці на одне з найбільших джерел економічних і соціально-політичних ризиків для вітчизняної економіки та добробуту громадян, необхідна цілеспрямована державна політика щодо його реформування. За умов

глобалізації й формування транснаціональних ринків праці ефективність економіки безпосередньо залежить від адекватності вартості робочої сили, яка стимулює і найманих працівників, і роботодавців до більш ефективної праці.

Реформування системи *оплати праці* дозволить забезпечити не лише суттєве підвищення рівня життя широких верств населення, але й формування соціальної структури, подібної до європейських зразків (подолання масштабної бідності, створення численного середнього класу, зменшення рівня розшарування). Відтак має відбуватися наближення рівня галузевої та кваліфікаційної структур оплати праці до реальних вартості та стану робочої сили, формування дієвого та гнучкого ринку праці, підвищення мобільності робочої сили, створення умов для сповільнення відпливу працездатного населення з країни, насамперед нелегальних трудових мігрантів. Має набувати подальшої підтримки розвиток самозайнятості, зайнятості у сфері малого бізнесу, зокрема в аграрному секторі економіки.

Оскільки за умов домінування приватної власності держава має досить обмежені важелі впливу на рівень та структуру оплати праці, потрібні:

- встановлення мінімальної заробітної плати на рівні прожиткового мінімуму для осіб працездатного віку – це є надзвичайно важливим не лише для захисту працюючих, а й у зв'язку з тим, що мінімальна заробітна плата визначає розмір цілої низки соціальних виплат (стипендій, допомоги тощо);
- запровадження мінімальної погодинної зарплати як соціального стандарту;
- поступове, повільне, узгоджене з реформою системи соціального страхування, але невпинне зниження ставок внесків на загальнообов'язкове соціальне страхування, що сприятиме детінізації заробітної плати та її зростанню;
- уведення справедливого рівня оплати праці в бюджетній сфері (зокрема, шляхом запровадження в повному обсязі Єдиної тарифної сітки оплати праці), що неминуче спричинить і зростання оплати праці у недержавному секторі;
- здійснення заходів щодо ліквідації заборгованості з виплати заробітної плати у бюджетній сфері та на економічно активних підприємствах, повернення заборгованості із заробітної плати підприємствами, які перебувають у стані санації або банкрутства;
- сприяння прийняттю Трудового кодексу України та Закону України «Про соціальний діалог в Україні»;
- чітка і досить жорстка позиція з питань міждтарифних співвідношень оплати праці у процесі соціального діалогу.

Зважаючи на те, що перехід до моделі конкуренції, заснованої на високому рівні трудової мотивації, вимагатиме адаптивного реструктурування зайнятості та спричинить вивільнення надлишкової робочої сили, передусім низькокваліфікованих працівників, першочергового значення набуває політика реформування *ринку праці*: якість робочої сили має відповідати попиту на неї, що змінюється. Акценти державної політики необхідно поступово зміщувати до застосування превентивних заходів і турботи про якість національної робочої сили, насамперед шляхом усунення інституційної недосконалості вітчизняного ринку праці.

Оскільки рівень готовності населення займатися трудовою діяльністю зростає, громадяни намагаються знайти кращу роботу, працювати на умовах додаткової зайнятості, мати дохід від підприємницької діяльності, то роль інституціональних структур у сфері зайнятості суттєво підвищується. **Основними заходами у цій сфері мають стати:**

- коригування на основі прогнозування вивільнення працівників у процесі структурної модернізації економіки Державної програми зайнятості на 2007–2010 рр., що передбачатиме випереджальне створення нових робочих місць передусім у галузях, які мають перспективні конкурентні переваги;
- розширення практики формування державного замовлення на підготовку фахівців вищими та спеціальними навчальними закладами, з урахуванням прогнозів потреб галузей народного господарства, здійснення відповідної професійної перепідготовки, заохочення децентралізованого фінансування підвищення кваліфікації працівників;
- реформування системи професійно-технічної освіти з метою надання їй спроможності оперативного реагувати на зміни у кон'юнктурі ринку праці з урахуванням аналізу і прогнозів потреб у робочій силі за професіями, забезпечення прямої координації між ринком праці та ринком освітніх послуг шляхом налагодження системи ефективної співпраці з замовниками підготовки фахівців;
- удосконалення нормативно-правових механізмів працевлаштування випускників вищих та професійно-технічних навчальних закладів відповідно до умов ринкової економіки, економічного стимулювання роботодавців для надання першого робочого місця випускникам навчальних закладів, підготовленим за державним замовленням;
- вдосконалення державної політики заохочення до створення нових робочих місць у приватному секторі економіки та до самозайнятості населення України;
- впровадження гнучких форм зайнятості з метою пошуку нових джерел робочої сили та оптимізації її використання;
- підвищення мобільності робочої сили через поширення інформації про становище на регіональних ринках праці, впровадження додаткових стимулів створення робочих місць у депресивних регіонах, розвиток вахтових методів тимчасового працевлаштування (у тому числі спільно з Російською Федерацією та іншими державами СНД), демократизація ринку житла, відновлення мережі робітничих гуртожитків тощо;
- мінімізація негативних наслідків трудової міграції для людського потенціалу нації, зокрема, посилення контролю за діяльністю посередницьких структур, що надають послуги з працевлаштування за кордоном, розробка комплексу інформаційно-роз'яснювальних заходів з метою скорочення нелегальної трудової міграції, активізація переговорного процесу з європейськими та іншими іноземними країнами стосовно укладення угод про спрощення працевлаштування українських працівників, розробка комплексу заходів з адаптації трудових мігрантів, що повернулися додому;
- прискорення приєднання України до Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів, забезпечення соціального захисту громадян, які працюють за межами країни, через активізацію міждержавного переговорного процесу;
- посилення різноманітності форм сприяння зайнятості населення залежно від ціннісних орієнтацій різних його груп за регіональною, віковою, освітньою, кваліфікаційною та ін. ознаками, у спосіб впровадження новітніх соціально-правових механізмів регулювання поведінки особи у сфері трудових відносин.

Забезпечення реальної та послідовної соціальної спрямованості економічного розвитку України вимагає суттєвого реформування чинної системи *соціального захисту*:

а) продовження перебудови пенсійної системи:

- прискорення запровадження другого (накопичувального) рівня загальнообов’язкової пенсійної системи, що стимулюватиме до тривалості трудового стажу, детінізації зайнятості та оплати праці, добросовісної сплати внесків на пенсійне страхування, здійснення заходів щодо інституційного забезпечення накопичувальної системи пенсійного страхування;
- запровадження системи персоніфікованого обліку та створення системи автоматизованого звітування щодо стану накопичувальних пенсійних рахунків застрахованих осіб з урахуванням стану пенсійних активів;
- запровадження механізмів врахування пенсійних прав громадян, набутих за межами України, і пенсійних прав іноземців, набутих під час роботи в Україні;
- прискорення розвитку недержавного пенсійного страхування, зокрема забезпечення чіткої координації діяльності основних державних регуляторів, розробки надійних фінансових інструментів, передусім довгострокових, налагодження системної роботи серед роботодавців та населення;

б) суттєве удосконалення системи соціального страхування:

- істотне поліпшення адміністрування (шляхом усунення дублювання функцій, запровадження єдиного внеску на соціальне страхування, єдиної системи збору та обліку внесків на загальнообов’язкове державне соціальне страхування, налагодження обміну інформацією з податковою адміністрацією);
- звільнення від невластивих їй функцій, пов’язаних з різноманітними соціальними допомогам, та зосередження її на компенсації страхових подій;
- доповнення медичним страхуванням паралельно з проведенням реформи системи охорони здоров’я;

в) підвищення ефективності надання державної підтримки та поліпшення соціального обслуговування громадян:

- спрощення процедур та посилення адресності надання соціальних пільг;
- створення сучасних умов (матеріальної бази, інформаційного, кадрового забезпечення) для отримання населенням усіх видів державної соціальної допомоги за єдиною заявою;
- децентралізація управління та посилення ролі місцевого самоуправління щодо планування, фінансування та організації надання соціальних послуг;
- сприяння створенню належного конкурентного середовища у сфері соціальних послуг, широкому залученню приватних установ до надання соціальних послуг;
- забезпечення розвитку позитивного досвіду 2006 року у сфері захисту прав дітей, які втратили сім’ю, запровадження у практику визначеного у 2006 р. постановою Кабінету Міністрів України механізму фінансування витрат «гроші ходять за дитиною».

5.4.3. Реформування житлово-комунального господарства

Активна соціальна політика держави та забезпечення належного рівня життя громадян України невід’ємні від завдань реформування житлово-комунального сектору. Прорахунки в підходах до реформування галузі в попередні роки, складність проблем та відсутність комплексного системного підходу до їх вирішення призвели до погіршення якості житлово-комунальних послуг та обґрунтованого незадоволення населення рівнем обслуговування. Тривале штучне стримування перегляду тарифів на житлово-

комунальні послуги для населення за високих темпів зростання цін на енергоносії поглибило проблему в комунальній сфері наблизило її до критичної межі.

Технічний стан житлово-комунального господарства (ЖКГ) характеризується застарілими обладнанням та інфраструктурою, у край низьким рівнем інноваційної активності, відповідно, низьким рівнем ефективності використання паливно-енергетичних ресурсів. Зношеність основних фондів перевищує 60 %, енергоємність послуг у 2,5-3 рази перевищує показники європейських держав. Має місце перекресне субсидування.

Такий стан справ засвідчує, що альтернативи підвищенню цін і тарифів на енергоносії й, відповідно, вартості послуг житлово-комунального господарства немає. Проте така необхідність може бути адекватно сприйнята й визнана суспільством лише за умови одночасного суттєвого підвищення якості надання комунальних послуг, ефективності управління сектором, використання матеріальних та фінансових ресурсів. Сталі позитивні зрушення можливі лише за умов системних структурних реформ національної економіки, оскільки:

- перехід на повне відшкодування споживачами економічно обґрунтованої вартості житлово-комунальних послуг передбачає наявність економічних механізмів визначення останньої на підставі конкурентних ринкових механізмів та сучасної системи стандартів якості;
- посилення відповідальності за становище в галузі місцевих органів влади вимагає збільшення рівня їх фінансової самостійності та диверсифікації джерел фінансування;
- перехід на прямі договірні відносини між споживачами та постачальниками комунальних послуг вимагає створення дієздатних інститутів самоорганізації населення – об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, кварталів, мікрорайонів тощо; утворенню таких структур, у свою чергу, перешкоджає незавершеність впорядкування відносин власності в житловому секторі.

Неврахування цих умов, підміна глибинних якісних перетворень формальними змінами містить в собі загрозу дезорганізації вітчизняного ЖКГ, що позначиться значними негативними наслідками у соціальній та економічній сферах.

Пріоритетними орієнтирами реформування ЖКГ на сучасному етапі мають стати:

- доопрацювання та подання для прийняття Верховною Радою України Житлового Кодексу України;
- послідовна демонополізація ЖКГ, створення конкурентного середовища і ринку послуг, реструктуризація підприємств і організацій цього сектору, залучення приватних підприємств до обслуговування житлового фонду;
- удосконалення системи управління підприємствами і організаціями житлово-комунального господарства всіх форм власності, розмежування функцій органів влади, підприємств – виробників послуг, споживачів житлово-комунальних послуг, розвиток ринкових відносин у галузі;
- формування науково та економічно обґрунтованих механізмів визначення величини тарифів на послуги ЖКГ, які надаються підприємствами-монополістами, з визначенням економічних механізмів заохочення енергозбереження, залучення до регулювання тарифів на комунальні послуги незалежних регуляторних органів, забезпечення прозорості формування тарифів, їх широкого суспільного обговорення;

- забезпечення безперебійної роботи системи житлових субсидій з метою мінімізації втрат сектору ЖКГ внаслідок недостатньої платоспроможності споживачів в умовах зростання тарифів;
- цілеспрямоване проведення ефективної енергозберігаючої політики, спрямованої на зменшення витрат та втрат енергоносіїв у житлово-комунальному господарстві;
- надання на державному та місцевому рівнях підтримки утворенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків.

5.4.4. Конкурентна політика, створення конкурентного середовища, сприятливого для розвитку

Реалізація державою прозорої конкурентної політики є ключовим чинником досягнення поставлених високих соціально-економічних цілей. Метою конкурентної політики є:

- збільшення частки конкурентних секторів економіки;
- забезпечення рівних умов конкуренції на ринках товарів і послуг;
- значне розширення внутрішнього ринку;
- захист економічних інтересів суб'єктів ринку;
- гармонізація фінансових потоків між виробниками та посередниками;
- регулювання цін на послуги природних монополій та недопущення зловживання монополюючим становищем на ринку.

Державна влада має створювати та гарантувати «правила гри» на національному ринку, дотримуватися на всіх рівнях збалансованих відносин між суб'єктами економіки, рівності їхніх прав і економічних свобод, не допускати надання необґрунтованих переваг.

Провідну роль щодо цього має відігравати **політика розвитку внутрішнього ринку** з метою поглиблення конкуренції як базового чинника підвищення ефективності економіки. Така політика має передбачати:

- підвищення ефективності ринків шляхом створення сучасної ринкової інфраструктури та спрощення доступу виробників на вітчизняний ринок;
- цілеспрямоване формування механізмів конкуренції з метою обмеження монополізму і цінового диктату, посилення ролі державного контролю за виявами недобросовісної конкуренції на внутрішньому ринку України та запобігання виявам монополюючої поведінки як українських товаровиробників, так і компаній-імпортерів;
- недопущення необґрунтованого підвищення тарифів на послуги природних монополій;
- посилення державного та громадського контролю за якістю послуг ЖКГ та створення конкурентного ринку цих послуг;
- поширення практики громадського обговорення законодавчих змін у регулюванні внутрішнього ринку та укладання відкритих угод між представниками бізнесу й владою щодо основних засад конкурентної поведінки на конкретних ринках.

У створенні основ ефективної конкурентної економіки і відкритого демократичного суспільства велика роль належить сприятливому середовищу для підприємництва та гарантіям прав власності. Для їх розвитку економічна політика держави має передбачати:

- законодавче забезпечення прав міноритарних акціонерів та запобігання рейдерству, іншим виявам псевдоправових форм перерозподілу власності, зокрема,

- шляхом посилення кримінальної відповідальності осіб, які причетні до недружніх актів поглинання та незаконного втручання в діяльність органів управління суб'єктів господарювання;
- впровадження єдиного реєстру позовних заяв та судових рішень з корпоративних конфліктів;
 - уведення процедури обов'язкового інформування судом усіх учасників конфлікту та обов'язкової присутності під час розгляду справ власника контрольного пакету та реєстратора;
 - розробку та прийняття Закону України про засади та механізми державної підтримки підприємств, який визначатиме чіткі та прозорі процедури надання та контролю за використанням державної допомоги відповідно до міжнародних норм та правил, а також міжнародних зобов'язань України;
 - забезпечення прозорості діяльності регуляторних органів під час підготовки, прийняття, оцінювання результативності регуляторних актів;
 - впорядкування процедур проведення перевірок суб'єктів економічної діяльності, усунення дублювання функцій контролю різними органами;
 - переорієнтацію діяльності контролюючих органів із застосування покарань на запобігання порушенню норм законодавства та профілактику порушень;
 - створення моніторингової системи застосування чинного законодавства з метою виявлення та усунення положень, що уможливають корупційні дії;
 - удосконалення системи фіскального адміністрування з метою недопущення появи конкурентних переваг у окремих суб'єктів господарювання за рахунок незаконної мінімізації податкового навантаження;
 - вдосконалення процедури банкрутства та перетворення її на дієвий механізм санації підприємств, що перебувають у критичному стані.

Формування ефективного конкурентного середовища невід'ємне від продовження прозорої **приватизації державного майна**, спрямованої на оптимізацію частки державного сектору економіки, сприяння технологічному та управлінському оновленню підприємств. Для цього має бути здійснено:

- розроблення довгострокової Програми приватизації з метою визначення державної стратегії становлення ефективної структури власності та регламентації умов передприватизаційної підготовки, термінів та механізмів приватизації з урахуванням особливостей роздержавлення окремих сфер економіки; а також ефективного, прозорого механізму контролю над виконанням інвестиційних та соціальних зобов'язань на приватизованих об'єктах;
- завершення формування Єдиного реєстру об'єктів державної власності;
- визначення чітких обґрунтованих критеріїв віднесення підприємств до переліку об'єктів державної власності, які не підлягають приватизації, та відповідну корекцію цього переліку;
- забезпечення реалізації повноважень Фонду державного майна у сфері забезпечення ефективності та прозорості приватизаційного та постприватизаційного процесу, включаючи виконання інвестиційних зобов'язань;

Забезпечення ефективного **використання державного майна** є одним з першочергових завдань підвищення ефективності та конкурентоспроможності економіки України. Запровадження прозорого та ефективного механізму реалізації державою своїх прав як

власника та повноцінна інтеграція державних підприємств у єдине конкурентне середовище потребуватимуть:

- визначення правових основ та механізмів управління об'єктами державної власності, у т.ч. корпоративними правами держави, зокрема – щодо чіткого регламентування дій представників держави в органах управління господарських суб'єктів;
- удосконалення процесів фінансового планування та звітності на державних підприємствах шляхом вироблення єдиних методологічних підходів до складання та затвердження фінансових планів, запровадження середньострокових інвестиційних планів розвитку;
- впровадження прозорих механізмів визначення частки прибутку акціонерних товариств з державною часткою, яка спрямовується до фонду сплати дивідендів, з урахуванням пріоритетності завдань стратегічного розвитку та зміцнення конкурентоспроможності цих підприємств;
- нормативно-методичного забезпечення ефективного управління державними пакетами акцій, які не мають статусу контрольного, у т.ч. захисту прав держави як міноритарного акціонера;
- уведення персональної відповідальності керівників органів виконавчої влади за результати роботи підприємств державного сектору, які належать до сфери їх управління;
- запровадження інструментів громадського контролю над діяльністю суб'єктів господарювання, які належать до державної власності, у спосіб обов'язкового оприлюднення результатів їх фінансово-економічної діяльності, уведення представників громадськості до спостережних рад стратегічно важливих підприємств національної економіки.

Формування сприятливого середовища для розвитку приватної ініціативи громадян України та надання кожному громадянину можливостей для самореалізації потребує **створення сприятливих умов щодо малого та середнього підприємництва відповідно до Європейської Хартії для малих підприємств**. Малі та середні підприємства мають стати одним з дієвих чинників сталого зростання соціально орієнтованої економіки, створення нових робочих місць, структурної перебудови економіки, зміцнення економіки регіонів. Відповідно державна політика має передбачати:

- вдосконалення законодавчої бази щодо підтримки малого та середнього бізнесу з метою її адаптації до принципів та норм Європейського Союзу;
- розширення можливостей доступу до кредитів для малих і середніх підприємств через розвиток ринку фінансових послуг, формування мережі регіональних фондів підтримки підприємництва та кредитно-гарантійних установ, запровадження ефективних механізмів мікрокредитування суб'єктів малого підприємництва, у тому числі залучення іноземних кредитних ресурсів;
- подальше спрощення процедур започаткування підприємницької діяльності, надання дозволів та ліцензій шляхом реального впровадження принципу «єдиного вікна»;
- усунення та запобігання порушенням виконання Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» всіма без винятку регуляторними органами;

- стимулювання розвитку інфраструктури підтримки підприємництва, яка забезпечуватиме інформаційні, консультативні, науково-технологічні та навчальні послуги для суб'єктів малого підприємництва;
- нормативно-методичне забезпечення поглиблення інноваційної спрямованості розвитку підприємництва, стимулювання венчурного бізнесу, запровадження ефективних механізмів правової, фінансової, організаційної, кадрової та освітньої підтримки перспективних інноваційних проектів у сфері малого підприємництва;
- заохочення об'єднання малих та середніх підприємств у ділові мережі та формування регіональних кластерів за участю малих і середніх підприємств.

Відновлення дієвості економічних важелів реалізації економічної політики держави, подолання нееквівалентності в розподілі доходів, вирівнювання конкурентного середовища потребують суттєвих **позитивних зрушень у напрямку детінізації економіки України**. Подальше залучення до легального обороту ресурсів, які обслуговують тіньові економічні операції або вивезені за кордон, вимагає розробки спеціальної довгострокової, проте чітко обмеженої в часі політики легалізації тіньових капіталів некримінального походження. Політика легалізації тіньових капіталів має передбачати:

- запровадження на встановлений період амністії щодо тіньового капіталу через відкриття йому шляхів для легального інвестування за одночасної протидії його поверненню в «тінь»;
- законодавче врегулювання правових гарантій непереслідування власників детінізованих некримінальних капіталів;
- удосконалення механізмів виявлення та запобігання тіньовим операціям та впливу капіталів за межі України, в тому числі – шляхом налагодження оперативного обміну інформацією з країнами-торговельними партнерами щодо обсягів імпорту та експорту товарів та послуг;
- прийняття на законодавчому рівні відповідної Програми заходів щодо легалізації тіньового капіталу.

5.4.5. Трансформація фінансової та інвестиційно-інноваційної політики

Формування сприятливого конкурентного середовища є необхідною, але не достатньою умовою здійснення позитивної структурної модернізації національної економіки.

Структурна перебудова потребує цілісної, збалансованої фінансової та інвестиційної політики. Така політика складатиметься з декількох критично необхідних компонентів:

- зростання державних капіталовкладень із середнім темпом не нижчим ніж 9–10 % на рік;
- пріоритетне спрямування інвестицій на користь секторів, здатних забезпечити конкурентоспроможність української економіки у світовому господарстві;
- інвестиційна підтримка низки ключових секторів, які не мають необхідного інвестиційного потенціалу (зокрема сільського господарства);
- завершення формування системи інституційної підтримки інвесторів;
- підвищення норми нагромадження основного капіталу до 23–25 % ВВП.

Застосування інструментів селективної підтримки окремих галузей економіки та підприємств, які використовувалися в Україні до 2005 року, виявилось неефективним.

Вони практично не сприяли поліпшенню структури національної економіки, проте створювали сприятливе підґрунтя для поширення корупції та тіньових операцій, а також були підставою для звинувачень у порушенні Україною міжнародно визнаних заasad рівноправної конкуренції.

Проте й після скасування у 2005 р. переважної більшості фіскальних стимулів окремим територіям та секторам економіки інших інструментів структурної політики в Україні сформовано не було, що призвело до негативного впливу посилення фіскального тиску на інвестиційний клімат у країні.

Оптимальним варіантом стимулюючої податкової політики, орієнтованої на економічне зростання та інновації, має бути забезпечення **сприятливого податкового середовища**, що передбачає створення рівних умов для нарощування інвестицій та зниження сукупного рівня фіскального навантаження одночасно із збільшенням рівномірності його розподілу.

Відтак має бути продовжено та якнайшвидше завершено реформування податкової системи, яке має забезпечити спрощення адміністрування податків, вирівнювання та зниження загального рівня податкового навантаження. Це вимагає якнайшвидших розробки та затвердження Концепції податкового реформування на середньострокову перспективу з чітким планом дій та системою індикаторів для моніторингу результативності здійснюваної реформи.

Головними орієнтирами наступного етапу податкової реформи мають стати:

- поступове зниження рівня податкового навантаження на економіку на основі зниження ставок податку на прибуток підприємств (до 20 %) і ПДВ (до 18 %);
- реструктуризація податкової системи шляхом поступового переміщення акценту податкового навантаження з праці й капіталу на непрямі податки, а також екологічні та ресурсні платежі;
- забезпечення повнішої реалізації принципу соціальної справедливості в оподаткуванні на основі запровадження податку на нерухоме майно громадян та прогресивного податку з доходів громадян;
- поступове наближення порядку стягнення акцизних зборів до стандартів ЄС та вимог COT;
- забезпечення переходу до нової системи природно-ресурсних платежів, що базуватиметься на принципах рентного доходу, поширення рентних принципів на всі види природних ресурсів;
- удосконалення правил спрощеного оподаткування з метою запобігання зловживанням у цій сфері та спрощення умов діяльності для добросовісних представників малого бізнесу;
- поступове зниження відрахувань на соціальне страхування до 30 % від фонду оплати праці за умов: запровадження єдиного соціального внеску; початку функціонування другого рівня пенсійної системи; розширення бази оподаткування за рахунком частини платників єдиного та фіксованого сільськогосподарського податку та поліпшення фіскальної дисципліни;
- розширення можливостей місцевих органів влади у сфері податкового стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності як через диференціацію ставок місцевих податків, зборів та єдиного податку.

Стабільна та раціональна податкова політика є запорукою відновлення довіри бізнесу до влади, важливим чинником детінізації виробничо-комерційної діяльності та інструментом економічної боротьби з корупцією.

Податкова реформа має завершитися прийняттям Податкового кодексу, який забезпечить створення єдиного правового поля діяльності суб'єктів господарювання та умов для подальшого інтегрування України до світової спільноти, адаптації податкового законодавства України до законодавства Європейського Союзу і норм СОТ. Прийняття Податкового кодексу виконуватиме передусім сигнальну функцію, інформуючи бізнес про те, що держава зобов'язується підтримувати принаймні на середньострокову перспективу стабільні фінансові «правила гри».

Водночас слід розробити та запровадити **спеціальні податкові інструменти заохочення інвестиційно-інноваційного розвитку**:

- запровадження реформи амортизаційної системи, забезпечення її інвестиційного спрямування, стимулюючої ролі амортизації в оновленні основних фондів шляхом використання принципу прискореної амортизації для виробничих активів при запровадженні новітніх енергоощадних та інноваційних технологій;
- запровадження нульової ставки мита на імпорт інвестиційних товарів, аналоги яких не виробляються в Україні;
- уведення пільгового оподаткування частини прибутку, яка спрямовується на інвестиції інноваційного спрямування;
- законодавчого впорядкування стимулів інвестиційної діяльності в СЕЗ та ТПР;

Сприятлива податкова політика має бути доповнена удосконаленням **грошово-кредитних важелів забезпечення збалансованого перебігу структурних перетворень**, посиленням активної ролі банківської системи у трансформації заощаджень в інвестиційні ресурси, формуванні пропозиції довгострокових фінансових ресурсів. Невпинне зростання заощаджень населення актуалізує потребу у здійсненні заходів державної політики, спрямованих на переорієнтацію цього ресурсу на фінансування довгострокових цілей розвитку. Цьому мають сприяти:

- стабільне, виважене та синхронізоване з показниками економічної динаміки збільшення грошової пропозиції з метою розвитку ресурсної бази банківської системи, послаблення залежності інвестиційної діяльності в країні від зовнішніх фінансових ринків;
- вдосконалення механізмів рефінансування комерційних банків з метою стимулювання інвестиційного та інноваційного розвитку національної економіки;
- розбудова банківських інститутів сприяння економічному розвитку для широкого залучення довгострокових інвестиційних ресурсів на внутрішньому і зовнішніх фінансових ринках;
- утвердження механізмів довгострокового залучення коштів в економіку шляхом фінансового лізингу;
- впровадження механізмів участі індивідуальних інвесторів в операціях на фінансовому ринку;
- розвиток сфери страхування життя, здоров'я, майна, відповідальності включно з обов'язковим страхуванням, на основі європейського і світового досвіду (чіткі гарантії відповідальності страхових компаній та механізми спрямування їхніх коштів на інвестиційні цілі);
- розвиток програм довгострокового кредитування індивідуальних інвестицій, у тому числі в підвищення енергетичної економічності житла, освіти, житлове будівництво тощо.

Має бути суттєво підвищено роль фондового ринку у залученні інвестиційних ресурсів та спрямуванні їх на оновлення виробничого потенціалу, створення умов для становлення потужних інституційних інвесторів. Необхідно поступово переорієнтувати фондовий ринок з виконання функції перерозподілу власності на акумулювання інвестиційних коштів. Фондовий ринок повинен посісти місце *альтернативного* джерела інвестиційних ресурсів, забезпечуючи економіку відносно дешевими та довгостроковими фінансовими коштами.

Це потребує реалізації низки заходів, серед яких першочерговими мають бути:

- запровадження комплексу заходів щодо реалізації норм законодавства про систему рейтингування суб'єктів господарювання та інструментів фондового ринку;
- чітке визначення прав та обов'язків емітентів та інвесторів, приведення законодавства у відповідність до міжнародних норм та сучасних вимог розвитку капіталу в Україні;
- лібералізація валютного регулювання з метою доступу вітчизняних підприємств до міжнародних ринків капіталу та спрощення доступу зарубіжних інвесторів до внутрішнього ринку;
- завершення формування в 2007 р. національного депозитарію України, як центрального інституту національної депозитарної системи України, запровадження міжнародних стандартів обліку прав власності на цінні папери та розвиток системи обігу цінних паперів та деривативів;
- запровадження протягом 2007-2010 рр. міжнародних стандартів бухгалтерського обліку з метою забезпечення прозорості фондового ринку та підвищення привабливості вітчизняних емітентів серед іноземних інвесторів;
- зміна механізму реалізації акцій підприємств, що знаходяться в державній власності, з першочерговим продажем через біржовий ринок невеликих пакетів акцій з метою оцінки реальної ринкової вартості підприємства та створення умов для зростання його капіталізації;
- розробка та впровадження нормативно-методичного інструментарію емісії цінних паперів цільового інвестиційного призначення для роздрібного продажу індивідуальним інвесторам;
- здійснення емісії державних боргових цінних паперів, у тому числі муніципального рівня, для роздрібного продажу, з цільовим спрямуванням коштів на реалізацію цілей розвитку;
- формування позитивного іміджу фондового ринку, роз'яснення його потенційних можливостей, налагодження тісного співробітництва в рамках міжнародних організацій для створення позитивного іміджу українського фондового ринку серед зарубіжних інвесторів.

Значну роль у здійсненні позитивних структурних зрушень має відігравати **підвищення ефективності бюджетної політики та зміцнення складової бюджету розвитку**. Відтак до розробки проекту Державного бюджету України на 2008 рік має бути проведено:

- інвентаризацію законодавчо затверджених зобов'язань держави з точки зору можливості й доцільності їх фінансового забезпечення, з метою розробки пропозицій щодо внесення змін у відповідне законодавство;

- оптимізацію кількості державних цільових програм та приведення її у відповідність з пріоритетами державної політики, запровадження прозорого порядку розроблення та виконання цих програм;
- впровадження конкурентних механізмів у використанні бюджетних асигнувань;
- спрощення процедур державної закупівлі та застосування сучасних інформаційних технологій з метою підвищення їх оперативності та об'єктивності;
- розробку механізму монетизації «першої хвилі» соціальних пілг (пілг на оплату послуг транспорту та житлово-комунальної сфери);
- впровадження дієздатної системи відбору інвестиційних проектів, забезпечення ефективності державних капіталовкладень, цільового використання державних видатків розвитку, в тому числі розширення функцій та повноважень Державного банку реконструкції і розвитку;
- розробку в рамках середньострокового бюджету інвестиційного бюджету на середньострокову перспективу (2008–2010 рр.) з орієнтацією капітальних видатків бюджету насамперед на енергозбереження, розвиток інформаційно-комунікаційної, транспортної та комунальної інфраструктури, людського капіталу як складових формування сприятливого інвестиційного та підприємницького середовища;
- удосконалення системи міжбюджетних відносин з урахуванням векторів здійснення адміністративно-територіальної реформи.

Основою оволодіння сучасними чинниками конкурентоспроможності економіки України має стати **формування інноваційної моделі розвитку** як початок руху до структурних зрушень у напрямі формування соціально-економічної системи постіндустріального типу. Це, зокрема, вимагатиме:

- розробки за участі державних, громадських та бізнесових інститутів Стратегії формування економіки на базі знань та заходів з її реалізації;
- послідовного збільшення сукупного попиту на інноваційні товари та послуги, у тому числі в рамках державних соціальних програм, програм енергозбереження, розвитку комунальної інформаційної інфраструктури тощо;
- створення надійної системи технологічних передбачень та кон'юнктурних досліджень ринкового попиту на науково-технічну та інноваційну продукцію;
- сприяння конверсії та диверсифікації надлишкових потужностей оборонно-промислового комплексу, використанню надбаного в галузі науково-технологічного потенціалу для прискорення розвитку наукоємних та високотехнологічних галузей і виробництв;
- застосування податкових та грошово-кредитних інструментів стимулювання розвитку та впровадження наукомістких та високотехнологічних виробництв;
- розробки системи неподаткових інструментів заохочення та підтримки інноваційної діяльності шляхом: прямого державного субсидування стратегічно важливих інноваційних проектів, компенсації частини відсоткової ставки та інших засобів здешевлення кредитів, наданих на виконання інноваційних проектів, лібералізації фінансових обмежень щодо діяльності венчурних фондів при спрямуванні її на інноваційні цілі тощо;
- впровадження страхування ризикових інноваційних проектів;
- розробки нормативно-правового забезпечення розвитку інститутів трансферу технологій;

- визначення спеціалізованих небанківських інноваційних фінансово-кредитних установ у регіонах, які мають стати суб'єктами регулювання та стимулювання інноваційної діяльності;
- формування економічних умов для співпраці малих та середніх підприємств з великими корпоративними структурами, які мають змогу реалізувати загальнодержавні інноваційні пріоритети, розвивати науково-виробничу кооперацію, венчурний бізнес, промислово-фінансову інтеграцію, у тому числі на міжнародному рівні, сприяння створенню національних інноваційних та еко-інноваційних кластерів;
- запровадження програмно-цільового методу управління інноваційним розвитком економіки та розширення сфери застосування цього методу в управлінні науково-технічним прогресом;
- інвентаризації науково-технічних програм з метою виявлення таких, продовження бюджетного фінансування яких є недоцільним, та концентрації бюджетних ресурсів на пріоритетних напрямках інноваційного розвитку;
- проведення науково-технологічного аудиту державних наукових і науково-дослідних установ та організацій з метою комплексної оцінки їхнього інтелектуального капіталу, визначення технологій, досвіду і знань, які мають комерційний потенціал, обґрунтованого визначення на цій підставі національних інноваційних пріоритетів;
- створення загальної інформаційної мережі, яка міститиме інформацію стосовно існуючих науково-технічних центрів України, напрямів їхніх розробок та можливостей впровадження у виробництво;
- організації регулярних конкурсів вітчизняних інновацій та венчурних ярмарків, що мають стати механізмами відбору для впровадження найбільш перспективних інноваційних проєктів;
- утвердження національної системи захисту об'єктів інтелектуальної власності, механізмів капіталізації, комерціалізації й трансферу таких об'єктів, адаптації національного законодавства в сфері інтелектуальної власності до норм і вимог ЄС;
- розвитку науково-технологічного співробітництва з іншими країнами у створенні високотехнологічної продукції (у сферах авіаційної, космічної промисловості, нанотехнологій, біотехнологій тощо);
- приєднання України до 7-ї Рамкової програми Європейського Союзу з досліджень і розвитку;
- поетапного створення умов для інтеграції в єдиний європейський інформаційний простір, посилення доступності інформаційно-комунікаційних технологій, поліпшення якості, підвищення ефективності та доступності електронних послуг у різних сферах, формування інноваційної культури суспільства.

5.4.6. Підвищення енергоефективності української економіки

Ситуація, що складається внаслідок суттєвого подорожчання імпортованих Україною енергоносіїв, робить завдання скорочення енерговитрат у виробництві та побуті очевидним першочерговим пріоритетом інвестиційних та інноваційних процесів. Реалізація цього завдання надасть можливість не лише значно підвищити рівень конкурентоспроможності національної економіки, але й суттєво поліпшити умови життя громадян. Відтак державна політика у коротко- та середньостроковій перспективі має

передбачати спеціальні заходи, спрямовані на підвищення ефективності споживання енергоресурсів та заохочення енергозбереження.

Має бути розроблено і застосовано **систему економічних важелів, які забезпечуватимуть пріоритетне спрямування фінансових ресурсів на завдання підвищення енергоефективності**. Серед таких важелів пріоритетними є:

- формування єдиного паливно-енергетичного балансу країни з метою визначення оптимальної структури використання енергетичних ресурсів та пошуку резервів енергозбереження;
- розробка Державної програми підвищення енергоефективності економіки України
- налагодження дієвого моніторингу виконання Комплексної державної програми енергозбереження України, галузевих та регіональних програм енергоефективності;
- розбудова ринку енергоресурсів, правового інструментарію його регулювання, забезпечення ринкового ціноутворення та вдосконалення механізмів тарифоутворення, запобігання надмірним ціновим коливанням;
- створення спеціалізованих інвестиційних фондів для фінансування проектів у сфері енергоефективності та їх наповнення за рахунок штрафних санкцій за понаднормативне використання паливно-енергетичних ресурсів, частини зборів за використання природних ресурсів, частки прибутку енергетичних компаній, коштів від продажу екологічних квот згідно з Кіотським протоколом тощо;
- надання цільових державних субсидій на тендерних засадах для реалізації енергоощадних проектів загальнодержавного значення;
- впровадження системи премій за ефективне споживання енергоресурсів, а також штрафів та адміністративної і фінансової відповідальності керівників бюджетних установ за їх неекономне використання;
- здійснення комплексу прямих бюджетних інвестицій, а також участь держави у змішаному фінансуванні інвестиційних проектів на пріоритетних напрямках підвищення енергоефективності, зокрема:
- підвищення ККД енергетичного обладнання та зниження втрат в електро-тепломережах при виробництві й транспортуванні електричної й теплової енергії, а також у житлових будинках;
- утилізації та подальшого використання «енергомістких» відходів;
- залучення до паливно-енергетичного балансу місцевих видів палива, нетрадиційних та відновлюваних джерел енергії, впровадження альтернативних екологічно чистих видів палива на транспорті;
- збільшення комбінованого вироблення тепла і електроенергії та децентралізації систем постачання тепла з метою побудови енергоефективних систем теплопостачання та зниження втрат паливно-енергетичних ресурсів;
- розробка та реалізація проектів міжгалузевого та міждержавного трансферу енергоефективних технологій і новітніх систем організації виробництва та управління енерговикористанням;
- запровадження на законодавчому рівні економічних стимулів розвитку нетрадиційних та відновлюваних джерел енергії.

Не менш важливим для практики господарювання є **застосування нормативно-правових інструментів упровадження енергоощадної поведінки споживачів енергії**

та енергоносіїв. Шляхом поширення відповідної інформації та впровадження заходів щодо регулювання використання енергоресурсів слід закріпити пріоритетність енергозбереження в життєдіяльності суспільства та сформувати енергоощадний світогляд населення. Важливими кроками на цьому напрямі мають стати:

- створення на енергоємних підприємствах усіх форм власності служб енергетичного менеджменту, до функцій яких входитимуть проведення енергоаудиту, розробка та впровадження систем мотивації енергозбереження, формування системи моніторингу економії на підприємствах та бази порівняльних витрат енергоресурсів, поширення передового досвіду у сфері енергозбереження;
- поширення енергетичних стандартів на виробництво товарів, техніки, будівельних технологій і матеріалів, гармонізація вітчизняних стандартів з міжнародними та національними стандартами промислово розвинених країн світу;
- запровадження енергоефективного маркування товарів, зокрема електрообладнання побутового призначення, яке має інформувати покупців про об'єми споживання енергоресурсів і стимулювати виробників до освоєння енергоефективної продукції;
- створення системи інформаційного забезпечення споживачів енергоресурсів щодо переваг та можливостей ощадливого використання енергоресурсів, створення бази даних енергоефективних технологій;
- упровадження програм підготовки і перепідготовки кадрів у сферах енергоефективності та енергозбереження, введення обов'язкового підвищення кваліфікації для всіх осіб, відповідальних за енерговикористання в господарському комплексі країни.

5.4.7. Розширення та реструктуризація зовнішньоторговельних відносин

Негативні тенденції останніх двох років у частині погіршення балансу зовнішньої торгівлі України спонукають до розробки і впровадження конкретних практичних кроків щодо активізації експортної діяльності та поліпшення структури експорту, формування сприятливих умов для паритетної конкуренції українських виробників з іноземними як на внутрішньому, так і на зовнішніх ринках.

Слід здійснювати активні кроки у сфері зовнішньої політики, спрямовані на розвиток коопераційних та стійких торговельних зв'язків України та розширення їхньої географії. Лише за ініціативної участі у міжнародних відносинах, Україна зможе відстоювати власні національні інтереси, оперативно реагувати на тенденції глобальної економіки, реалізувати спільні інвестиційні проекти, формувати свій імідж як надійного та вигідного економічного партнера й активного регіонального економічного гравця. Вирішення локальних завдань зовнішньоекономічного співробітництва дозволить сформувати достатню базу для поглиблення процесів стратегічного курсу європейської інтеграції. З цією метою основними завданнями зовнішньої політики держави в економічній сфері мають стати:

- якнайшвидше завершення процесу набуття членства у Світовій організації торгівлі та забезпечення активної ролі України в діяльності цієї організації;
- ведення переговорів щодо поступової лібералізації торговельного режиму у відносинах з ЄС та започаткування підготовки до створення зони вільної торгівлі;
- створення зони вільної торгівлі в рамках Єдиного економічного простору, яка відповідає загальним принципам СОТ, з першочерговим утворенням міждержавного органу вирішення торговельних суперечок;

- посилення економічної складової діючих міждержавних регіональних об'єднань, учасником яких є Україна, зокрема СНД, ОЧЕС, ГУАМ, приєднання України до ОЕСР;
- проведення переговорного процесу та укладення двосторонніх міждержавних угод щодо спрощення митних процедур та активізації боротьби з контрабандою у відносинах з країнами – основними торговельними партнерами України;
- поглиблення транскордонного співробітництва як на західному, так і на північному та східному кордонах, розширення прав місцевих органів влади у цьому процесі, широке залучення до зовнішньоекономічної діяльності середнього та малого бізнесу;
- забезпечення системної підтримки національних експортерів на зовнішніх товарних ринках за допомогою економічної дипломатії, надання підтримки на вищому політичному рівні реалізації стратегічно важливих експортних контрактів, оперативне реагування на торговельні конфлікти з метою їх якнайшвидшого врегулювання.

Складовими політики забезпечення реструктуризації та паритетності зовнішньоторговельних відносин України мають стати **заходи щодо зміцнення конкурентних позицій українських підприємств у міжнародній конкуренції** шляхом:

- розробки та впровадження стратегічної програми реалізації потенціалу членства України в СОТ, яка передбачатиме заходи щодо адаптації національної економіки до умов членства, застосування інструментів СОТ для захисту інтересів українських виробників на зовнішніх та внутрішніх ринках, визначення політичних орієнтирів України як члена цієї організації;
- розробки та впровадження державної програми розвитку експортоорієнтованих виробництв;
- розробки та впровадження державної програми імпортозаміщення;
- впровадження механізмів експортного кредитування та експортного страхування;
- спрощення механізмів відшкодування ПДВ експортерам, впровадження методів оперативного виявлення недобросовісних звернень за відшкодуванням;
- застосування засобів нетарифного регулювання, які не суперечать нормам СОТ, у тому числі щодо контролю за якістю, безпекою, відповідністю імпортованих товарів фітосанітарним та ветеринарним нормам тощо;
- розробки та реалізації державної програми боротьби з контрабандою на 2007–2008 рр., спрямованої на підвищення ефективності боротьби з контрабандою, корупцією та зловживаннями у митних органах;
- вдосконалення засобів митного контролю, зокрема в частині адекватного встановлення митної вартості товарів, з метою запобігання явній та прихованій контрабанді та ввезенню товарів, небезпечних для здоров'я людей та довкілля;
- створення організаційних механізмів надання прозорості загальнодоступної державної інформаційно-правової підтримки діяльності експортерів, здійснення оперативних досліджень кон'юнктури міжнародних ринків та пошуку сприятливих можливостей реалізації продукції українських товаровиробників на зовнішніх ринках;
- розробки національної концепції міжнародного науково-технічного співробітництва, яка передбачатиме:
- програму розвитку глобального співробітництва України на провідних напрямках науково-технологічного розвитку;

- напрями участі вітчизняних суб'єктів господарювання у міжнародній науково-виробничій кооперації, у тому числі транснаціональних інноваційно-інвестиційних кластерах;
- програмні орієнтири обміну з іншими країнами науково-технічними досягненнями на комерційних засадах;
- пакет спільних науково-технічних програм з регіональними економічними угрупованнями, в першу чергу ЄС, а також СНД, ЄСП, ГУАМ та потужними державами-економічними лідерами (США, Китаєм, Індією).

5.4.8. Поєднання макроекономічної стабільності та динамічного розвитку

Досягнення та тривале підтримання високих темпів економічного розвитку, яке є головним завданням економічної політики, водночас містить внутрішні загрози макроекономічній стабільності. Зокрема це може породжувати інфляційні тенденції через швидке зростання доходів у поєднанні з пом'якшенням грошово-кредитної політики; а також загрози девальвації через довготривале збереження негативного сальдо торговельного балансу, швидке зростання зовнішніх приватних запозичень.

Як свідчить досвід попередніх років, вибір інструментарію підтримання макроекономічної стабільності може вирішальним чином впливати на дієвість інших заходів соціально-економічної політики держави. Відтак має відбутися розширення спектра інструментів політики макроекономічної стабілізації, які б дозволяли утримувати інфляційні та курсові показники у прийнятних межах і разом з тим застосовувати заходи щодо активізації інвестиційного кредитування, гнучкого використання валютних резервів, бюджетного та податкового стимулювання розвитку. Значна роль у цій сфері має належати Національному банку України та координації його дій з органами державної влади та суб'єктами фінансового сектору економіки.

Підтримання стійкої збалансованості монетарної сфери за розгортання інноваційно-інвестиційних процесів потребує вирішення таких завдань:

- вираженого консерватизму у політиці Нацбанку України щодо забезпечення монетарної стабільності, при здійсненні послідовної перебудови його відносин з фінансовими установами та організаціями на принципах ринкової дисципліни, поступове зменшення прямого втручання НБУ у функціонування валютно-фінансових ринків;
- посилення координації монетарної політики з заходами фіскально-бюджетної та структурної політик з метою забезпечення їх односпрямованого впливу на регулювання сукупного попиту та пропозиції;
- підтримання подальшого зростання монетизації економіки за абсорбції додаткової грошової маси банківською системою за рахунок розширення способів залучення коштів і прискореного формування національних заощаджень, збільшення спектра привабливих фінансових інструментів для здійснення приватних інвестицій;
- розширення сфери безготівкових розрахунків завдяки впровадженню новітніх безготівкових інструментів платежу;
- послаблення ролі немонетарних чинників інфляції, що передбачас;
- підвищення збалансованості співвідношення бюджетних витрат інвестиційного і соціального спрямування;
- послаблення залежності України від коливань цін на імпорتنі енергоресурси;
- здійснення виваженої митно-тарифної політики;

- захист від зовнішніх шоків шляхом укладання довгострокових контрактів і завчасного формування товарних резервів для інтервенцій на проблемних ринках;
- запровадження прозорих критеріїв припустимого адміністративного втручання у ціноутворення на соціально й економічно значущі товари і послуги;
- посилення регулюючої ролі державного попиту на широкий набір товарів і послуг; формування товарних запасів у обсягах, достатніх для економічного регулювання ринкової кон'юнктури і запобігання втрат від зростання цін на імпортовані товари та послуги.

З метою забезпечення довгострокової стійкості банківської системи та її готовності до кредитування інвестиційних та інноваційних процесів **необхідно й надалі наполегливо стимулювати процес капіталізації банків** заохочуючи:

- приплив у банківський сектор національного капіталу та грошових коштів населення;
- збільшення розміру статутного капіталу новостворених банків; поліпшення корпоративного управління банками;
- підвищення прибутковості банківського капіталу та попит на цінні папери банків на фондовому ринку.

Держава має використати передбачені чинним законодавством важелі для:

- забезпечення дієвого захисту прав кредиторів та інвесторів, підвищення вимог до прозорості діяльності банків та їх клієнтів;
- якнайшвидше врегулювання участі іноземного капіталу в банківському секторі;
- покращення функцій банківського нагляду з боку Національного банку;
- розширення контрольно-наглядових прав Фонду гарантування вкладів населення.

Мають бути задіяні державні макрорегулятори з метою забезпечення позитивних змін у структурі надання населенню кредитів на інвестиційні потреби, зокрема стримування попиту на валютні кредити та активізації іпотечного кредитування.

На сучасному етапі через специфічні особливості економічного, фінансового та інституційного розвитку вітчизняної економіки поки що неможливо повністю скасувати прив'язку обмінного курсу гривні як ключового фактора валютної стабільності. Тому у середньостроковій перспективі **основним завданням Національного банку України має стати виражене балансування між ціновою та курсовою стабільністю за поступового перенесення орієнтирів монетарної політики з підтримання визначеного рівня обмінного курсу гривні щодо долара США на забезпечення темпів інфляції, що матимуть тенденцію до зниження**. Відповідно функція контролю над грошовою пропозицією має бути перенесена від валютних інтервенцій до інших монетарних інструментів регулювання ліквідності в обігу. При цьому мають відбуватися:

- підвищення ліквідності валютного ринку шляхом уніфікації та спрощення валютного законодавства, удосконалення політики проведення валютних інтервенцій Нацбанку України та створення ефективної узгодженої з оптимальною міжнародною практикою системи нагляду за валютними операціями і позиціями банків та інших учасників валютного ринку, моніторингу і управління ліквідністю та валютними ризиками;
- підтримання достатнього за міжнародними критеріями рівня золотовалютних резервів, що створює умови для посилення їх ролі як інструменту виконання

стратегічних завдань розвитку України, зокрема забезпечення ліквідності валютно-фінансових ринків та безпечності здійснення державних інвестицій за кордон.

Оволодіння неруйнівною для економічного зростання моделлю макроекономічної стабілізації дозволить уникнути суперечностей між заходами коротко- та довгострокової економічної політики, ефективно скористатися перевагами, які надають сформовані в Україні ринкове середовище та інститути.

5.5. ТРАНСФОРМАЦІЯ ВІДНОСИН ДЕРЖАВИ ТА БІЗНЕСУ

5.5.1. Сфера соціальної відповідальності бізнесу та її реалізація

Зважаючи на значне відставання показників людського розвитку сучасної України від норм і стандартів країн-сусідів по європейському простору, досягти значних позитивних зрушень у соціальній сфері неможливо без широкої та активної співпраці з бізнесовим середовищем.

Асоціальність поведінки, яка тривалий час була властива значним прошаркам бізнесових структур та виявлялася у затримках виплати чи заниженні заробітної плати, свідомому зловживанні монопольним становищем, нехтуванні екологічними нормами, свідомому порушенні стандартів і норм відповідності, прямому невиконанні договірних зобов'язань чи навіть шахрайстві стосовно громадян та інших підприємств, призвела до значного неприйняття населенням ліберального напрямку суспільного розвитку, створила благодатне підґрунтя для розквіту політичного популізму, вкрай небезпечним виявом якого є формування в суспільній думці негативного ставлення до самих понять «національний бізнес», «національний капітал». Насамперед це стосується ставлення до великих компаній, які, між тим, є кісткою національної економіки, як правило, мають галузеутворююче, бюджетоформуюче, містоутворююче значення та забезпечують реалізацію національних конкурентних переваг на міжнародних ринках.

Таке становище підриває довіру суспільства як до самого бізнесу, так і до влади, яка виявляє неспроможність змінити ситуацію на краще. Згідно з результатами соціологічного моніторингу, проведеного у квітні 2006 року Інститутом соціології НАН України, рівень довіри громадян до приватних підприємців за п'ятибальною шкалою становить 2,6, до банків – 2,6, до страхових компаній – 2,2. Рівень довіри до найважливіших інститутів держави (Президент, Верховна Рада, Уряд, суди, міліція, місцеві органи влади) – так само низький і коливається від 2,4 до 2,7.

За умов різкого підвищення соціальної активності та усвідомлення суспільством громадянських свобод така криза довіри містить значні ризики для консолідації суспільства.

Вибір Україною шляху формування ефективної конкурентоспроможної ринкової економіки вимагає подолання зазначених негативних тенденцій. Реальна альтернатива загрози лівого популізму в суспільних настроях - усвідомлення бізнесом своєї *відповідальності* перед суспільством, яка передбачає:

- виконання бізнесом усіх законодавчо визначених зобов'язань перед суспільством (щодо оплати та умов праці, сплати податків, дотримання екологічних стандартів, норм прозорості інформації);
- участь бізнесу на добровільних засадах у реалізації загальнодержавних чи місцевих програм, пов'язаних із задоволенням суспільних потреб.

В умовах глобалізації економіки та загострення міжнародної конкуренції дотримання етичних традицій підприємництва в Україні, універсальних міжнародних принципів ділової етики – потреба, продиктована необхідністю встановлення цивілізованих ділових відносин.

Не можна залишати поза увагою й те, що в сучасній системі соціально-економічної організації виробництва та праці відбулися істотні зміни місця та ролі персоналу у виробничому процесі. Найманий працівник дедалі більше стає активним учасником господарської діяльності підприємства. А відтак стимулювання його соціально-трудової активності вже практично не може розглядатися поза рамками соціальної відповідальності підприємства.

Усвідомлення соціальної відповідальності набуває поширення в середовищі українського бізнесу. За результатами опитування, проведеного ООН, три чверті українських компаній вже практикують соціально відповідальну діяльність у тій або іншій формі. 40 українських компаній підписали Глобальний Договір ООН. Традиційними сферами соціально відповідальної діяльності бізнесу є розвиток внутрішніх програм для власного персоналу, участь в екологічних проектах, регіональних і локальних програмах розвитку за співпраці з місцевими органами влади, благодійність. Значний розвиток отримало соціальне партнерство в трудовій сфері: реалізація на підприємствах соціальних програм, навчання персоналу, поліпшення умов праці.

Держава має заохочувати розвиток партнерських відносин з бізнесом та соціальну відповідальність бізнесу шляхом:

- підвищення якості державних послуг, які надаються бізнесу;
- створення механізмів цивілізованого лобіювання бізнесом своїх інтересів;
- забезпечення прозорості державної влади шляхом прийняття відповідних законів про Кабінет Міністрів, центральні органи виконавчої влади, держслужбу;
- сприяння запровадженню міжнародних соціальних стандартів ведення бізнесу та приєднанню корпорацій, що працюють на території України, до національних програм та міжнародних ініціатив соціальної спрямованості;
- розвитку практики приватно-державного партнерства за фінансування соціальних, енерго- та екологоощадних проектів;
- жорсткого дотримання принципу добровільності залучення бізнесу в соціальні ініціативи, зокрема на місцевому рівні.

Особливого значення набуває партнерство держави і бізнесу в екологічній сфері. Проблема високого рівня забруднення навколишнього середовища в Україні накладається на проблему енергетичної залежності та енергетичної неефективності, що підвищує ризики техногенних катастроф. За такої ситуації вкрай важлива участь бізнесу в розробці й застосуванні технологій енерго- та ресурсозбереження, відновленні природного середовища існування людини.

Відкритість національної економіки зумовлює вплив зовнішніх чинників на формування соціально-трудових відносин у країні, що потребує впровадження міжнародних трудових норм, передусім Конвенцій та Рекомендацій Міжнародної організації праці, трудових і соціальних стандартів Європейського Союзу, опанування світовим досвідом регулювання соціально-трудових відносин у розвинених країнах з соціально орієнтованою ринковою економікою. Цьому, зокрема, сприятимуть колективне та індивідуальне приєднання до міжнародних ініціатив, таких як: «Глобальний договір ООН», «Бізнес

заради соціальної відповідальності», Європейська «Резолюція щодо корпоративної соціальної відповідальності» тощо.

Виконання бізнесом соціальних функцій має спиратися об'єктивну економічну основу, яка полягає в інтенсивному зростанні продуктивності праці та збільшенні на цій основі суспільного продукту. Бізнес буде спроможний до соціально орієнтованої поведінки, якщо він ефективно функціонуватиме в наявному економіко-правовому середовищі та матиме міцні конкурентні позиції.

Тому поняття соціальної відповідальності бізнесу нерозривне з поняттям відповідальності держави перед бізнесом за створення умов для зміцнення конкурентоспроможності національних компаній, заохочення їхнього розвитку.

Держава має:

- забезпечувати прозорість для громадських інститутів відповідних регулюючих і контролюючих органів державного апарату управління, надавати об'єктивну та максимально повну інформацію про стан національної економіки, внутрішніх ринків, заздалегідь інформувати про плани щодо впровадження тих чи інших регуляторних актів, якнайширше залучати до їхньої підготовки інструментарій громадських консультацій;
- здійснювати активну конкурентну політику, забезпечувати формування конкурентного середовища, сприятливого для розвитку;
- уможливити зниження податкового навантаження до рівня, який забезпечує стабільний процес розширеного відтворення, та послідовне усунення надмірних адміністративних бар'єрів для ведення бізнесу передусім у спосіб суттєвого скорочення термінів його реєстрації та приведення регуляторних вимог до рівня, що відповідають міжнародній практиці;
- забезпечити власникові бізнесу, який ефективно працює в економіко-правовому полі держави, реалізацію права приватної власності, недоторканості його власності з боку будь-яких посягань – з боку кримінальних структур, конкурентів чи навіть влади: це, поряд з іншим, вимагатиме суттєвого удосконалення корпоративного права, реформування та удосконалення роботи судової системи;
- надавати політико-правову підтримку українським підприємствам на зовнішніх ринках, сприяти формуванню позитивного іміджу українських компаній за кордоном, просуванню експорту, пошуку торгових партнерів;
- нещадно боротися з корупцією, насамперед шляхом спрощення регуляторної системи, запутаність та суперечливість якої спонукає чиновників вимагати й отримувати, а бізнес – часто в ініціативному порядку пропонувати й давати хабарі; боротьба з корупцією потребуватиме надійного організаційно-правового, фінансового забезпечення діяльності правоохоронних органів і судів; проведення всеохоплюючої ревізії нормативно-правових актів міністерств, відомств, органів місцевої влади на предмет їх відповідності Конституції України та антикорупційним законам України; паралельно необхідно розвивати і посилювати рівень суспільного контролю за діяльністю посадових осіб з широким залученням громадськості.

Проводячи курс на відкритість політики, влада мусить чесно і недвозначно проголосити свої орієнтири у сфері економічної політики та відносин з бізнесом. І влада, і бізнес спільно потребують взаємних та скоординованих змін, спрямованих на створення у суспільстві атмосфери довіри. З цією метою має відбутися суттєве вдосконалення процесу економічного діалогу між владою та бізнесом.

5.5.2. Основні напрями та інструменти запровадження діалогу між владою та бізнесом

Відсутність в Україні протягом тривалого часу цілеспрямованої державної політики щодо забезпечення діалогу влади і бізнесу призвела до суттєвого викривлення відносин між ними. Підприємці були фактично відсторонені від впливу на економічну політику держави і, не маючи нормативно-правових інструментів вирішення накопичених проблем, змушені застосовувати антиконкурентні дії, «проникати» у владні структури, реалізуючи свої корпоративні інтереси. Найбільш значуща частина взаємовідносин бізнесу і держави перемістилась у вузький соціальний простір, вільний від інституційних обмежень, центральне місце в якому посіли неформальні зв'язки на високому та найвищому рівнях. Організаційний вакуум став сприятливим середовищем для поширення тіньових, корупційно-кримінальних псевдоринкових стосунків та різних форм «приватизації влади» у державі. Подекуди економічне виживання суб'єкта бізнесу досягається за рахунок невиконання зобов'язань, прямого обману партнерів по бізнесу, а часто й держави. За таких умов неможливою є консолідація зусиль та інтересів вітчизняного бізнесу щодо реалізації ключових завдань сьогодення: формування в Україні економіки європейського рівня, забезпечення стійкого зростання добробуту нації, побудови засад інноваційної економіки та інформаційного суспільства тощо.

Забезпечення високих темпів економічного зростання та подальше здійснення євроінтеграційного поступу України, повноцінна реалізація бізнесом своїх соціальних функцій потребують якісної модернізації системи відносин між владою та бізнесом та переведення її на справжню партнерську основу як фундамент підвищення ефективності економічних реформ, прориву в опануванні європейських критеріїв організації бізнесу, демократизації та демонополізації влади.

Бізнес має відійти від сприйняття себе як сторони, що потерпає від несправедливого до себе ставлення з боку влади, усвідомити себе як рівноправного партнера побудови майбутнього нації.

Для забезпечення таких зрушень потрібні суттєві зміни у системі розробки та прийняття рішень у сфері економічної політики. Насамперед:

- руйнування «монополій» держави та залучення до прийняття відповідних рішень усіх соціальних партнерів;
- підвищення публічності дій Уряду, залучення фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, територіальних громад до оцінки та моніторингу заходів економічної політики;
- дебіюрократизація регуляторної політики;
- впровадження механізмів відповідальності посадових осіб органів державної влади за наслідки рішень та дій в економічній сфері, невиправдане втручання в діяльність бізнесу та приватних осіб;
- розширення повноважень та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування.

Готовність Уряду до відкритого економічного діалогу є необхідною, але недостатньою умовою налагодження належної співпраці влади і бізнесу. Постійний та ефективний діалог утворюватиметься завдяки існуванню:

- розвинених громадських організацій, які представляють інтереси різних груп бізнесу – за галузями, розміром, регіональною приналежністю, а також незалежних громадських організацій, які ведуть моніторинг суспільних процесів;
- вільних засобів масової інформації;
- механізму громадських консультацій влади та бізнесу.

Громадські об'єднання – союзи і асоціації підприємців дозволяють вести виважений представницький діалог, ввести у конструктивні рамки та досягти прозорого правового вирішення конфліктів, які неодмінно виникають у взаємовідносинах суб'єктів підприємницької діяльності й органів державної влади.

В Україні досягнуто певних успіхів щодо організації діалогу між владою та об'єднаннями підприємців. Створено незалежні Координаційно-експертний центр об'єднань підприємців України, Раду приватних підприємців України, Громадську колегію при Державному комітеті з питань регуляторної політики та підприємництва, Раду підприємців при КМУ, Раду об'єднань підприємців при Урядовому комітеті економічного розвитку КМУ, громадські ради при міністерствах і відомствах, координаційні ради при обласних державних адміністраціях.

Починаючи з 2005 року під патронатом Президента України було проведено три форуми «бізнес–влада», які дозволили ідентифікувати основні проблеми, що створюють бар'єри для розвитку бізнесу: висока зарегульованість підприємницької діяльності, неефективна система контролю і нагляду з боку держави за суб'єктами підприємництва; відсутність чітких процедур діяльності органів місцевого самоврядування щодо відведення землі під будівництво та видачі дозволів, незахищеність прав власності. Було зроблено серйозні кроки щодо вирішення цих проблем: скасовано близько 5000 нормативно-правових актів, які застаріли та не відповідали принципам регуляторної політики, а у сотні актів внесено зміни. Прийнято та впроваджується Закон України «Про дозвільну систему», у першому читанні прийнято Закон України «Про засади державного контролю (нагляду) за підприємницькою діяльністю». Але це все лише розпочало руйнацію старої корумпованої системи. На жаль, останнім часом спостерігаються і тривожні тенденції в еволюції стосунків влади та бізнесу. Йдеться, зокрема, про скасування Ради підприємців при КМУ, альтернативу якій так і не запропоновано, формальність роботи багатьох громадських рад тощо. Відтак пошук та запровадження нових форм взаємовідносин державної влади та бізнесу є на часі.

Отже, перед державою та інститутами громадянського суспільства постають важливі завдання:

- **сформувати дієвий механізм громадського контролю** над розробкою, прийняттям і виконанням рішень органів державної влади всіх рівнів та механізм залучення представників громадськості органами законодавчої й виконавчої влади до вироблення рішень, які знаходяться в рамках відповідної компетенції;
- утворити **інституційні механізми постійного діалогу влади з бізнесом** за обов'язкової участі представницьких структур бізнесу в процедурах прийняття рішень;
- підтримувати організаційними та інформаційними засобами ведення громадянськими інститутами **відкритого національного економічного діалогу** з актуальних соціально-економічних проблем, які потребують нагального розв'язання, та з приводу стратегії суспільного розвитку.

Одним з напрямів демонополізації управління економікою, а водночас і стимулом розвитку провідних самоврядних об'єднань може стати передача останнім частини функцій, які нині належать державі. Слід забезпечити надання певної частини державної підтримки, зокрема малого підприємництва, інноваційного бізнесу тощо, через галузеві та регіональні асоціації. Як свідчить світовий досвід, самоврядні організації можуть бути поручителями під час отримання кредитів, давати підприємствам рекомендації, виступати суб'єктами сертифікації чи ліцензування тощо. Таким чином залучення громадських об'єднань до реалізації функцій державної влади дозволить не лише скоротити шлях, який проходять управлінські рішення у владній ієрархії, але й зменшити відповідні статті витрат державного бюджету.

На засадах партнерства влади, бізнесу та громадськості має бути відновлено механізми активізації участі громадян у вирішенні різноманітних актуальних питань суспільного розвитку, практичної реалізації їхньої відповідальності за майбутнє країни.

Розділ 6.

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Неповторна своєрідність історичного шляху кожного з регіонів України об'єктивно зумовила нерівномірність їх соціально-економічного розвитку. Але на відміну від європейських держав ми ще не змогли сформувати механізм та віднайти інструменти ефективної регіональної політики, які б давали змогу в досить короткі історичні терміни наблизити соціально-економічний розвиток регіонів і забезпечити єдність Української держави на основі не уніфікації, а акцентування та використання природних, історичних, ментальних особливостей регіонів в інтересах всього народу, всієї держави.

Багаторічна декларативність намірів центральної влади, а фактично відсутність реальної державної регіональної політики, разом з жорсткими виборчими кампаніями останніх років, призвели до загострення міжрегіональних протиріч і зростання розбіжностей в умовах та рівні життя мешканців різних регіонів України. Неврегульованість адміністративно-правових відносин у регіонах, відсутність соціальної відповідальності великого бізнесу, криза управління викликають значну соціальну напруженість. За таких умов політичне спекулювання на соціокультурних відмінностях між регіонами (етнічних, ментальних, мовних, релігійних, історико-культурних тощо) призводить до накопичення тенденцій міжрегіонального відчуження, провокування сепаратистських настроїв, формування загрози цілісності українського суспільства і держави.

Основними проблемами, які потребують вирішення найближчим часом, є: по-перше, криза регіонального управління, яка полягає у недостатньому рівні повноважень місцевої влади та частій зміні керівників обласних і районних державних адміністрацій та їх команд; по-друге, негативні тенденції регіонального розвитку та посилення диференціації у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів, по-третє, здебільшого штучна міжрегіональна напруженість, яка створює загрозу єдності нації та держави.

Принципи демократичності, раціональності, відповідальності та ефективності – орієнтири, на які мають спиратися подальші реформи у сфері державного управління. Важливим аспектом є проблема дотримання державою принципів прозорості у процесі формування та реалізації регіональної політики, взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства.

Система регіонального управління має будуватися, починаючи з найнижчого, базового рівня – рівня громади. Саме громадяни мають визначати можливість прийняття рішень, що впливають на їхнє життя, і реалізувати ці рішення через владу громади.

Актуальною залишається роль держави як координатора інтересів усіх рівнів. Гармонізуюча діяльність держави має пронизувати всю ієрархічну владну систему та особливо активізуватися в точках зіткнення інтересів: між людиною і громадою; між громадами та регіональною владою; між регіональною і державною владою тощо.

Завдання державної влади на внутрішній арені – досягти політичної, економічної та гуманітарної єдності країни на основі узгодження різноспрямованих інтересів всіх регіонів.

Економічна база розвитку територій має відповідати ключовому завданню, поставленому перед державою – посиленню соціальної складової регіонального розвитку, що передбачає забезпечення державних стандартів (нормативів) і державних соціальних гарантій гідного рівня життя кожного громадянина незалежно від місця його проживання.

6.1. ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАМИ: ПРИНЦИП РАЦІОНАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

6.1.1. Інституційні та економічні механізми регіональної політики України: проблеми та перспективи удосконалення

Аналіз процесів регіонального розвитку України констатує певні негативні тенденції, зокрема: поглиблення міжрегіональних суперечностей, зростання диспропорцій та загострення економічних і соціальних проблем регіонів. Головною причиною цих тенденцій є те, що в Україні не створено цілісної дієвої системи реалізації державної регіональної політики, не сформовано ефективного механізму взаємовідносин центру з регіонами та регіонів між собою. Несистемним залишається правове поле у сфері регулювання регіонального розвитку.

Запровадження у 2006 р. в Україні політичної реформи кардинально змінює формат системи управління регіональним і місцевим розвитком, розподіл повноважень та відповідальності за розвиток територій. Передача основних повноважень у сфері регіонального й місцевого розвитку органам місцевого самоврядування гальмується відсутністю адекватної системи й механізмів контролю за ефективністю рішень і дій цих органів: з одного боку, послаблюється вертикаль виконавчої влади, з іншого – не сформовано дієві механізми контролю місцевої влади громадами.

Перші, організаційні рішення більшості обласних рад одразу після їхнього обрання вийшли за межі повноважень, визначених національним законодавством. Ради нового скликання скасовують рішення своїх попередників, незважаючи на те, що завдяки цим рішенням вже виникли певні правовідносини, витрачено сотні мільйонів гривень. Це призводить не тільки до масових скарг фізичних і юридичних осіб у різні інстанції, зокрема й до Президента України, але й до судових позовів проти органів місцевого самоврядування та дискредитації України як стабільної, прогнозованої держави. За такої ситуації держава зобов'язана посилити увагу до питань регіональної політики.

Необхідно зазначити, що протягом багатьох років рішення щодо регулювання регіонального розвитку суттєво залежали від суб'єктивних чинників, зокрема політичних процесів, що не завжди відповідало офіційно визначеним пріоритетам і завданням регіональної політики.

Головною перешкодою у вирішенні проблеми дисбалансу регіонального розвитку впродовж ряду років стало небажання відмовлятися від ручного управління регіонами. Збереження непрозорості та суб'єктивності у прийнятті рішень щодо регіонального розвитку дозволяло вищим посадовим особам держави мати необмежений вплив на керівників регіонального і місцевого рівня. За такої ситуації формування інституційного й законодавчого поля діяльності з регулювання розвитку адміністративно-територіальних одиниць не відзначалося активністю та системністю підходу, переважно врегульовувалися окремі, часткові й кон'юнктурні питання.

У 2005-2006 роках робота з нормативного забезпечення регіональної політики суттєво активізувалася. Зокрема у 2005 р. прийнято Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», який визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної політики стимулювання розвитку регіонів і подолання депресивності територій. Цим Законом передбачено запровадження нової моделі стимулювання розвитку регіонів і депресивних територій, яка дозволить забезпечити концентрацію ресурсів на розв'язанні регіональних проблем і стабільність управлінських відносин між центральними та місцевими органами виконавчої влади у питаннях регіонального розвитку.

21 липня 2006 р. Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року. Ухвалення такого документа є надзвичайно важливим етапом удосконалення організаційно-правового забезпечення державної політики регулювання регіонального розвитку. Затвердження Стратегії є свідченням усвідомлення на національному рівні того, що нерівномірність регіонального розвитку та рівня життя населення створює передумови для соціальної напруженості у суспільстві, загрожуює територіальній цілісності країни, стримує динаміку соціально-економічного розвитку. В Стратегії визначено ключові проблеми регіонального розвитку, сформовано пріоритети державної регіональної політики з точки зору загальнонаціональних потреб на період до 2015 року.

Стратегічними завданнями державної політики регіонального розвитку України до 2015 року є: підвищення конкурентоспроможності регіонів і зміцнення їх ресурсного потенціалу; забезпечення розвитку людських ресурсів; розвиток міжрегіонального співробітництва; створення інституціональних умов для регіонального розвитку.

Реалізація Державної стратегії регіонального розвитку передбачає запровадження нових форм взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими виконавчими органами та органами місцевого самоврядування, подальше впровадження адміністративно-територіальної, бюджетної та податкової реформ з метою зміцнення фінансово-економічної основи розвитку територіальних громад.

Підвищення конкурентоспроможності регіонів вимагає структурної диверсифікації економічної бази регіонів на новій технологічній основі, збільшення обсягу інвестицій у пріоритетні сфери економіки, запровадження ефективних важелів підтримки малого та середнього підприємництва, сприяння створенню й впровадженню інновацій, розбудови і модернізації інфраструктури, сприяння розвитку людських ресурсів.

Пріоритетним завданням державної регіональної політики є також створення інституційних і нормативно-правових передумов реформування системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Для цього необхідно прийняти законодавчі акти з питань реформування адміністративно-територіального устрою та розвитку місцевого самоврядування на всіх рівнях, бюджетної децентралізації. Тому потрібно спрямувати зусилля на вирішення таких конкретних завдань: визначення концептуальних засад і шляхів здійснення адміністративно-територіальної реформи; підготовку нормативно-правової бази щодо проведення бюджетної децентралізації, що включатиме збільшення повноважень і зміцнення фінансово-економічної основи розвитку територіальних громад.

Сьогодні вкрай важливо сформувати стійку модель системи управління на регіональному та субрегіональному рівнях на основі чіткого визначення і законодавчо-го закріплення розподілу повноважень і обов'язків між органами виконавчої влади та

місцевого самоврядування. На етапі реформування необхідно зберегти міцну вертикаль державної виконавчої влади, яка покликана забезпечити дієвість системи управління і стабільність національної економіки. Передавати повноваження від органів державної влади органам місцевого самоврядування потрібно поступово, керовано, з відповідною передачею необхідних для цього ресурсів і встановленням відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадою та державою.

З метою підвищення відповідальності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування за розвиток територій та прозорої системи взаємовідносин місцевих органів влади з центральними необхідно запровадити комплексний моніторинг соціально-економічного розвитку територій на основі уніфікованої та інформатизованої бази статистичних показників: на першому етапі – на рівні регіонів, а у майбутньому – адміністративних районів.

Пріоритетними напрямками державної регіональної політики є запровадження програмних підходів до управління регіональним розвитком і удосконалення механізмів його стимулювання, що передбачає: розроблення та затвердження регіональних стратегій розвитку з визначенням їх пріоритетів на середньо– та довгострокову перспективу з урахуванням національних інтересів; підготовку та укладання угод щодо розвитку регіонів, у яких реалізуються пілотні проекти; затвердження у державному бюджеті нової бюджетної програми, спрямованої на стимулювання регіонального розвитку; проведення моніторингу розвитку регіонів, районів і міст обласного значення для виявлення проблем, що стримують розвиток територій з ознаками депресивності; підготовку програм подолання депресивності.

6.1.2. Стратегія децентралізації управління регіональним розвитком: пошук балансу повноважень на центральному, регіональному та місцевому рівнях

В Україні здійснюється пошук оптимальної форми інституціоналізації взаємин між органами державної влади та територіальними громадами. Завдання держави полягає у тому, щоб адаптувати наявні інституціональні здобутки до «місця і часу», використати їх у сучасних умовах господарювання з метою утворення дієвого інституту управління розвитком адміністративно-територіальних одиниць.

У 2006 році відкрилася нова сторінка у розвитку територіального управління в Україні. Обрання районних, міських і обласних рад за пропорційним принципом суттєво змінило їхнє політичне обличчя та специфіку нормотворчої та поточної управлінської діяльності. До органів місцевого самоврядування прийшли люди, які вже не задовольняються можливостями вирішення дрібних проблем місцевого значення, а бажають і вважають себе здатними вирішувати стратегічні питання розвитку територій у комплексі.

Значно зросла частка депутатів обласних та міських рад, які вже досягли значних успіхів у бізнесі. На жаль, це не завжди є позитивним чинником для місцевого розвитку. Переділ власності, що розпочався одразу після виборів, вселяє тривогу.

Також вибори на пропорційній основі спричинили й низку нових проблем, подекуди призвели до зростання напруженості у відносинах між місцевими радами та місцевими державними адміністраціями.

Висловлення деякими районними та обласними радами недовіри відповідним головам місцевих державних адміністрацій одразу після свого інституційного оформлення свідчить виключно про політичний характер таких рішень.

На часі – пошук якісно нової моделі взаємодії та перерозподілу владних повноважень на користь органів місцевого самоврядування. Невід’ємною складовою політичної реформи має стати децентралізація системи влади в Україні, розширення повноважень і фінансових можливостей територіальних громад. Проміжними ланками у цьому процесі повинні стати:

- впровадження принципу субсидіарності у системі розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, і між органами місцевого самоврядування, що представляють адміністративно-територіальні одиниці різного рівня;
- законодавче визначення меж територіальної юрисдикції органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- розробка механізму передачі повноважень від місцевих органів державної влади до органів місцевого самоврядування;
- чітка правова регламентація взаємного делегування повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, а також взаємодії між ними у повсякденній управлінській діяльності;
- налагодження дієвого механізму відповідальності представницьких органів влади, їхніх виконавчих комітетів перед громадами;
- подальша бюджетна децентралізація та удосконалення механізмів участі регіонів у формуванні державного бюджету;
- законодавче закріплення статусу комунальної власності;
- реалізація заходів щодо реформи житлово-комунального господарства у напрямі створення конкурентного ринку житлово-комунальних послуг.

Основними завданнями децентралізації влади є перетворення територіальних громад на ключового суб’єкта влади на місцевому рівні й максимальне наближення центрів прийняття управлінських рішень до громадян. При цьому на вищий рівень влади мають передаватися виключно ті повноваження, які не можуть бути ефективно реалізовані суб’єктами влади нижчого рівня. Тобто потрібно визначити коло питань місцевого значення, які громади можуть вирішувати самостійно, які – разом з іншими громадами, а які – делегувати органам державної влади. Такий розподіл доцільно закріпити законодавчо, виробивши відповідні критерії. Надзвичайно важливим є відпрацювання взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування у таких суспільно важливих сферах, як підтримання правопорядку, ліквідація надзвичайних ситуацій тощо. Необхідно також законодавчо визначити питання правового врегулювання можливих конфліктних ситуацій між різними органами місцевого самоврядування та між органами місцевого самоврядування і органами державної влади.

Всі зазначені вище заходи з децентралізації управління доцільно здійснити до чергових виборів депутатів місцевих рад. Це забезпечить надійну базу для виходу місцевого самоврядування на новий рівень розвитку, підвищить ефективність його діяльності щодо вирішення питань місцевого значення, забезпечення громадян високоякісними публічними послугами.

6.1.3. Регіональний кадровий менеджмент: державницько-демократичні принципи та інноваційні підходи

Необхідність формування та утвердження в Україні якісно нових принципів державного управління акцентує увагу суспільства на діяльності державних службовців усіх рівнів. Особливості сучасного політичного розвитку визначають передусім принципи кадрових призначень у системі державної влади. Водночас передання частини державних функцій на нижчі рівні потребує забезпечення високого професійного рівня управлінських кадрів у регіонах.

Подолання розриву між рівнем розвитку суспільства та державного управління потребує інституційного реформування державного управління та визначення нових підходів до регіонального кадрового менеджменту відповідно до стандартів європейських країн.

Зміщення центру ваги системи управління на регіональний рівень, оновлення змісту діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зміцнення їх авторитету – ось ті ключові орієнтири, від досягнення яких залежить ефективність демократичної, децентралізованої влади.

Разом з тим спроможність владних інституцій регіонального і місцевого рівнів прийняти та реалізовувати децентралізовані повноваження виглядає більш, ніж сумнівною. Надмірна політизованість кадрових призначень та управлінських рішень призводить до порушення конституційних принципів і механізмів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Традиційний принцип кадрової політики, що сповідувався з самого початку незалежності, – принцип лояльності – поставив Україну перед сумним фактом дискредитації самого інституту державної служби. Відсутність самостійності та стратегічного мислення посадовців, що часто поєднується з відвертим обслуговуванням ними конкретних корпоративних інтересів, набули сьогодні вражаючих, а тому вкрай небезпечних масштабів.

У країні відсутня кадрова політика щодо збереження фахівців в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, що є пріоритетами державної політики в усіх демократичних країнах з розвиненими ринковими відносинами.

Покладені в основу регіональної кадрової політики квотні принципи, які найбільш яскраво виявляються у перед- і післявиборчі періоди, неодноразово довели свою неефективність. Кадрові призначення, засновані на політичних і особистих симпатіях, є згубними та такими, що ведуть до знищення національного управлінського потенціалу.

Аналіз тенденцій у кадровій політиці місцевих органів виконавчої влади свідчить, що ледве у 5 % призначень на керівні посади використовувався кадровий резерв. Ще більш сумна статистика в органах місцевого самоврядування: призначення членів виконкомів, керівників управлінь і відділів виконавчих органів рад переважно здійснюється на принципах політичних домовленостей, а не за принципом професіоналізму.

Це актуалізує проблему розробки та впровадження нової державної кадрової політики у сфері державної служби, заснованої на принципах і стандартах системи демократичного врядування, що потребує: уважного ставлення до кадрів, їх професійного відбору; системного моніторингу проблем та якості підготовки державних службовців і безперервного підвищення їх кваліфікації.

Регіональна політика тільки в тому випадку може бути ефективною, коли кожен керівник регіонального та місцевого рівнів розуміє, що його перебування на посаді повністю залежить від задоволення населення досягнутими результатами, а також від його здатності реалізовувати не тільки короткострокові, але і середньо- та довгострокові проекти.

Незважаючи на значний політичний та професійний потенціал місцевих рад в Україні, інститут місцевого самоврядування не набув достатньої владної потужності та здатності діяти з розширеними повноваженнями. Вже класичною стала ситуація, коли взаємодія між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування виходить за рамки Конституції. Від політичних поглядів керівника регіонального рівня, продубльованих на рівень громад, часто залежить сама можливість незалежного функціонування представницьких органів, а власне унікально важлива ідея демократичного самоврядування перетворюється на інструмент формальної легітимізації адміністративних рішень.

Вкрай проблемним моментом регіонального кадрового менеджменту в Україні залишається дотримання прозорості та професійного рівня кадрових призначень. Йдеться передусім про публічну мотивацію кадрових рішень, попередні обговорення та слухання з цього приводу, інформування про біографічні відомості і досвід призначених осіб тощо. Звичними стали факти неадекватності професійно-кваліфікаційних характеристик осіб, призначених на посади в органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Такі факти виявляються на всіх рівнях управління та насамперед – на регіональному й місцевому. Це означає, що система кадрового резерву у нас практично не працює. Необхідно запровадити нові вимоги й підходи у формуванні цієї системи, щоб кращі менеджери та лідери стали справжнім «золотим резервом» державного управління й місцевого самоврядування України.

Суттєвою проблемою залишається недостатність практичних навичок у службовців органів місцевого самоврядування, особливо з огляду на необхідність формулювання та адміністрування регіональної політики і розвитку територій. Особи, які обіймають керівні посади в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, безпосередньо відповідальні за розробку і впровадження реформаторського курсу, нової політики держави. Відповідно, вони мають бути рушійною силою державного розвитку, виступати провідними управліннями процесів змін, бути носіями сучасної управлінської свідомості й відповідних цінностей державної служби. Тому їх державницький світогляд і управлінська кваліфікація мають для досягнення цілей реформ вирішальне значення. Ці два показники повинні бути індикаторами відповідності конкретної особи посаді керівника.

Але не лише держава через систему державних замовлень і Національну академію державного управління при Президентові України має реагувати на нові виклики, а й органи місцевого самоврядування та політичні партії мають дбати про відповідну кваліфікацію обраних депутатів місцевих рад. Саме така позиція знайшла своє відображення в Універсалі національної єдності.

Крім цього, нова роль державних службовців вимагає здатності об'єктивно, неупереджено та найбільш якісно надавати рекомендації щодо державної політики. Саме вміння стратегічно мислити, чітко та неупереджено аналізувати державну політику і проектувати інноваційні управлінські рішення має характеризувати сучасного менеджера державного сектору. Зрозуміло, що професіоналізм можливий лише за умови незалежності державного службовця від політичних змін; щоб державний службовець

став дійсно незалежним від політичних змін, потрібно завершити розмежування політичних і адміністративних посад. Це наш стратегічний вибір, і ми від нього не можемо відійти.

Підвищення якості професійної підготовки кадрів для системи управління регіонального і місцевого рівнів, їх збереження та розвиток є важливою передумовою підвищення ролі місцевих органів влади у зміцненні потенціалу регіонального та місцевого розвитку, його ефективному використанні. Тому потрібно розвивати відповідну систему навчальних закладів і центрів, що забезпечують підготовку та перепідготовку державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, серед яких провідну роль має відіграти Національна академія державного управління при Президентові України та її регіональні інститути. Саме вона має стати науково-методичним і координаційним центром з розробки сучасної державної та регіональної кадрової політики, забезпечити підготовку нової генерації фахівців з демократичного управління та публічного адміністрування, створити передумови для формування системи «золотого резерву» вищого керівного складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Питання підвищення кваліфікації управлінських кадрів регіонального та місцевого рівнів сьогодні є як ніколи актуальним. Тому потребує перегляду система підготовки та перепідготовки управлінських кадрів. Необхідно впроваджувати цільові короткотермінові спеціалізовані навчальні програми для управлінців, які б вчили їх реагувати на нові виклики, що постають перед органами місцевого самоврядування та виконавчою владою у сучасних умовах.

Сьогодні Україна має можливість виробити принципово новий алгоритм управління: починаючи від нової моделі політичної взаємодії та завершуючи державницькими підходами до кадрових призначень на всіх рівнях влади.

Настав час раз і назавжди відмовитися від кадрових призначень на основі політичних та особистих симпатій, що особливо стосується місцевих органів влади. Жодна з гілок влади, управлінських вертикалей, сфер суспільного розвитку не може належати якійсь політичній силі, незалежно від її рейтингу – це має стати беззаперечною аксіомою та ключовим принципом кадрової політики держави. Орієнтуючись на європейські цінності, Україна має озброїтись саме європейськими моделями кадрового менеджменту на всіх рівнях влади: «політичні» посади можуть розподілятися за партійним принципом, але на «функціональних» посадах мають бути фахівці.

Реформування системи органів виконавчої влади шляхом запровадження інноваційних технологій, зокрема створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд»; провадження реєстраційних процедур через «єдині реєстраційні офіси», використання принципу «єдиного вікна» надає можливість організувати отримання всіх або найбільш поширених адміністративних послуг, які надаються на певному територіальному рівні, в одному приміщенні; здійснювати оплату послуг безпосередньо на місці, що в кінцевому результаті мінімізує кількість корупційних виявів у державних органах.

Державний службовець має бути лояльним винятково до Конституції України та її законів. Особа, наділена повноваженнями, не може сліпо прямувати продиктованим курсом, вона повинна сама цей курс прокладати, за потреби змінювати, виходячи з інтересів людини та використовуючи для цього свій професійний потенціал.

6.2. РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДЕМОКРАТИЧНІСТЬ – ПОВНОВАЖЕННЯ – ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

6.2.1. Адміністративно-територіальна реформа – опорний концепт розвитку місцевого самоврядування

Вимогою демократії сучасного зразка, побудови якої потребує сьогодні Україна, є наближення не лише влади до її джерела і носія – народу, але й власне результатів діяльності цієї влади – публічних послуг. Світовий досвід переконує, що найбільш якісними є ті послуги, які надаються найближчим до споживача рівнем влади. Саме задля такого наближення публічних послуг до споживачів в Україні протягом останніх 16 років і розвивається місцеве самоврядування. Зроблено вже чимало, однак розподіл повноважень з надання послуг рівнями влади і сьогодні далекий від досконалості.

Перешкоджають становленню ефективного комплексу місцевого самоврядування в Україні, по-перше, законодавча неврегульованість та відсутність чітких критеріїв визначення правового статусу адміністративно-територіальних одиниць, по-друге, недостатність ресурсної бази існуючих самоврядних територіальних громад, передусім сільських, для надання громадянам необхідного переліку якісних послуг.

Ще більше ускладнює проблему недосконалості територіального розподілу функцій влади явище стихійної «субрегіоналізації». Цей процес відбувається без урахування, а часом навіть у супереч особливостям адміністративно-територіального устрою України, що створює проблеми для місцевих органів влади, розбалансовує систему вертикальних та горизонтальних зв'язків між органами влади.

Однією з передумов удосконалення системи надання послуг на рівні громад, а також підвищення ресурсної спроможності громад і покликана стати адміністративно-територіальна реформа. Її принципи закладені в «Концепції реформування публічної адміністрації в Україні», підготовленій під егідою Національної ради з державного будівництва і місцевого самоврядування.

Метою адміністративно-територіальної реформи є виключно інтереси людини: забезпечення комфортного та безпечного життя українських громадян незалежно від місця їхнього проживання; створення умов для надання їм якісних та недорогих управлінських, соціальних і культурних послуг від органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Згадана Концепція передбачає утворення в Україні чіткої системи адміністративно-територіальних одиниць такого розміру, який забезпечить їм необхідні інфраструктурні, кадрові, організаційні ресурси, а також достатні власні джерела наповнення місцевого бюджету. Розрахунки свідчать, що за нинішніх умов спроможною може стати громада з населенням у середньому не менше, як 5000 жителів (така чисельність громади є об'єктивним орієнтиром і певною мірою залежить від відповідності громади ресурсним, кадровим, інфраструктурним та іншим критеріям спроможності; на слабозаселених територіях вимоги до чисельності населення є значно меншими, і у цьому випадку держава має забезпечити такі громади необхідними дотаціями). При цьому всі землі між населеними пунктами мають бути віднесені до юрисдикції тієї чи іншої громади.

Такий підхід забезпечить можливість повсюдного розвитку місцевого самоврядування громад та його належну власну доходну базу. Дієздатна громада зможе утримувати та розвивати необхідну інфраструктуру, формувати кваліфіковані органи місцевого

самоврядування. У такій громаді людям можуть якісно надаватися такі базові послуги, як водопостачання та енергозабезпечення, дошкільна та середня освіта, соціальний захист осіб, що його потребують, утримання доріг та парків, санітарне, медичне, культурне обслуговування тощо.

Принципово важливо, щоб ці повноваження громад були виключними, тобто не дублювалися з повноваженнями інших органів влади та місцевого самоврядування.

Такі дієздатні громади повинні створюватися на добровільній основі з урахуванням місцевих економічних, комунікаційних, демографічних та інших умов, а також історичних традицій. Однак для того, щоб цей процес розпочався та ефективно здійснювався, потрібна значна роз'яснювальна робота як серед населення, так і серед керівників на місцях. Таку роботу слід розгортати негайно, оскільки створення дієздатних громад має передувати всім іншим змінам на місцевому та регіональному рівнях.

Очевидно, що частину публічних послуг доцільно буде й надалі надавати на районному рівні. Це, зокрема, лікування в медичних стаціонарах, професійне навчання та підготовка спеціалістів у технікумах і коледжах, навчання дітей у школах-інтернатах, організація та утримання місцевої міліції, утримання доріг районного значення та організація місцевих пасажирських перевезень тощо.

Власні виключні повноваження матимуть і органи місцевого самоврядування регіонального рівня, зокрема це: розробка, прийняття і виконання програм регіонального розвитку; спеціалізоване та високоспеціалізоване медичне обслуговування; управління об'єктами спільної власності територіальних громад; утримання доріг обласного значення; організація міжрайонних і міжобласних транспортних перевезень; запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідація їх наслідків; координація діяльності місцевої міліції; організація функціонування закладів культури обласного рівня (музеї, театри, парки тощо).

Для здійснення цих повноважень у перспективі утворюватимуться районні та обласні виконавчі органи місцевого самоврядування. Водночас подібних повноважень будуть позбавлені районні та обласні державні адміністрації. Райдержадміністрації координуватимуть діяльність територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та урядових органів, що здійснюють свою діяльність в районі. Обласні державні адміністрації координуватимуть діяльність реорганізованих районних державних адміністрацій, а також територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та урядових органів обласного рівня, матимуть право нагляду за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування.

Однак районні державні адміністрації в теперішньому вигляді мають бути збережені до завершення формування дієздатних громад, а обласні – до завершення реорганізації районних державних адміністрацій.

Утворення спроможних громад, перерозподіл повноважень між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування в районах і областях, зміну природи місцевих державних адміністрацій, прийняття необхідних для цього законів неможливо здійснити без внесення змін до Конституції України.

Очевидно, що для забезпечення спроможності районних органів місцевого самоврядування якісно надавати свою частину публічних послуг громадянам і для належного завантаження районної інфраструктури послуг доцільно провести упорядкування районного поділу областей.

Міста, органи самоврядування яких забезпечують надання своїм жителям послуг як первинного (базового), так і вторинного (районного) рівня, маючи достатню для цього інфраструктуру, отримують статус міст-районів і не входитимуть до складу того чи іншого району та не матимуть у своєму складі інших громад.

Великі міста, органи самоврядування яких спроможні забезпечити надання своїм жителям послуг як первинного і районного, так і обласного рівня, і які мають необхідну для цього інфраструктуру, отримують статус міст-регіонів, адміністративно не входитимуть до складу областей і не матимуть у своєму складі інших громад.

В організаційному плані реформу слід розпочинати лише тоді, коли буде створено її достатнє нормативно-правове, кадрове, фінансове та інформаційне забезпечення.

Здійснення адміністративно-територіальної реформи з урахуванням визначених засад дозволить підвищити ефективність реалізації єдиної державної політики на всіх територіальних рівнях, досягти гармонійного поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів, сприятиме становленню та розвитку місцевого самоврядування.

Проведення такої масштабної, резонансної й суспільно важливої реформи, як адміністративно-територіальна, потребує належного інституційного забезпечення. Насамперед має бути визначений або створений на центральному рівні інституційний орган з необхідним ресурсним та кадровим забезпеченням і достатніми повноваженнями для: координації робіт, взаємодії з центральними й місцевими органами виконавчої та представницької влади, взаємодії з науковими установами, громадськими організаціями, ЗМІ.

Необхідними передумовами проведення адміністративно-територіальної реформи є наявність сильної політичної волі на найвищому державному рівні та широка підтримка громадськістю України, що потребуватиме тривалої й широкомасштабної пропаганди.

Реформа адміністративно-територіального устрою в Україні вже давно назріла. Європейський досвід свідчить, що успішне проведення таких масштабних реформ можливе лише за умови досягнення порозуміння між владою та опозицією щодо необхідності реформи та її основних параметрів.

Тому сьогодні вкрай актуальним для України є проведення політичних дискусій між парламентськими фракціями, Урядом, Президентом, позапарламентськими партіями щодо напрямів такої реформи та досягнення у цьому порозуміння. Час ставить перед нами постійно нові виклики, на які потрібно реагувати, тому затягування з адміністративно-територіальною реформою неприпустиме.

6.2.2. Політико-правовий механізм реалізації місцевого самоврядування в контексті політичних новацій

Існуючий політико-правовий механізм реалізації місцевого самоврядування характеризується невідповідностями та розходженнями, а саме: відсутність якісного інституційного забезпечення місцевого самоврядування, розходження між юридичним і фактичним в механізмі місцевого самоврядування тощо.

Управлінська проблема самоврядування полягає в тому, що у країні відсутні стратегічне управління та стратегічне планування розвитку місцевого самоврядування. Переважно воно розвивається стихійно-ситуативно, методом від досягнутого, шляхом спроб і помилок.

Основними причинами неефективності діяльності інститутів публічної влади на місцях на даному етапі є такі:

- інституційний конфлікт між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, закріплений нормами Конституції та законами України, як у відносинах між ними (наявність двох центрів публічної влади в області та районі – обласна (районна) місцева державна адміністрація та обласна (районна) рада), так і в нерациональному та нечіткому розподілі повноважень між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади (і між рівнями місцевого самоврядування);
- відсутність у районних і обласних радах без утворюваних ними виконавчих органів можливостей самостійно реалізовувати місцеву політику;
- політизація місцевих рад і порушення принципу представлення спільних інтересів територіальних громад під час формування обласних і районних рад;
- недостатність механізмів дієвої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, підконтрольності органів місцевого самоврядування громадянам;
- негативний вплив недосконалості адміністративно-територіального устрою на систему місцевого самоврядування та надання державних і громадських послуг;
- недосконалість міжбюджетних відносин і брак стабільних джерел формування доходів місцевих бюджетів, збільшення яких перебувало б під переважним впливом органів місцевого самоврядування;
- недостатня кадрова та організаційна спроможність органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;
- невиконання Україною основних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, серед яких: правова, матеріально-фінансова, організаційна самостійність органів місцевого самоврядування; повсюдність і розповсюдження юрисдикції органів місцевого самоврядування базового рівня на всю територію адміністративно-територіальної одиниці; повнота і виключність повноважень, якими наділяються органи місцевого самоврядування у вирішенні питань державного управління; невідповідність обсягу фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування функціям, передбаченим Конституцією або законом.

Зважаючи на зазначене вище, можна стверджувати, що існуючий політико-правовий механізм реалізації місцевого самоврядування є досить вразливим для різних ризиків та небезпек. До останніх відносяться:

- дезінтеграційні процеси, пов'язані з настроями політичного регіоналізму та певного сепаратизму в середовищі політичних еліт окремих регіонів;
- відсутність належного законодавчого врегулювання питань місцевого самоврядування з урахуванням реального рівня культурного, економічного, соціального та іншого розвитку територіальних громад.

Для успішного подолання існуючих проблем та запобігання ризиків і небезпек у сфері місцевого самоврядування насамперед необхідно:

- підняти загальний рівень управління державними справами у сфері місцевого самоврядування на основі стратегічного управління та стратегічного планування;
- створити сприятливі умови для впровадження європейських та світових цінностей демократичного самоврядування;
- розробити нормативно-правову базу для якісного функціонування та розвитку місцевого самоврядування в країні.

Особливо важливо сьогодні законодавчо закріпити та створити умови для посилення взаємодії між громадою і органами місцевого самоврядування як одного із шляхів впровадження у життя реформи місцевого самоврядування. Одним з механізмів реформування відносин у системі місцевого самоврядування є посилення інституту соціального партнерства між органами місцевого самоврядування і суб'єктами громадянського суспільства.

Розпочата реформа місцевого самоврядування потребує подальшого комплексного поетапного впровадження змін, головним чинником яких повинне стати політико-правове забезпечення більш активного залучення до процесу прийняття рішень на місцевому рівні представників громадськості. Це сприятиме налагодженню механізмів виконання цільових соціальних програм у населених пунктах. Необхідно врахувати появу і нових зацікавлених суб'єктів – місцевих осередків політичних партій, громадських організацій, асоціацій, органів самоорганізації населення тощо.

Реформування місцевого самоврядування має передбачати запровадження повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях. Зважаючи на те, що район повинен стати додатковим (субсидіарним) рівнем місцевого самоврядування відносно громади, початок перетворень на районному рівні має відбуватися слідом за проведенням реформи на рівні громади.

Важливим компонентом реформи місцевого самоврядування є чітке розмежування завдань, функцій та повноважень між органами місцевої влади за принципом субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти здійснення функцій та наближення публічних послуг до їх безпосереднього споживача з метою недопущення дублювання та подвійного підпорядкування функцій і завдань місцевого самоврядування.

Відсутність багатьох публічних послуг або їх неналежна якість пояснюються тим, що діюча централізована система організації публічної влади об'єктивно неспроможна до такої діяльності в умовах обмеженості ресурсів. Причина такого стану – невідповідність між потенціалом органів місцевого самоврядування базового рівня та покладеними на них повноваженнями. Для забезпечення якості послуг пропонується провести адміністративно-територіальну та бюджетно-податкову реформи, що узгодять повноваження та здатність органів місцевого самоврядування їх виконувати.

На рівні громади, найближчому до споживачів публічних послуг, органами місцевого самоврядування мають здійснюватися функції, які властиві природі місцевого самоврядування, а також ті, що забезпечуватимуть якісне надання публічних послуг, гарантованих державою. Таким чином, громада має перетворитися на такий інститут, де громадяни матимуть можливість самостійно вирішувати переважну більшість своїх справ та проблем і отримувати якісні публічні послуги.

Система органів місцевого самоврядування має бути вдосконалена відповідно до нових завдань, які вона виконуватиме, а також забезпечувати вплив громадян на вирішення питань місцевого значення.

У сфері здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм окремих повноважень органів виконавчої влади необхідно регламентувати порядок взаємодії та сфери відповідальності між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а також встановити залежність між здійсненням зазначених повноважень та їх матеріальним і фінансовим забезпеченням з боку держави.

Політико-правовий механізм реалізації місцевого самоврядування в контексті політичних новацій потребує оновлення базових інститутів та інших засобів його

забезпечення. Реформування публічної адміністрації вимагає комплексного механізму організаційного, інституційного та політико-правового забезпечення.

Сьогодні українське суспільство і політикум готові рухатися в напрямі децентралізації влади та вдосконалення місцевого самоврядування. Внесення змін до Конституції України, які охоплюють пов'язані між собою питання реформування місцевого самоврядування, місцевої виконавчої влади та адміністративно-територіального устрою держави, зробить цей рух невідворотним.

Ми маємо забезпечити широку участь громадськості у конституційному процесі, прозорість і зрозумілість дій суб'єктів цього процесу.

Враховуючи, що на новому етапі реформування політичної системи України зачіпаються передусім інтереси місцевого самоврядування, необхідно запровадити традицію широкого залучення до цього процесу асоціацій місцевого самоврядування, стимулювати процес утворення національного об'єднання асоціацій місцевого самоврядування, яке б отримало право на ведення консультацій з Урядом та Парламентом при підготовці проектів Державного бюджету чи змін до нього, а також проектів інших нормативних актів, що стосуються на місцевого самоврядування.

6.2.3. Самостійність територіальних громад: організаційно-правовий аспект

Соціально-економічний розвиток будь-якої країни залежить від розвитку її регіонів (територій). Як правило, це досягається через самостійність територіальних громад щодо вирішення питань місцевого розвитку.

В Україні право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення гарантується Конституцією України. Таке право визначається та закріплюється як місцеве самоврядування (ст. 140).

Проголошений у Конституції України принцип самостійності територіальних громад на практиці майже не реалізується, а «питання місцевого значення» ще потребують певного уточнення. Так, Конституцією України затверджено організаційну, фінансову, правову самостійність органів місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, але реальних механізмів забезпечення цієї самостійності вкрай недостатньо.

Зокрема Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» подає основні засади діяльності органів місцевого самоврядування, але не визначає шляхів досягнення та забезпечення реальної самостійності територіальних громад. У ст. 4 зазначеного Закону наведено основні принципи місцевого самоврядування, серед яких – правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність. Поряд з цим Закон не визначає конкретних меж даних форм самостійності, механізмів та інструментів їх здійснення і забезпечення.

У п. 6 ст. 16 Закону зазначається, що місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших бюджетів. Але самостійність місцевих бюджетів передусім має виявлятися у самостійності їх формування та спрямування витрат. Тобто тільки тоді, коли місцева влада матиме можливість переважно самостійно формувати місцевий бюджет і самостійно розподіляти кошти (зрозуміло, під наглядом громадськості, відповідних органів та структур), правомірно вважати самостійність місцевих бюджетів і громад реальною.

Що стосується надання додаткових місцевих послуг, то завдяки їх запровадженню органи місцевого самоврядування матимуть можливість отримувати додаткові джерела доходу у місцевий бюджет. Завдяки цьому можливі такі переваги: підвищиться якість послуг; розшириться їх спектр; з'явиться можливість надавати допомогу тим громадам, які її потребують; збільшиться кількість фінансових ресурсів для розвитку як самих послуг, так і громади в цілому. Але щоб органи місцевого самоврядування могли створювати такі додаткові послуги, необхідне відповідне законодавче врегулювання цих питань.

Питання розподілу повноважень територіальних органів влади є найважливішим для України на даному етапі її розвитку. Проблема дублювання повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування потребує якнайшвидшого вирішення. Вже кілька років в Україні йдеться про необхідність чіткого розподілу повноважень, компетенцій та відповідальності між зазначеними органами, але реальних кроків, які б нарешті вирішили це питання, поки ще немає.

Останніми роками було розроблено та прийнято кілька документів, що визначали необхідність розмежування повноважень між місцевими органами влади (Концепція державної регіональної політики України, Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні тощо). Але остаточне вирішення має здійснюватися саме на законодавчому рівні. Проблема у тім, що суттєві протиріччя закладені у чинному законодавстві, зокрема у Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) та «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.).

Ефективна діяльність органів місцевого самоврядування України буде можливою лише за чіткого законодавчого розподілу повноважень та відповідальності. Нині вже назріла необхідність внесення змін до існуючих Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», прийняття нових законів, зокрема, про комунальну власність, про адміністративно-територіальний устрій та ін.

Таким чином, в Україні необхідно забезпечити всебічний розвиток місцевого самоврядування шляхом надання йому ширших, чітко визначених та законодавчо закріплених повноважень під його особисту відповідальність.

Щоб сприяти територіальному розвитку в Україні, зміцненню системи місцевого самоврядування та місцевої демократії, необхідно:

- забезпечити реалізацію основних принципів місцевого самоврядування: правової, організаційної та фінансової автономії органів місцевого самоврядування;
- делегувати окремі функції та повноваження державного управління на територіальний рівень;
- чітко розмежувати повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- розробити чітку систему відповідальності та контролю;
- створити законодавчу базу для повноцінної діяльності територіальних органів влади у нових умовах.

У разі виконання зазначених умов можна говорити про дійсний розвиток системи місцевого самоврядування в Україні, про її відповідність сучасним потребам територіальних громад та суспільства, демократичним принципам територіального розвитку в цілому.

6.2.4. Фінансова дієздатність територіальних громад

Самостійність територіальних громад має слабе фінансово-матеріальне забезпечення. Про це свідчить низька частка власних доходів місцевих бюджетів (2-7 %), висока частка закріплених та переданих доходів, значна частка трансфертів. Фінансова залежність від державного бюджету не дає змоги органам місцевого самоврядування здійснювати ефективне планування соціально-економічного розвитку територій. Внаслідок цього місцеві бюджети фінансують поточні витрати та адміністративні потреби і не мають можливості виконувати поставлені цілі або надавати громадськості необхідні публічні послуги. Надмірного політичного впливу зазнає і власне бюджетний процес, що позначається на темпах розвитку економіки та соціального забезпечення громадян.

Упродовж останніх років обсяг трансфертів у доходах місцевих бюджетів суттєво зріс – з 29,0 % у 2001 році до 43,5 % у 2005 році. Знизилася частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету – з 45,5 % у 2001 році до 40,0 % у 2005 році. Знизилась і частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету – з 44,8 % у 2001 році до 44,6 % у 2003 році та 37,7 % у 2005 році.

Незважаючи на певні позитивні зрушення у міжбюджетних відносинах за останні кілька років, започаткована реформа не досягла своєї мети. Пріоритети бюджетної політики стосовно місцевих бюджетів, затверджені у програмних документах, залишаються стратегічними і не мають реального втілення. Останніми роками не було розв'язано кілька основоположних проблем, що не дають змоги закласти інституційний фундамент для реформування системи місцевих бюджетів на нових засадах. Досі не прийнято Податковий кодекс з чітким переліком місцевих податків і зборів та їх граничних ставок. Не визначено порядок здійснення місцевих запозичень. Пропорції розподілу загальнодержавних податків не враховують рівень розвитку регіонів. Державні соціальні стандарти надання послуг населенню не відповідають економічним реаліям. Фінансове забезпечення розроблених регіональних програм розвитку на 2006 рік та перспективу при розробці державного бюджету і його розгляді не враховуються повною мірою. Трансфертна політика, що повинна мати на меті вирівнювання забезпеченості населення послугами у всіх територіальних громадах, не забезпечує рівності доступу до публічних благ та послуг.

Рівень видатків місцевих бюджетів (з трансфертами) у розрахунку на одну особу вище середнього по країні спостерігався у 2006 році тільки у чотирьох регіонах – м. Києві, м. Севастополі, АР Крим та Черкаській області.

На даному етапі соціально-економічного розвитку держави постає питання якісної віддачі від бюджетної складової економічної системи. Це потребує вироблення принципово нових підходів та процедур ефективного управління коштами бюджетів усіх рівнів, поліпшення прозорості бюджету.

Підвищення рівня фінансової дієздатності місцевих бюджетів через зміцнення їх доходної бази можливе шляхом введення податку на нерухомість (на багатство) і через надання статусу місцевого податку платі за землю. Введення податку на нерухомість (на багатство) має переслідувати соціально-економічну мету зниження рівня невинуватеного соціального розшарування, уможливлення залучати частку доходів підприємств до місцевих бюджетів. Функції з адміністрування плати за землю можуть бути покладені на органи місцевого самоврядування, що значно підвищить зацікавленість у збільшенні надходжень від цього податку.

Відповідно до Закону України «Про оподаткування доходів фізичних осіб» (від 22 травня 2003 року) з 1 січня 2007 року ставка податку на доходи фізичних осіб становитиме 15 % на противагу нинішнім 13 %. Оскільки цей податок повністю надходить до місцевих бюджетів, то відповідно збільшаться суми надходжень до цих бюджетів.

Перегляд бази податків, які наповнюють місцеві бюджети, є важливою, але не єдиною проблемою, яку необхідно вирішувати при формуванні бюджетних взаємовідносин між державою та органами місцевого самоврядування у 2007 році.

Бюджетна практика свідчить, що на сьогодні не вирішено проблему збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів. Власних та закріплених джерел для фінансування усіх видатків місцевих бюджетів недостатньо (частка власних і закріплених доходів місцевих бюджетів у загальному їх обсязі на 01.07.2006 року зменшилася на 4,4 % порівняно з відповідним періодом 2005 року), тому останніми роками зростає значення та обсяг трансфертів з державного у місцеві бюджети. Необхідно розробити дієвий механізм міжбюджетних трансфертів, який би забезпечував ефективніше фінансове вирівнювання і належне фінансування публічних послуг державного значення в усіх регіонах України та стимулював би дотаційні регіони до перетворення на фінансово спроможні території.

Гостро постає проблема вдосконалення системи державних цільових трансфертів, що обумовлюється значною диференціацією регіонів за обсягами податкових надходжень у розрахунку на душу населення і дестимулюючим характером механізму державної фінансової підтримки регіонів. Застосування цільових трансфертів, з одного боку, знижує активність місцевих органів влади у вирішенні поточних та інвестиційних питань за рахунок власних ресурсів, але з іншого – такі трансферти є найбільш контрольованою частиною коштів державного бюджету.

Відсутність в Україні судових органів, уповноважених розв'язувати міжбюджетні суперечки та непорозуміння, призводить до системних управлінських негараздів на місцевому рівні, що в умовах обмеженості обсягів бюджетних ресурсів і політичного впливу створює певну «ізольованість» окремих адміністративно-територіальних одиниць та умови для збільшення кількості фінансово-бюджетних порушень.

У 2005-2006 роках кількість виявлених фінансово-бюджетних порушень збільшилась у 3-4 рази. Якщо й надалі спостерігатимуться такі обсяги фінансово-бюджетних порушень, може створитися реальна загроза дестабілізації бюджетного процесу. Зокрема це може призвести до невиконання бюджетних надходжень на загальнодержавному та місцевому рівні, значного збільшення бюджетної заборгованості. Локально-стихійні заходи щодо посилення контрольно-ревізійної діяльності, що їх вживає останнім часом Кабінет Міністрів України, не сприяє покращенню фінансово-бюджетної дисципліни. Необхідно розробити систему показників, яка б дозволила здійснювати моніторинг фактичного стану фінансово-бюджетної дисципліни. Слід також розробити комплексну довготермінову Стратегію розвитку державного фінансового контролю, одним з основних напрямів якої має бути визначено розвиток системи муніципального фінансового контролю. Діяльність системи муніципального фінансового контролю необхідно зосередити на місцевих бюджетах, трансфертах і комунальній власності, а також на дотриманні основних принципів, закладених у Бюджетному кодексі України.

З метою досягнення високої якості надання соціальних благ та послуг населенню необхідно забезпечити стабільне фінансування місцевих соціальних програм і враховувати реальну ситуацію при розрахунку обсягів соціальних трансфертів.

Одним з сучасних інструментів якісного бюджетного процесу є програмно-цільовий метод. Повномасштабне впровадження програмно-цільового методу на всіх рівнях бюджетної системи потребує створення єдиної методологічної бази та законодавчого закріплення основних понять, правил і процедур цього методу, розробки середньострокового бюджетного планування місцевих бюджетів, запровадження програмної класифікації місцевих бюджетів, чіткого встановлення державних соціальних стандартів надання державних послуг з метою їх використання для розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів на середньострокову перспективу.

Для забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів і вирівнювання їхнього економічного потенціалу бюджетна політика 2007 року має зосередитися на виконанні таких завдань:

- зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів з метою ефективного функціонування місцевого самоврядування та створення фінансово спроможних адміністративно-територіальних одиниць;
- підвищення інноваційної складової місцевих бюджетів з метою зміцнення економічного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць, заохочення місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування до нарощування власних джерел фінансування;
- продовження вдосконалення міжбюджетних відносин, виходячи з динаміки фінансово-бюджетних та соціально-економічних показників розвитку адміністративно-територіальних одиниць на основі якісних стандартів надання публічних послуг;
- реформування системи планування та виконання місцевих бюджетів на основі запровадження програмно-цільового методу, підвищення ефективного розподілу і використання бюджетних ресурсів;
- підвищення ефективності та дієвості внутрішнього фінансового контролю на місцевому та регіональному рівнях.

Органи місцевого самоврядування в Україні мають стати реальними господарями території, що володіють повноваженнями та матеріально-фінансовими ресурсами для самостійного вирішення питань місцевого значення та виконання делегованих функцій держави, сприяють соціально-економічній стабілізації і розвитку територій.

6.2.5. Участь громадян у прийнятті управлінських рішень на місцевому рівні: вимога демократії

На сучасному етапі розвитку України до найактуальніших завдань належить залучення громадськості до процесу прийняття рішень і як результат цього – досягнення ефективності та прозорості діяльності органів публічної влади. Закритість влади від громадськості, особливо при прийнятті управлінських рішень, є суттєвим гальмівним чинником на шляху демократичних перетворень в Україні.

Впровадження ефективної системи державного управління та місцевого самоврядування, спрямованої на задоволення потреб населення та заснованої на демократичних цінностях, вимагає вдосконалення механізмів участі громадськості у прийнятті управлінських рішень не тільки на місцевому, а й на загальнонаціональному рівні. Це допоможе підвищити якість надання послуг населенню, поліпшити процеси взаємодії та прийняття рішень органами влади в цілому. У контексті активізації формування

громадянського суспільства в Україні найактуальнішими питаннями сьогодення є налагодження ефективної взаємодії між владою та суспільством, створення дієвих механізмів цього процесу.

Особливе значення це має на місцевому рівні, оскільки саме місцева влада найбільш наближена до населення, з яким вона має тісно та плідно співпрацювати. Місцеве самоврядування у цьому контексті розглядається як базова ланка для взаємодії влади з суспільством, основа суспільного розвитку, від якої залежатиме розвиток країни в цілому.

В Україні є певний досвід активної співпраці органів місцевого самоврядування з населенням громад, але це ще не стало постійною практикою для всіх органів місцевого самоврядування України.

Основними перешкодами на цьому шляху є такі.

По-перше, небажання органів влади та їхніх представників бути більш відкритими для населення, співпрацювати з ним, адже не всі представники органів влади розуміють необхідність тісної співпраці з населенням, вважаючи, що участь громадськості уповільнить чи заважатиме процесу прийняття рішень.

По-друге, відсутність законодавчого зобов'язання (а не можливості) органів влади вирішувати важливі питання розвитку територій спільно з громадськістю.

По-третє, необізнаність громадськості, брак конкретних знань про діяльність органів влади, їхні обов'язки перед громадою, про свої права та обов'язки, знань законодавства взагалі.

По-четверте, хибна практика «пакетних рішень» у місцевих радах, коли замість ухвалення нормативного акту про конкурсний порядок виділення землі чи надання дозволу на оренду майна відбувається узгодження інтересів між фракціями у раді й пакетним голосуванням місцевий ресурс розподіляється непрозоро та не вигідно для громади.

Незважаючи на те, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає дію цілої низки механізмів прямої демократії та залучення громадян до вирішення місцевих проблем, більшість українським міст, селищ та сіл так і не ухвалили власних статутів, які б створювали процедурне підґрунтя реалізації прав, наданих базовим законом.

Новообрані ради мають нарешті вирішити це питання, адже після переходу місцевих виборів на пропорційну основу виборець віддалився від депутата, а тому реалізація прав на пряму демократію сьогодні є більш актуальною, ніж рік тому.

Громадянська правова та інформаційна просвіта, формування правової культури є основною умовою розвитку громадянського суспільства. Тільки освічений, обізнаний громадянин, який досконало знає свої права та основні закони країни, може бути активним та якісно впливати на процес прийняття державних рішень та ситуацію в країні загалом.

У той же час в Україні вже назріла необхідність використання нових, ефективніших моделей взаємодії влади з громадськістю. Для України на етапі побудови системи державного управління та місцевого самоврядування на нових, демократичних засадах важливим є врахування кращих практик та моделей зарубіжного досвіду. Врахування проблем та перешкод, що з ними зіштовхувалися країни, які вже пройшли зазначений шлях, допоможе Україні запобігти певним небажаним наслідкам у становленні та зміцненні ефективної взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування із суб'єктами громадянського суспільства.

Для становлення України як правової та демократичної держави важливим є розуміння природності демократії для нашої країни. Побудова діяльності органів державної влади усіх рівнів саме на демократичних засадах є пріоритетом державної політики.

Демократичні основи розвитку країни закріплено у Конституції України, яка визнана Венеціанською Комісією однією з найдемократичніших у світі. Це дає підстави вважати, що український народ зможе реалізувати себе та дійсно стати суб'єктом здійснення влади. Подальший розвиток держави Україна має будуватися на розумінні наших історичних коренів і тисячолітньому досвіді демократичних засад державного управління, що уможливить завершення етапу створення ефективної системи державної влади, яка б відповідала сучасним вимогам демократичного суспільства.

Успіх будь-якої державної програми або проекту залежить від підтримки населення, від його розуміння та участі у реалізації, чого у свою чергу можливо досягти тільки через співпрацю влади з громадськістю. Стратегічною метою реформування сучасної політичної системи України є створення ефективної системи влади, зорієнтованої на демократичні цінності. Успіх реалізації політичної реформи залежатиме від багатьох чинників, але значною мірою він визначатиметься спроможністю політичних інститутів залучити до цих процесів широке коло громадськості та інституцій громадянського суспільства. Широка участь громадян України у процесі прийняття управлінських рішень поліпшить процес управління в цілому, підвищить довіру до влади та допоможе зміцнити та консолідувати зусилля для вироблення та впровадження спільної політики щодо реалізації державних програм, вирішення проблемних питань сьогодення.

6.3. СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНЕ ТА СОЦІОГУМАНІТАРНЕ СЕРЕДОВИЩЕ РЕГІОНІВ: ВІД ПРОТИСТОЯННЯ ДО ПОРОЗУМІННЯ

6.3.1. Політичні та геополітичні пріоритети у регіонах: пошук «золотої середини»

Виборчі перегони 2004 р. та 2006 р. в Україні унаочнили реальну небезпеку для цілісності країни через різнополюсність у пріоритетах регіональних політичних та економічних еліт. Події у Северодонецьку та карта результатів виборів до Верховної Ради України 2006 р. стали своєрідною легалізацією тенденцій, що визрівали у східних та західних регіонах України десятиріччями. З огляду на це цілком природно, що стурбованість різновекторністю політичних та геополітичних уподобань у регіонах за віссю «Схід-Захід» є лейтмотивом більшості публічних виступів, а теми єдності країни, національної консолідації та самоідентифікації стали постійними для мас-медіа.

На формування політичних і геополітичних пріоритетів у представників регіональних еліт впливають як суб'єктивні чинники (приміром, політичні уподобання, симпатії, освіта, культурні стандарти та стереотипи тощо), так і об'єктивні: загальні політичні, економічні та соціокультурні тенденції у державі загалом та у регіонах зокрема; стан вітчизняного політикуму, що визначає політичну кон'юнктуру; державна політика України та прикордонних країн щодо розвитку регіонів.

Внутрішніми об'єктивними чинниками формування пріоритетів регіональних еліт є зміна тенденцій в електоральних уподобаннях (очікуваннях) у регіонах щодо курсу ліберальних реформ у бік їх несприйняття; «хвилі» проблем, що накопичуються та зростають у регіонах; зміна принципів формування регіональних політичних еліт; історично обумовлені соціокультурні відмінності південно-східних та західних регіонів України; розбіжності в економічному розвитку регіонів Сходу та Заходу; вияви так званої енергетичної кризи, що провокуватиме загальне незадоволення у регіонах; неусвідомлення національною та регіональними елітами особливостей політики та управління у перехідний період.

Неадекватна політика держави протягом останнього десятиріччя щодо формування єдності суспільства призвела до того, що в окремих регіонах України створився власний, замкнений, фактично відділений від решти України інформаційний простір, побудований на міфах і стереотипах, які не мають під собою реального ґрунту. Деякі регіони мають дуже слабку економічну інтеграцію в народногосподарський комплекс України, зорієнтовані переважно на зовнішні ринки, що створює ілюзію їх самодостатності та віддаленості від решти держави.

Зовнішніми чинниками формування політичних і геополітичних пріоритетів регіональних еліт є державна регіональна політика, запланована адміністративна реформа, політика ЄС та Росії щодо прикордонних регіонів України тощо.

Слід відзначити, що лібералізація економічних відносин, радикальні зміни у структурі власності в країні, поступове зменшення впливу держави на всі сфери соціально-економічного та соціокультурного життя супроводжуються стрімким майновим розшаруванням суспільства, зниженням рівня добробуту та соціального захисту для переважної більшості громадян України. Це породжує зростаючу тенденцію до «полівишання» електоральних поглядів. Як демонструють результати соціологічних опитувань, переважна більшість громадян вже практично не підтримують лібералізацію економічного простору України.

Останнє принципово протирічить інтересам економічних еліт у регіонах, які фактично «зрослися» з політичними елітами й мають реальну владу в регіонах (маючи наміри зміцнювати свої владні позиції та нарощувати капітали). Це об'єктивно підштовхуватиме регіональні політичні еліти до популізму, пошуку винних за соціальні проблеми (зрозуміло, на загальнонаціональному рівні) та знаходження «відволікаючих» політичних тем з метою подальшого утримання влади та посилення власного впливу.

У цьому контексті можна спрогнозувати, що у політичному житті регіонів України об'єктивно ініціюватимуться (зрештою запускаючи «маховик» сепаратизму) такі процеси: звинувачення центральної влади з боку місцевих органів влади та громадськості у невдахах економічних реформах; вимоги з боку місцевих органів влади щодо збільшення грошових надходжень до місцевих бюджетів та надання додаткових повноважень найближчим до населення місцевим органам влади, які спрямовуватимуть кошти на задоволення конкретних потреб мешканців та надаватимуть нові соціальні послуги; політичне маніпулювання за допомогою ЗМІ на тему «Схід України годує Захід» тощо.

Вплив загальнонаціональних проблем, що не тільки не вирішуються, а й накопичуються, на загальну ситуацію у регіонах суттєво посилюється через їхній взаємозв'язок.

Так, очевидними є взаємопосилюючі впливи демографічних, освітніх і культурних проблем розвитку територіальних громад. У свою чергу локальне та часткове вирішення тільки однієї з наведених проблем не сприятиме принциповому поліпшенню стану людського капіталу в Україні.

Слабкість політичних еліт у регіонах, їх нездатність вирішувати або протистояти складним проблемам (наявність яких характерна для суспільств «глибокої трансформації») в умовах слабких, а іноді й неефективних спроб Центру вирішення цих проблем, провокує пошук регіональними елітами більш сильних осередків політичного й економічного впливу, на які можна було б гіпотетично перекласти рішення болючих питань та відповідальність за них. Природно, що такі «центри» поляризуються за віссю Схід-Захід, формуючи проєвропейські настрої в елітах Західної України та проросійські – Східної.

Слід враховувати, що вибори до місцевих органів влади за партійними списками принципово змінили ситуацію рекрутування місцевих політичних кадрів. Якщо за мажоритарної схеми критеріями вибору були переважно господарські здібності претендентів та їхній авторитет у регіоні, то зараз критеріями стали політична приналежність та партійна активність. У результаті в Україні відбулася різка політична поляризація представницьких органів місцевого самоврядування всіх рівнів. Зміна критеріїв формування еліт на практиці призвела до повсюдного суттєвого зниження рівня муніципальної культури у територіальних громадах. У результаті за ланцюговою реакцією знизиться ефективність муніципального управління та цілком ймовірно відбуватиметься певна економічна дестабілізація та муніципальному рівні.

Перші приклади такої дестабілізації вже мають місце. Адже в багатьох містах новообрані міські ради скасовували рішення своїх попередників щодо вирішення земельних питань, інвестиційних проєктів тощо. Це спричинило переділ ринків, власності, а відтак, не тільки судові позови, а й кримінальні сутички.

Варто зауважити також і те, що місцеві ради східних та західних регіонів повністю контролюються відповідними геополітично різновекторними силами. Останнє створює підґрунтя для втягування представників рад до політичних маніпулювань з боку лідерів домінуючих у регіоні партій з метою імітації одностайної підтримки та схвалення на рівні територіальних громад (тобто «знизу») будь-яких політичних ініціатив і рішень лідерів на загальнонаціональному рівні.

Порушення політичної й економічної стабільності на рівні територіальних громад провокуватиме появу радикальних сепаратистських настроїв у прикордонних регіонах України. Тому політизацію місцевих органів влади, створення жорстких політичних вертикалей на всіх рівнях влади в умовах суттєвих розбіжностей у поглядах на майбутнє України слід віднести до найнебезпечніших чинників, які за певних обставин можуть призвести до сепаратистських настроїв.

Однією з причин, що стримує пошук і формування ефективної моделі подальшого розвитку сучасної України, є відсутність у національної й регіональних еліт уявлень про формування України як інтегрованого та гармонійного цілого. Адже за останні століття склався стійкий стереотип: Україна – частина цілого (Австро-Угорщини, Польщі, Російської імперії, СРСР).

Таким чином, консолідація українського народу та збереження й зміцнення цілісності України має бути не метою, а результатом державної політики, що мобілізує конструктивну частину українського суспільства для пошуку та впровадження моделі

«Українського ривка» («Українського прориву», «Українського дива» тощо), основою якої є нові принципи, здатні сприяти гармонізації суспільства і розкрити його кращі риси.

Базовими ідеями гармонізації міжрегіональної взаємодії та взаємодії регіонів і центру можуть бути такі.

1. Глибоке творче переосмислення стану, в якому перебуває Україна, змінивши кут зору на країну не як на «кризове суспільство», а як на «принципово нове середовище подальшого цивілізаційного розвитку».

2. «Підвищення» планки обґрунтованих культурних, геополітичних, економічних амбіцій з приводу ролі, місця та цілей подальшого розвитку держави Україна. Адже історія вчить, що мобілізація творчого потенціалу народу відбувається тільки за умов високих соціальних цілей та завдань, оскільки підвищення добробуту населення не може бути самоціллю. Це завжди тільки наслідок здійснення вдалих внутрішніх та зовнішніх стратегій ривка, прориву або експансії.

3. Ціннісний вимір всіх культурних, політичних, економічних, військових та інших проектів та ініціатив. Оскільки тільки ціннісний вимір наповнює сенсом діяльність людини у всіх її формах і сферах, то слід згадати та відновити «ціннісну шкалу», що утримувала український народ від зникнення у найтяжчі роки його існування. Це стане основою його сучасного виживання та відродження.

4. Взаємопосилення конструктивних, патріотично налаштованих культурних, політичних, економічних еліт центру та регіонів (вертикальна інтеграція) та регіональних еліт між собою (горизонтальна інтеграція) за віссю Схід-Захід у спосіб ініціювання, стимулювання та підтримки взаємодії відповідних соціальних груп у різних сферах суспільного життя.

5. Деполітизація та розвиток місцевого самоврядування як інституту загальної стабілізації у державі.

Зрештою лише смислова цілісність, гармонія форм та процесів політики створює реальний шанс на успіх соціальних змін.

6.3.2. Досягнення загальнонаціональної єдності та суспільного порозуміння

У формуванні та реалізації державної регіональної політики необхідно приділити увагу таким вагомим питанням, як реалізація гуманітарної політики, яка була б спрямована на формування та підтримку національної ідентичності громадян України, українського народу. Протягом багатьох років завдання реалізації консолідованої системи заходів центральних органів влади, органів виконавчої влади на місцях відносно реалізації комплексних, узгоджених дій регіональної політики, які б сприяли загальнонаціональній консолідації, не було артикульоване як пріоритет у цій сфері.

Сучасній Україні притаманні суттєві регіональні відмінності в етнолінгвістичних характеристиках, сприйнятті та трактуванні історичних подій минулого, баченні майбутнього України, консолідованому ставленні до перспектив європейської та євроатлантичної інтеграції. Суспільство поляризоване також щодо розуміння форматів співпраці України в межах СНД. Умовно за культурно-етнографічними характеристиками Україна поділена на дві мегачастини – області Центру і Заходу, Схід і Південь України. Окремо зазначимо щодо АР Крим. Це єдиний регіон України, де етнічну більшість складають росіяни, а також активно відбувається процес повернення та інтеграції кримсько-тагарського народу.

Проблеми міжрегіональних відмінностей у соціокультурних та гуманітарних вимірах суттєво загострилися, особливо у період кампанії з виборів Президента 2004 року. Вони стали чинником міжрегіонального протистояння. Існуючі регіональні відмінності за відсутності спільного соціогуманітарного простору в Україні було активно використано у політичних цілях окремими політичними силами. Особливо затребуваною виявилася тематика так званого «регіонального сепаратизму», «розколу України», яка має живильне середовище у комплексних, системних питаннях наявності міжрегіональних, міжнаціональних міфологем.

Зокрема питання статусу української мови і статусу мови російської завжди були достатньо значущими для суспільства й неоднозначно сприймалися та розумілися в різних українських регіонах. Особливо відрізнялося ставлення до зазначеного питання на Сході, Півдні та Заході України.

Проблему можна трактувати як своєрідну потенційну «лінію розколу» у плані регіональної політики, регіональних відмінностей. Понад 5,5 млн етнічних українців, за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року, вважають рідною мовою російську. Фактично всі вони представляють міське населення.

В Україні існує три мегамовні групи – україномовні українці, російськомовні українці та російськомовні росіяни. У Донецькій області з-поміж 2744149 українців російську мову вважають рідною 1612243 особи (58,75 %), на Луганщині з 1472376 українців – 727403 (49,4 %). На Харківщині ситуація дещо інша: з-поміж 2048699 українців російську назвали рідною 528914 осіб (25,82 %).

Отже, питання про те, яким чином Україна розбудовуватиме цілісну політичну націю, і в розрізі формування спільного мовного простору залишається надзвичайно актуальним. Спекуляції окремих політичних сил щодо мовного питання можуть спричинити розпалювання міжрегіональних протиріч. Уявлення громадян України про «оптимальну мовну політику» активно використовувалися місцевими партійними елітами після виборів до органів місцевого самоврядування 2006 року, які вперше відбулися на пропорційній основі. Особливо це мало місце в тих регіонах (Південь, Схід України), де більшість отримали представники тих політичних сил, які в своїх програмних тезах стають за надання російській мові статусу державної. Це пояснюється внутрішньополітичною кон'юнктурою та впливами ззовні, адже окремі політичні сили поза межами України доволі активно розігрують «мовну карту» для поглиблення регіонального протистояння.

Дані соціологічних досліджень також ілюструють регіональні відмінності у ставленні до перспектив співпраці України з Північноатлантичним Альянсом. Наприклад, за соціологічними опитуваннями Українського інституту соціальних досліджень та центру «Соціальний моніторинг» у вересні 2006 року, проти вступу України до НАТО висловилися 61 % респондентів. У свою чергу більшість противників ідеї вступу України до Північноатлантичного Альянсу проживає в Автономній Республіці Крим, де проти членства висловлюються 99 % опитаних. За даними соціологів, рівень довіри до Альянсу суттєво відрізняється у регіональному вимірі. Найбільше не довіряють НАТО в Криму (90 %), на Півдні (86 %) та на Сході України (80 %). Показник недовіри до НАТО є найнижчим на Заході України – 35 %. Ці дані демонструють, що під час здійснення загальнонаціональних програм, зокрема й щодо інформування громадян про перспективи європейської та євроатлантичної інтеграції, потрібно враховувати регіональні аспекти та відмінності – лише тоді державна політика у відповідному напрямі може бути успішною та матиме очікуваний результат.

Досі державна регіональна політика була спрямована переважно на реалізацію різноманітних державних цільових програм, що стосувалися економічної складової, мали на меті розвиток окремих регіонів, але не враховували потреб формування цілісності країни, об'єднання регіонів як частин однієї країни. Слід також зауважити й відсутність чітких критеріїв побудови структури цільових програм за галузями, групування їх у проектах програм соціально-економічного розвитку країни, програм соціального і гуманітарного розвитку. Сьогодні державою реалізується понад 300 державних цільових програм, проте лише приблизно 40 з них можна визначити як державні цільові програми соціогуманітарної сфери. Переважно це програми, що здійснювалися у сферах охорони здоров'я, материнства і дитинства, освіти, соціального забезпечення.

Сьогодні діяльність інститутів влади у контексті формування та реалізації державної політики фактично не враховує та не вирішує комплексу проблем, пов'язаних з питаннями запровадження в Україні ефективної системної регіональної політики, яка б сприяла не тільки процесам децентралізації влади, економічним перетворенням, економічному розвитку територій, розвитку органів місцевого самоврядування, а мала б як складову питання формування в Україні політичної нації в контексті затвердження спільної української ідентичності, питань збереження та розвитку самобутності мов і культур національних меншин та народів, розвитку територіальних громад, допомагала б громадянам України, які сьогодні проживають у різних регіонах, приходити до спільних знаменників у формуванні спільних цінностей.

Вкрай актуальною залишається проблема відсутності загальновизнаних суспільних ідеалів, які б консолідували Схід та Захід країни. У той же час усвідомлюється потреба пошуків з боку держави стратегічних та системних кроків, які сприяли б загальнонаціональній єдності, створенню в Україні політичної нації.

Відповідне усвідомлення демонструється, наприклад, підписанням Універсалу національної єдності під гаслами загальнонаціонального примирення та запровадження традиції національного політичного і суспільного діалогу задля вирішення успадкованих і набутих проблем державного життя, на принципах демократії та поваги до прав людини, дотримання європейського вибору України. Потрібно виробляти консолідовану державну політику, яка б здійснювалася на засадах реальної взаємодії всіх гілок влади, представників різних політичних сил за активного залучення інститутів громадянського суспільства, незалежних ЗМІ. Тоді ідеї, проголошені в Універсалі, не залишаться політичними гаслами, що їх окремі політичні сили використовують лише для досягнення тактичних цілей у рамках тимчасової політичної кон'юнктури.

Вкрай важливо здійснити політичні кроки, що сприятимуть перетворенню тез про єдність країни в її багатоманітності на програмні державні документи, підкріплені бюджетним фінансуванням.

Україна не є винятком щодо наявності міжрегіональних проблем, відсутності спільних цінностей. Різновиди та приклади подібних ситуацій ми знаходимо в досвіді державотворення Канади, Німеччини, Італії. Ці країни долали подібні проблеми протягом десятиріч. Їхній досвід продемонстрував, що зниження негативного впливу подібних викликів долалося не тільки у спосіб формування законодавчої бази, а й через реалізацію комплексних системних заходів, підкріплених відповідними бюджетними програмами. Стратегічні напрями такої діяльності стосуються просвіти громадян у спосіб реалізації принципів публічної політики щодо широкого публічного обговорення проблемних питань створення єдиного соціогуманітарного простору країни; проведення загальнонаціональної дискусії;

просвіти представників органів влади із зазначених вище питань; формування спільного інформаційного простору; розвитку вітчизняної сучасної культури (ЗМІ, книговидання, мистецтво, кінематограф); руйнування регіональних міфів та стереотипів, привнесених в Україну політичними технологіями різних мастей.

До заходів у сфері оптимізації законодавства можна віднести розробку та ухвалення проектів законів «Про культуру», «Про неприбуткові організації», «Про меценатство», «Про внесення змін до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» (щодо меценатської діяльності), «Про внесення змін до Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» (у частині зміцнення та збільшення соціальних гарантій працівників бібліотек), «Про внесення змін до Закону України «Про музеї та музейну справу» (у частині вдосконалення нормативно-правової бази з питань обміну та збереження пам'яток Музейного фонду України); стратегію державного протекціонізму у кіновиробництві, кінопрокаті, книговиданні та книгорозповсюдженні та стратегію державної підтримки культурно-мистецького продукту України на світових ринках та у культурно-інформаційному середовищі.

З метою формування та розвитку єдиного соціогуманітарного простору держава має сприяти:

- виробленню пропозицій щодо запровадження практики оприлюднення щорічної Національної доповіді про стан розвитку соціогуманітарної сфери в Україні;
- налагодженню ефективних механізмів міжвідомчої взаємодії та забезпечення впровадження державної культурної політики в регіонах;
- створенню системи контролю за виконанням державних цільових програм у соціогуманітарній сфері та врахування соціогуманітарних індикаторів при здійсненні моніторингу результатів діяльності Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій;
- створенню мережі інформаційно-культурних центрів України за кордоном;
- активізації роботи з виявлення фактів розпалювання міжнаціональної ворожнечі, образи честі й гідності громадян за національною ознакою, притягнення осіб, винних у скоєнні цих діянь, до адміністративної та кримінальної відповідальності;
- виробленню проектів державних програм щодо формування нових механізмів сприяння розвитку культури в історико-культурних центрах (регіонах) України (на основі проекту «Єдність у розмаїтті»), щодо збереження та використання замків України, пам'яток церковної архітектури для розвитку туризму, охорони та збереження нематеріальної культурної спадщини;
- активізації діяльності зі створення в Україні суспільного мовлення.

6.4. ЕКОНОМІЧНИЙ ТА СОЦІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРЕДУМОВИ

6.4.1. Економічна динаміка регіонів: чинники, пропорції, тенденції

Тendenції соціально-економічного розвитку регіонів формуються під впливом макроекономічних процесів у державі, структурних особливостей економіки регіонів, реалізації заходів державної регіональної соціально-економічної політики, трансформації системи державного управління й місцевого самоврядування тощо.

Динаміка економічних процесів у регіонах у 2006 р. є в цілому позитивною, проте нестійкою. Якщо початок року характеризувався продовженням спаду темпів економічного розвитку, то друга половина 2006 р. позначається поступовим подоланням негативних тенденцій.

Загалом впродовж останніх років для розвитку регіонів були характерні такі особливості та тенденції.

- Динаміка економічних показників у окремих регіонах за два роки поспіль часом є діаметрально протилежною, що свідчить про слабкість економічної бази більшості регіонів, недостатність їхнього потенціалу розвитку. Для економічно малопотужних регіонів діяльність 1-2 найбільших підприємств є визначальною при формуванні результативних економічних показників.
- Тенденції економічного зростання в більшості регіонів перебувають у значній залежності від впливу тимчасових чинників, у тому числі суб'єктивних.
- Найвищі темпи зростання економічних показників властиві для регіонів з малопотужним економічним потенціалом, але при цьому не відбулося призупинення поглиблення регіональних соціально-економічних диспропорцій.
- Низьким є рівень економічного обміну між регіонами, найбільш тісні економічні зв'язки існують лише між Донецькою, Дніпропетровською, Запорізькою та Луганською областями, в яких сконцентрована металургійна промисловість України та необхідна для її функціонування інфраструктура.

У січні-листопаді 2006 р. приріст обсягів промислового виробництва в цілому по Україні становив 5,6 % до відповідного періоду попереднього року. При цьому 24 регіони наростили обсяги промислового виробництва. Серед них найкращу динаміку демонстрували м. Севастополь (51,4 %), Закарпатська (26,8 %), Волинська (20,2 %), Тернопільська (16,0 %), Київська (13,2 %), Хмельницька (13,0 %), Кіровоградська (11,0 %) області, м. Київ (10,6 %). Водночас спад промислового виробництва відбувся у 3 регіонах: Івано-Франківській (на 9,6 %), Одеській (на 10,1 %), Херсонській (на 20,5 %) областях.

Зберігається суттєва диференціація між регіонами за потужністю промислового потенціалу. Так, у обсязі реалізованої промислової продукції за січень-жовтень 2006 р. питома вага лише однієї Донецької області становила 20,4 % (це п'ята частина всього промислового виробництва держави). Диференціація між регіонами за показником обсягу реалізованої промислової продукції на одну особу населення за той же період становила 13,1 разу.

З 2001 року в усіх регіонах активізувався виробничий сектор економіки, про що свідчить зростання валової доданої вартості протягом 2001-2004 років. У 2004 р. приріст ВДВ (у порівнянних цінах) становив від 6,9 % у Львівській області до 22 % у Волинській. Зростання ВДВ супроводжувалося поступовим посиленням диференціації регіонів за цим показником. За період з 2001 р. по 2004 р. співвідношення максимального та мінімального значення ВДВ на одну особу зросло з 5,9 разу у 2001 р. до 6,8 разу у 2004 р. (мінімальне значення – 2015 грн у Чернівецькій області, максимальне – 11944 грн у м. Києві). Без урахування Києва цей показник зріс з 2,3 разу у 2001 р. до 2,7 разу у 2004 р. Така різниця пояснюється особливим столичним статусом та потужним ресурсним потенціалом Києва, що об'єктивно зумовлює його переваги над іншими регіонами.

У січні-листопаді 2006 р. у цілому в країні обсяги валового виробництва сільськогосподарської продукції скоротилися на 0,9 %. Приріст забезпечено в 14 регіонах, серед

яких найкращі позиції посіли Миколаївська (4,9 %), Львівська (4,8 %), Тернопільська (4,5 %), Рівненська (3,7 %) та Вінницька (3,6 %) області. Водночас у 11 регіонах обсяги сільськогосподарського виробництва скоротилися порівняно з відповідним періодом 2005 року, найбільше – у Харківській та Луганській областях (на 12,7 % та 9,6 % відповідно).

Інвестиційна діяльність у більшості регіонів у 2006 р. характеризувалася активізацією. У січні-вересні 2006 р. інвестиції в основний капітал порівняно з відповідним періодом 2005 р. зросли у 26 регіонах. При цьому в 15 регіонах приріст перевищував середнє значення по Україні (16,1 %). Зменшення інвестицій в основний капітал спостерігалось лише в Сумській (на 18,9 %) області.

У 2006 р. збереглася позитивна ознака економічного розвитку держави 2005 р. – зростання обсягів іноземних інвестицій. У січні-вересні 2006 р. приріст прямих іноземних інвестицій в економіку України становив 3071,7 млн дол. США. Загальний обсяг від початку інвестування становив 19,9 млрд дол. США і збільшився з початку 2006 р. на 18,2 %. Приріст іноземних інвестицій спостерігався у 23 регіонах і лише у чотирьох обсяг інвестування зменшився (Миколаївській – на 19,6 %, Чернігівській – на 19,4 %, Сумській – на 5,3 %, Кіровоградській – на 0,9 %).

У 2006 р. продовжувалося зростання в усіх регіонах розміру середньомісячної заробітної плати. Темпи її приросту у січні-жовтні 2006 р. становили від 25,9 % до 37,4 % (Донецька та Хмельницька області). Проте залишається значна поляризація регіонів за рівнем заробітної плати. Лише 5 регіонів мають цей показник вищим за середній по Україні (м. Київ, Донецька, Дніпропетровська, Запорізька та Київська області). Найнижчим є рівень заробітної плати у Тернопільській, Волинській, Хмельницькій та Вінницькій областях.

Гострою проблемою залишається заборгованість з виплати заробітної плати. Станом на 1 листопада 2006 р. зростання заборгованості порівняно з початком року відбулося в 12 регіонах, найбільше – у Закарпатській (66,0 %), Кіровоградській (46,2 %), Харківській (34,9 %), Миколаївській (31,1 %) областях, м. Києві (40,7 %). Найбільші обсяги заборгованості з виплати зарплати збереглися у Донецькій та Луганській областях.

Ринок праці у 2006 р. характеризувався зменшенням у всіх регіонах кількості офіційно зареєстрованих безробітних та рівня безробіття.

Основними проблемами соціально-економічного розвитку регіонів, на вирішення яких має бути спрямована послідовна й активна державна регіональна політика, є: збільшення диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів; низька конкурентоспроможність та інвестиційно-інноваційна активність; недосконала структура економіки регіонів та структурна розбалансованість їх промислового комплексу; низький рівень розвитку виробничої та соціальної інфраструктури, що стримує економічне зростання регіонів; нераціональне використання людського потенціалу; низька інституційна та фінансова спроможність органів місцевого самоврядування щодо розв'язання проблем територіальних громад.

6.4.2. Соціальне вирівнювання регіонів

Сучасний етап цивілізаційного прогресу характеризується передусім зміною структури чинників розвитку, зокрема домінуванням інтелектуальних технологій та людського фактору. На перший план у визначенні стратегічних напрямів розвитку виходить

концепція, яка спирається на пріоритетну необхідність забезпечення розвитку людини в інтересах самої ж людини та її власними силами.

Аналіз регіональних відмінностей у рівнях життя, стані здоров'я, освіченості населення України свідчить про те, що рівень диференціації істотно перевищує прийнятний для регіонів однієї країни. Це є результатом дії трьох основних чинників: об'єктивно існуючих розбіжностей економічного розвитку та спеціалізації економіки; різної якості регіонального управління і різного ступеня адаптації до ринкових умов; збереження жорсткої фінансової централізації, успадкованої від адміністративно-командної системи.

Слід зазначити, що впродовж 9 місяців 2006 року відбулися доволі помітні позитивні зрушення щодо регіональної диференціації оплати праці. Зокрема коефіцієнт варіації заробітної плати по всіх місяцях 2006 року є істотно нижчим, ніж у 2005 році. Наприклад, співвідношення різниці між максимальним (без урахування Києва) та мінімальним рівнями із середнім по Україні становили у березні 2006 р. 47,2 % та у березні 2005 р. 59,7 %; у червні 2006 р. 39,5 % проти 45,0 % у червні 2005 р.; у вересні 2006 р. – 47,4 % проти 51,2 % у вересні 2005 р.

Натомість дещо збільшився відрив оплати праці в Києві від решти регіонів України. Так, у березні 2006 року заробітна плата в Києві становила 162,1 % середнього по країні рівня проти 158,3 % у березні 2005 р.; у червні відповідно 167,8 % і 168,0 %, у жовтні – 165,9 % і 161,4 %.

Прискореними темпами зростала заробітна плата у регіонах з найменшим економічним потенціалом. Так, у жовтні 2006 р. порівняно з жовтнем 2005 р. зростання середньої заробітної плати у Хмельницькій області становило 130,6 %, у Кіровоградській – 125,6 %. Для порівняння: у Дніпропетровській області відповідний показник становить 118,9 %; у Донецькій – 120,3 %, у м. Києві – 126,8 %.

У економічно відсталих регіонах помітніше знизилась і частка працівників, чия зарплата є нижчою за прожитковий мінімум для осіб працездатного віку: у Тернопільській області – з 46,7 % у вересні 2005 р. до 36,9 % у вересні 2006 р.; у Хмельницькій – з 46,2 % до 34,6 % відповідно. Найменшим виявилось це зниження у тих регіонах, де частка низькооплачуваних працівників і у 2005 р. була доволі низькою (принаймні за українськими стандартами): у Києві – з 17,2 % до 11,8 %, у Донецькій області – з 22,6 % до 15,6 %, у Дніпропетровській – з 24,8 % до 18,8 %.

З територіальною диференціацією заробітної плати пов'язані розбіжності в цінах, а отже і в купівельній спроможності заробітної плати працівників бюджетної сфери, соціальних трансфертів і врешті-решт державних соціальних гарантій у цілому.

Якщо співставити середньомісячну заробітну плату за підсумками 1 кварталу 2006 р. з показником середнього прожиткового мінімуму на одну особу, то це співвідношення по Україні складає 2,17 разу (найбільше у м. Києві – 3,56 разу, Донецькій області – 2,57 разу, Дніпропетровській області – 2,45 разу; найменше у Вінницькій, Волинській та Тернопільській областях – відповідно 1,6, 1,59 та 1,5 разу). При цьому стурбованість викликає здатність домогосподарств забезпечувати свою життєдіяльність за рахунок заробітної плати.

На тлі негативних тенденцій смертності населення посилилась її регіональна диференціація: за показником смертності немовлят у січні-липні коефіцієнт варіації, який вважається найбільш чутливою і водночас точною характеристикою ситуації у сфері охорони здоров'я, зріс з 57,6 % у 2005 р. до 87,0 % у 2006 р. Це відбулося внаслідок не просто нерівномірних, але навіть протилежних тенденцій у різних регіонах. Якщо у м. Севастополі,

Сумській, Закарпатській, Черкаській, Івано-Франківській, Волинській областях вдалося досягти помітного (на 15-50 %) зниження цього показника, то в Київській, Житомирській та Хмельницькій областях його зростання перевищило 35 %.

Неприйнятними є в Україні й розбіжності у доступі населення, передусім молоді, до якісної освіти. Це віддзеркалюється як у надмірній диференціації питомої ваги осіб з вищою освітою у складі населення старше 25 років, так і в показниках, що характеризують прагнення молоді до набуття якісної освітньо-професійної підготовки. І хоча привертають увагу відносно високі показники невизнання цінності високого освітнього рівня молоддю Дніпропетровської, Харківської, Львівської областей та м. Севастополя, все ж значно вищими є відповідні показники по тих регіонах, де обмежений сам доступ до якісної освіти: Волинській, Івано-Франківській, Тернопільській областях.

Ринкове реформування економіки України значно випереджає соціальну реформу. Витрати бюджету, які формуються для покриття нереформованої соціальної сфери, є суттєвим тягарем для системи оподаткування. У процесі приватизації соціальна сфера була відокремлена від підприємств – цілісних майнових комплексів і передана на баланс місцевим органам влади.

Низка регіональних проблем соціального характеру прямо впливає на розвиток бізнесу. Це дефіцит робочої сили, що впливає з негативних тенденцій демографічної ситуації, освіти, охорони здоров'я, комунальної сфери та житла. Соціальна відповідальність бізнесу полягає в тому, що він повинен займатися не тільки економікою, але і вирішенням найважливіших проблем суспільства.

Необхідно якомога швидше змінити ідеологеми сучасної регіональної політики, які передбачають, що бюджет і тільки бюджет є джерелом фінансування регіональних соціальних програм, а за надання всіх без винятку соціальних послуг відповідає держава в особі її центральних органів, і вона тільки делегує місцевій владі виконання частини своїх функцій у цій сфері, перераховуючи у місцеві бюджети необхідні кошти у формі трансфертів.

Це вочевидь не стимулює місцеву владу до пошуку додаткових джерел фінансування або більш ефективного використання наявних коштів.

Отже, ситуацію необхідно змінити, передбачивши внесення відповідних коректив до міжбюджетних відносин, механізмів фінансування освіти та охорони здоров'я, житлових програм, системи оподаткування доходів.

Основними напрямками трансформації відносин між регіональними та центральними органами влади є:

- надання прав місцевій владі вносити зміни до системи місцевих податків і зборів;
- забезпечення доступу місцевої влади до транснаціональних фінансових ринків, кредитних ресурсів;
- встановлення нових критеріїв відповідальності керівників органів місцевого самоврядування та розпорядників бюджетних коштів (юридичної, фінансової та особистісної);
- впровадження нових принципів та механізмів взаємовідносин влада-громадськість щодо формування програм, механізмів підзвітності та громадського контролю;
- зміна грошового забезпечення регіональних соціальних програм, виходячи із змін функцій щодо забезпечення належного розвитку соціальної сфери регіонів і надання населенню соціальних послуг належної якості;

- покладення обов’язків щодо надання базових медичних та освітніх послуг на регіональну владу;
- передача бюджетних видатків на фінансування медичних послуг установ загальної та спеціалізованої лікувально-профілактичної допомоги (першого та другого рівнів) органам місцевого самоврядування обласного рівня;
- стягнення податку на доходи фізичних осіб за місцем проживання, а не за місцем роботи.

Є наявні можливості розв’язати на рівні регіонів житлові проблеми, створивши одночасно резерв для придбання житла приїжджими з інших міст та областей країни у тих регіонах, де є незадоволений попит на кваліфіковану робочу силу. З цією метою можна надати право місцевій владі продавати земельні ділянки під будівництво житла, самій замовляти будівництво і отримувати його у власність, а вже після цього продавати; така процедура скорочує посередницький ланцюг і знижує кінцеву ціну на житло – з одного боку і надає місцевій владі могутній фінансовий важіль – з іншого.

Комплексний механізм вирівнювання соціальних параметрів регіонів має передбачити:

- забезпечення реального та повноцінного функціонування прожиткового мінімуму як державного соціального стандарту;
- поетапне приведення розмірів усіх гарантованих стандартів до розмірів відповідних прожиткових мінімумів;
- впровадження нового соціального стандарту – регульованої державою мінімальної погодинної заробітної плати;
- врахування регіональної диференціації та розробку механізмів практичної реалізації регіонального прожиткового мінімуму; органи місцевого самоврядування повинні затверджувати регіональний прожитковий мінімум, не нижчий від установленого відповідно до чинного законодавства України, тобто національного прожиткового мінімуму;
- зниження диференціації населення за рівнем доходу шляхом: підвищення оплати праці та її ролі в суспільному розвитку і в бюджеті сім’ї; удосконалення системи соціального захисту (з орієнтацією соціальних пенсій на прожитковий мінімум, з наданням адресної допомоги, пільг, субсидій тільки малозабезпеченим громадянам); посилення особистої зацікавленості та відповідальності працюючих у забезпеченні своїх матеріальних, соціальних потреб; налагодженого контролю держави за отримуваними доходами;
- удосконалення оплати праці працівників бюджетної сфери, розроблення механізму регулювання міжгалузевих, міжпрофесійних (міжпосадових) співвідношень заробітної плати працівників бюджетної сфери на єдиній основі;
- забезпечення державних гарантій щодо індексації заробітної плати.

Нова регіональна політика має подолати існуючі диспропорції у розвитку окремих регіонів, але це означає не стільки вирівнювання їх за економічною ситуацією, рівнем виробництва в розрахунку на одну особу, скільки стандартизацію рівня життя населення, забезпечення рівного доступу до якісних освітніх та медичних послуг, сучасного комфортного житла, рівних умов зайнятості як основного джерела доходів населення.

6.4.3. Напрями та шляхи інноваційного розвитку регіонів

Відсутність помітних результатів прийнятих протягом останніх десяти років загальнодержавних програмних заходів та їх законодавчого забезпечення щодо посилення інноваційної складової соціально-економічного розвитку України зумовлена насамперед декларативністю, неконкретністю цих програм, їх незабезпеченістю фінансовими та організаційними ресурсами і, головне, неготовністю органів державного управління різних рівнів чітко сформулювати стратегічне бачення інноваційного розвитку, його цілей, завдань, засобів. Базові передумови прогресуючого відставання інноваційного розвитку були закладені ще у період наприкінці 80-х – початку 90-х років внаслідок зруйнування основного реципієнта інновацій – військово-промислового комплексу та перетоку науково-технологічного персоналу у високорентабельну сферу товарного обігу. Концентрація капіталу під час масової, переважно формальної, приватизації та застосування позалегалітних методів відчуження державної власності у період індивідуальної приватизації 2000-2004 рр. не могли створити орієнтованого на інноваційний розвиток приватного сектору як великих, так і малих та середніх підприємств. Істотно дестимулювала інноваційний бізнес й суто фіскальна приватизаційна та регуляторна політика, особливо практика авансового стягування податків шляхом запровадження правового статусу фізичних осіб-підприємців. У сукупності зі слабкістю державних інституцій та посиленням корупції, недобросовісною конкуренцією, неявною державною підтримкою домінуючий в економіці приватний сектор не отримав реальних мотивацій для інноваційного розвитку як найвагомішого чинника у конкурентній боротьбі не лише на внутрішніх, а й на зовнішніх ринках.

Відставання від країн з перехідною економікою у цій сфері пов'язано також з неокресленістю регіональної компоненти інноваційної політики держави, несформованістю регіональних ринків інновацій, які, за задумом, мають стати полігоном реалізації інноваційної моделі розвитку вітчизняної економіки. «Затухання» на регіональному і субрегіональному рівнях загальнодержавних керуючих впливів щодо стимулювання інноваційної діяльності призводить до:

- подальшого поглиблення міжрегіональних диспропорцій внаслідок надмірної концентрації науково-технологічного потенціалу країни у п'яти найбільш економічно розвинених областях та м. Києві (частка реалізованої інноваційної продукції у загальному обсязі для регіонів-лідерів перевищує відповідний показник для відсталіх регіонів у 25-33 рази (за 9 місяців 2006 р. Хмельницька область – у 2-7 рази, Вінницька – у 5-16 разів, Тернопільська – у 8-26 разів, Рівненська – у 48-158 разів); кількість дослідників на 1000 осіб економічно активного населення – більше, ніж у 120 разів);
- прогресуючого відставання окремих районів і міст областей країни в економічному розвитку через відсутність будь-яких реально значущих передумов інноваційної активності;
- переважання короткотермінових економічних, соціальних і політичних цілей у діяльності місцевих органів державного управління на протигагу стратегічним цілям розвитку, що значною мірою пов'язане як з тимчасовим перебуванням на посадах керівників місцевої влади, так і з відсутністю спадковості програмних заходів регіонального розвитку;
- недостатньої методологічної та методичної обґрунтованості програм інноваційного розвитку регіонів, їх незабезпеченості фінансовими, інформаційними та людським ресурсами;

- пасивної позиції органів державної влади щодо рівня технологічності та екологічності прямих іноземних інвестицій і погіршення внаслідок цього стану довкілля та поглиблення внутрішньорегіональних диспропорцій;
- відсторонення науково-технічної еліти регіонів від реальних економічних і політичних процесів як наслідок відсутності передумов і мотиваційних механізмів використання інтелектуального потенціалу, що призводить до прогресуючого зменшення потенціалу інноваційного розвитку регіонів і країни загалом.

Як свідчить досвід країн з перехідною економікою, саме на регіональному рівні управління поряд із загальнонаціональними капіталомісткими інноваційними програмами і проектами реально формується інноваційна інфраструктура, забезпечуються можливості та мотивації для інноваційної діяльності середніх, малих та мікропідприємств. На регіональному рівні сконцентровані й секторальні пріоритети масових структурних зрушень на інноваційній основі – сільськогосподарське виробництво, ресурсозбереження, особливо у комунальному господарстві, екологічна безпека тощо, а також науково-технологічний потенціал для їх здійснення.

Наведеними вище чинниками обумовлена необхідність формування та реалізації регіональної компоненти інноваційної політики держави, стратегічними пріоритетними напрямками якої мають стати:

- формування регіональних інноваційних систем з максимально можливим охопленням всієї території регіону та реалізацією наявного науково-технологічного потенціалу із залученням ресурсів державного, місцевого бюджетів, приватного капіталу та заощаджень населення;
- удосконалення методологічної та методичної бази стратегічного програмування інноваційного розвитку на регіональному і субрегіональному рівнях на основі аналізу галузевих циклів інноваційного розвитку в економіці регіону, визначення пріоритетів структурно-інноваційної перебудови регіональної економіки, оцінки ефективності інноваційних програм та запровадження спеціальних режимів стимулювання інноваційної діяльності;
- розробка і здійснення системних структурних реформ та їх інституційного забезпечення, спрямованих на забезпечення економічного зростання на інноваційній основі;
- збереження і розвиток людського потенціалу регіонів на основі істотних структурних зрушень у підготовці фахівців та науковців вищої кваліфікації, оплаті їх праці, якості життя, умовах проведення наукових досліджень та інноваційної діяльності;
- активізація громадянської позиції наукової та інтелектуальної еліти регіонів через створення, матеріальну і фінансову підтримку державою об'єднань, асоціацій, ініціатив, спрямованих на посилення ролі структурних зв'язків в економіці регіону та між регіонами країни на інноваційній основі.

Досягнення означених пріоритетів передбачає виконання таких завдань:

- розробку і реалізацію стратегічних програм інноваційного розвитку регіонів, відображення інноваційної компоненти в усіх програмно-цільових заходах розвитку сфер господарського і суспільного життя районів, міст і областей країни;
- всебічну підтримку ініціатив органів місцевого самоврядування щодо розробки інноваційних програм і проектів у межах регіональних стратегій інноваційного розвитку;

- формування інфраструктури регіонального ринку інновацій із забезпеченням прерогатив у межах компетенції місцевої влади, державних замовлень на виконання інноваційних проектів і програм на конкурентних засадах;
- розробка і затвердження нормативно-розпорядчої бази місцевого рівня для стимулювання інноваційної діяльності економічних агентів, науковців та інноваторів, елементів інфраструктури регіонального ринку інновацій.

Важливим для успіху реалізації інноваційної політики на регіональному рівні є досягнення демонстраційного ефекту внаслідок реальних зрушень у інноваційній сфері, здійснюваних паралельно з розв'язанням основних завдань. Для цього необхідно передбачити у Державній програмі економічного і соціального розвитку України на 2007 р. реалізацію протягом 2007-2008 рр. низки пілотних проектів, зокрема:

- аналіз ефективності діючих технопарків та інноваційних структур інших типів і розробка на цій основі та з урахуванням зарубіжного досвіду інституціонального забезпечення (законодавчих актів, нормативно-методичної бази, інфраструктури) функціонування спеціальних режимів стимулювання діяльності в інноваційній сфері;
- відновлення з урахуванням удосконалення інституціональної бази у повному обсязі діяльності існуючих та створення нових технопарків і технополісів у Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Львівській, Одеській, Харківській областях у різних сферах і секторах економіки;
- створення мережі центрів трансферу технологій у м. Києві та п'яти областях України (Вінницькій, Івано-Франківській, АР Крим, Миколаївській, Чернігівській);
- розробка та реалізація регіональних програм транскордонного інноваційного співробітництва з регіонами країн – нових членів ЄС, створення Міжнародного центру досліджень (IRC-center) в межах VII Рамкової програми ЄС у м. Львові;
- розробка та реалізація програми інтеграції науково-технологічного потенціалу прикордонних регіонів у Європейський науковий простір у межах Плану дій Україна-ЄС та Європейської політики сусідства (ENP);
- посилення інноваційної складової у програмах міжрегіонального економічного співробітництва, реалізація інноваційних науково-технічних програм між вищими навчальними закладами різних регіонів країни.

Реалізація окреслених завдань у досягненні визначених пріоритетних напрямів має забезпечити у всіх без винятку регіонах країни критичну масу активності широкої громадськості та інтелектуальної еліти, структурних перетворень та інституціональних змін для забезпечення визначальної ролі технологічних, соціальних, екологічних інновацій у соціально-економічному розвитку регіонів і, як результат, домінування інноваційної компоненти у суспільній свідомості та у діяльності органів державного управління.

6.5. ЗОВНІШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ РЕГІОНІВ: ПОШУК ВЕКТОРІВ ВЗАЄМОДІЇ

6.5.1. Вітчизняні регіони у мегаконтинентальній моделі «Європа регіонів»

Процеси децентралізації, які упродовж останніх двадцяти років у Західній Європі набули незворотного характеру, вибудували в Європейському Союзі чітку і послідовну модель регулювання відносин між наднаціональними структурами, національними

урядами та регіонами рівнів NUTS-1, NUTS-2 та NUTS-3 (номенклатурно-територіальні одиниці для статистики), що створює прозору ієрархічну структуру управління, яка базується на принципах субсидіарності, компліментарності, програмованості.

Запропонована у перші повоєнні роки модель «Європа держав», вже у 80-ті роки XX ст. зазнала змін і почала називатися «Європа регіонів». Така модель передбачала створення єдиного гомогенного простору, де хоча і зберігатимуться різні рівні асиметрії у соціально-економічному розвитку, але вони не матимуть антагоністичного характеру. Основою моделі й водночас потужним громадянським рухом під такою самою назвою стала відмова держав Євросоюзу від політики нівелювання, за якої штучно стримувався розвиток гіперактивних міст і максимально стимулювалися депресивні регіони. На наступному етапі розширювалося співфінансування регіональних проєктів, на які тільки зі структурних фондів ЄС упродовж останніх семи років виділялося 0,5 % ВВП держав-учасниць; вводилася чітка багатоступенева схема визначення максимально можливого рівня співфінансування залежно від рівня їх розвитку (від 25 % вартості проєкту з боку структурних фондів у Бельгії, Нідерландах, Люксембурзі до 75 % у найменш розвинених регіонах держав співдружності).

Наслідками майже сорокарічної політики регіонального зближення виявилися: гармонізація регіональних відносин по лінії центр-периферія; зменшення соціальної напруженості в депресивних регіонах, які мали переваги у наданні регіональних грантів; системні зрушення в галузевій структурі, внаслідок чого суттєво зростала питома вага сфери послуг і зменшувалася – сільського господарства; мав місце процес згладжування екстремальних відмінностей між мегаполісами і сільською місцевістю. Вже наприкінці XX ст. досвід ЄС щодо регіональної конвергенції було визнано найкращим у світі.

Упродовж 2000-2006 рр. у Європейському Союзі було перерозподілено через структурні фонди ЄС 213 млрд євро. Значну частину цієї суми було використано безпосередньо чи опосередковано на стимулювання розвитку регіонів різного ієрархічного рівня. Основними інструментами, які були використані при цьому, стали:

- інвестиційний грант, який передбачав механізм співфінансування того чи іншого проєкту із залученням коштів структурних фондів ЄС та Фонду Згуртування, місцевих та державних бюджетів;
- субсидіювання відсоткових ставок (цей інструмент має чимале значення для підтримки малого і середнього бізнесу в депресивних зонах, активно використовується в Чеській республіці);
- податкові пільги;
- податкова знижка на амортизацію;
- субсидії, пов'язані з використанням робочої сили; передбачалося, що процес створення нових робочих місць має підтримуватися національними і наднаціональними структурами;
- транспортні пільги.

Досвід реалізації Європейської регіональної політики на сьогодні є найбільш вдалим у світі. Тільки упродовж 90-х років в ЄС суттєво скоротилася кількість депресивних регіонів, тобто тих, що мають показник 75 % від середнього по ЄС індикатора ВВП на душу населення (за паритетом купівельної спроможності). У багатьох регіонах вдалося призупинити зростання рівня безробіття, а в деяких – суттєво знизити його.

Розширення Європейського Союзу (2004-2007 рр.) загострило проблему нерівномірності соціально-економічного розвитку нових учасників ЄС. Рівень безробіття в окремих регіонах Польщі та Словаччини перевищує 20 %. Відбувається гіперконцентрація ділової активності в столицях держав-учасниць (понад 50 % прямих іноземних інвестицій, що надійшли до країни, сконцентровано в Вільнюсі, Таллінні, Ризі, Празі, Будапешті). Існує досить значний розрив в основних показниках розвитку. Наприклад, сучасна Прага вже сьогодні виробляє понад 130 % європейського показника ВВП на душу населення (ЄС 25 = 100 %), натомість решта регіонів рівня NUTS-2 знаходиться в межах 40-50 %. Залучення коштів структурних фондів ЄС та Фонду Згуртування дало змогу більшості з нових учасників ЄС зменшити регіональні суперечності. Наявною стала тенденція до першочергового надання регіональних грантів депресивним регіонам.

З 1 січня 2007 р. розпочинається реалізація завдань чергового семирічного плану ЄС, який має суттєво змінити цілі та інструменти регіонального розвитку, а також обсяги фінансування процесу зближення (на 2007-2013 рр. заплановано використати 336,1 млрд євро). Замість трьох цілей, що існували раніше і орієнтувалися на надання допомоги депресивним регіонам (тобто тим, що мали показник ВВП на душу населення нижчий за 75 % від середнього по ЄС) та тим, що мають проблеми в плані перекваліфікації кадрів тощо, з'являться три принципово нових:

- конвергенція;
- регіональна конкурентоспроможність та зайнятість (вона матиме регіональний рівень та національний, що бачиться як європейська стратегія зайнятості);
- європейська територіальна кооперація.

Змін зазнали і фінансові інститути підтримки розвитку. Замість шести, що існували раніше, їх буде три: Фонд Згуртування, Європейський Фонд Регіонального Розвитку, Європейський Соціальний Фонд.

Важливою особливістю регіонального розвитку в ЄС упродовж наступних семи років вважатиметься його інноваційна складова, яка стимулюватиметься через нові програми підтримки, зокрема «Ясперс».

Для України, як безпосереднього сусіда ЄС та потенційного учасника спільного європейського економічного простору, формування якого визнається в Євросоюзі як пріоритетне, конче важливим елементом зближення є подальша конвергенція її регіональної політики з метою чіткої ідентифікації місця та ролі вітчизняних регіонів у європейській мегаконтинентальній моделі «Європа регіонів», що передбачає наступне:

- адміністративно-територіальну реформу, яка дозволить виділити рівні NUTS-2 та NUTS-3 і тим самим визначити тотожність їх європейській регіональній ієрархії;
- імплементацію європейських механізмів та інструментів регіонального розвитку (інвестиційний грант, субсидії, пов'язані з використанням робочої сили, субсидіювання відсоткових ставок);
- розвиток єврорегіонального співробітництва;
- активне використання переваг, які надає Україні статус сусідства з Євросоюзом, виходячи з основних напрямів співробітництва, що впливають з концепції «Ширша Європа – сусідство» (2003 р.);
- створення належних умов для інноваційного розвитку регіонів; співробітництво України та ЄС у межах сьомої рамкової угоди.

6.5.2. Міжрегіональне співробітництво – пріоритет єдності на основі узгодження інтересів

Перспективи розвитку України потребують кардинального перегляду існуючих традиційних підходів до розвитку міжрегіонального співробітництва, як на центральному, так і на місцевому рівнях.

Основу міжрегіонального співробітництва має становити саме його економічна складова, як вихідна для поглиблення й удосконалення інших видів відносин між вітчизняними регіонами.

Ключовою проблемою, що сформувалася в Україні протягом останніх років, є зростання диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів. Як наслідок цього, рівень життя громадян у різних областях України значно різниться, що формує взаємні негативні стереотипи.

Дисбаланс економічно-соціального розвитку на регіональному рівні спричиняє дезінтеграцію економічного простору, перешкоджає формуванню загальнодержавного ринку товарів та послуг, не дозволяє повною мірою використовувати потенціал міжрегіонального співробітництва. У зв'язку з цим, необхідно вжити наступних заходів:

1. Об'єктивно проаналізувати наявні природні ресурси регіону, стан економічного і соціального розвитку, культурну спадщину, людський потенціал окремих регіонів і виявити спектр взаємних інтересів розташованих у них суб'єктів господарювання та адміністративно-територіальних одиниць у цілому. При цьому доцільно звернутись до європейського досвіду систематизації взаємних інтересів за допомогою створення проблемних каталогів українських регіонів.

2. Передбачити розробку державних програм, які б забезпечили розвиток та розміщення наукоємних технологій та виробництв на економічно відсталих територіях, зокрема в аграрних областях.

3. Реформувати бюджетну систему та міжбюджетні відносини у напрямі децентралізації фінансів, удосконалити практику надання трансфертів з Державного бюджету України, відмовитися від індивідуальних пільг регіонам і перейти до обґрунтованих заходів державної підтримки регіонів різних типів, що мають суттєві особливості, які впливають на результати господарської діяльності.

Одним з найвагоміших напрямів підвищення ефективності економічного співробітництва регіонів є встановлення прямих взаємовигідних торгівельно-економічних зв'язків між регіонами та підтримка цих відносин на державному рівні. Держава має вжити заходів, які б поклали край практиці встановлення штучних адміністративно-бюрократичних та торгівельних бар'єрів у відносинах між окремими областями і територіями України, віднайти інструменти та механізми, що дозволять забезпечити перетік інвестицій між регіонами та галузями. Дієвими партнерами держави у цій справі можуть стати бізнес-асоціації.

Практика свідчить, що регіональна локалізація інвестицій залежить, насамперед, від рівня розвитку інфраструктури. Держава має здійснювати координацію діяльності місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо розбудови інфраструктури шляхом співфінансування відповідних інвестиційних проектів, забезпечити підтримку бізнес-проектів та громадських ініціатив.

Особлива увага має приділятися розвитку транспортних мереж. Це дозволить розв'язати надзвичайно важливе питання цілісності національного простору, посилить не лише економічні та виробничі, але й гуманітарні контакти між вітчизняними регіонами та територіями, що є запорукою єдності держави.

Більше того, комунікаційні шляхи можна перетворити на стратегічну перевагу держави шляхом створення транспортних коридорів. Через Україну рухається величезна кількість транзитних вантажів, які в своїй масі використовують тільки залізничний транспорт. У зв'язку з цим варто розглянути можливість будівництва автомобільного транспортного коридору через територію України від кордону Польщі до кордону Румунії. Це дасть можливість не тільки скоротити шлях із Західної Європи у Південну, а й сприятиме розвитку інфраструктури та розв'язанню соціальних проблем (зокрема, зайнятості), територій, через які він проходитиме, а саме Львівської, Тернопільської, Івано-Франківської та Чернівецької областей.

Досвід розвинених країн свідчить, що особливо ефективними для поглиблення регіонального співробітництва є програми створення регіональних кластерів. Економічна цінність кластерної моделі полягає в наступному:

- її реалізація передбачає впровадження програм, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності підприємств як на внутрішніх, так і на зовнішніх ринках;
- сприяє подоланню регіональної ізоляції підприємств, прискоренню обміну інформацією між ними, стимулює появу інновацій;
- закладає підвалини для дружніх стосунків під час реалізації бізнес-проектів, які є практичним втіленням стратегії розвитку.

Проте головною перевагою, на якій варто наголосити, є здатність закладати основу для утворення нових макрорегіонів та формувати їхню інфраструктуру. Для України, де фактично відсутнє макроекономічне районування (виняток становить Донбас), остання перевага є особливо актуальною.

В умовах нової геополітичної ситуації влада має запропонувати регіонам нову місію в державі. Після вступу 1 січня 2006 р. до Європейського Союзу Болгарії та Румунії створюються нові можливості для розвитку АПК, Одеської, Миколаївської та Херсонської областей. Безпосереднє сусідство з країнами ЄС – суходелом чи через море – відкриває зазначеним областям не лише доступ до ринків та фондів ЄС, а й дає можливість перебрати на себе роль «південного вектора» інтеграції України до Євросоюзу.

У зв'язку із зазначеним, варто розглянути можливості для створення на території одного (або кількох) цих регіонів зони з європейським економічним правовим режимом, що не лише сприятиме підготовці до вступу в Європейський Союз, а й уможливить завчасне виявлення проблемних аспектів, пов'язаних з адаптацією вітчизняного законодавства до законодавства ЄС.

Важливим напрямом регіональної політики держави має стати налагодження соціально-культурної співпраці між регіонами, як основи для формування єдиного гуманітарного простору України.

Українська держава і досі ще не знайшла адекватних методів подолання міжрегіонального розколу, насамперед вироблення єдиного ціннісного, понятійного простору, який зміг зняти напруження між різними соціальними та культурними групами та об'єднати регіони в єдиний державний організм.

З огляду на перспективи продовження політизації соціокультурних відмінностей регіонів, українській владі для консолідації суспільства варто зробити кроки, спрямовані на нейтралізацію найбільших ризиків регіонального розколу. Щоб визначити причини гуманітарного розколу між регіонами України, необхідно провести комплексне дослідження регіонів із залученням широкого кола фахівців у різних галузях. За результатами досліджень розробити відповідні заходи щодо мінімізації впливу цих негативних наслідків.

Держава, яка дбає про розвиток єдиного соціокультурного простору, має сприяти розширенню «ментальних карт» між регіонами, накопиченню у громадян особистого позитивного досвіду про Україну. Основною перешкодою на цьому шляху є притаманне українцям тяжіння до осілого способу життя, що в останні десятиліття посилюється ще й нестачею коштів для поїздок по країні, поганим транспортним сполученням, недостатнім інфраструктурним забезпеченням туристичної галузі, нескоординованістю її зі збереженням і актуалізацією культурно-історичної спадщини як окремих регіонів так і країни в цілому. Посиленню просторової мобільності населення сприятиме розвиток внутрішнього туризму, який можна стимулювати через державну підтримку пілотних проєктів таких як, наприклад: «Православ'я»: Святогорськ – Чернігів – Київ – Почаїв – Манявський скит; «Хмельниччина»: Жовті води – Умань – Берестечко – Збараж; «З варяг у греки» – по Дніпру.

Сприятиме розширенню знань про Україну і запровадження в середніх навчальних закладах спеціального курсу, у якому б вивчалось географічне, історичне, етнокультурне різноманіття регіонів України.

Одним із завдань державної політики має стати сприяння налагодженню співпраці між освітніми та культурними закладами, що діють в різних регіонах України, забезпечення підтримки засобів масової інформації, що мають міжрегіональний соціокультурний характер.

Важко сподіватися на розширення «ментальних карт» без впровадження постійно діючих учнівських та студентських обмінів між столицею та областями, віддаленими куточками держави.

Сприятиме зближенню регіонів і продумана кадрова політика держави. У цьому аспекті варто передбачити наступні кроки:

- створення єдиного кадрового резерву державних службовців високого рангу і призначення на посади здійснювати виключно з резерву;
- уведення в практику ротації державних службовців регіонального рівня по горизонталі між регіонами;
- запровадження для регіонів квотування держзамовлень на освіту державних службовців у структурах Національної академії державного управління при Президентові України;
- проведення стажування регіональних кадрів у різних регіонах України.

Розвиток міжрегіональних зв'язків може стати суттєвим важелем для забезпечення в Україні збалансованого соціально-економічного та культурного розвитку як окремих регіонів, так і країни в цілому. Для того, щоб надати міжрегіональним стосункам додаткового імпульсу, потрібно об'єднати зусилля місцевих органів виконавчої влади, представників бізнесу та державних інституцій.

6.5.3. Транскордонне співробітництво регіонів в умовах європейської інтеграції України

Сучасні виклики європейської інтеграції, зокрема, спричинені розширенням Європейського Союзу, вимагають максимального врахування всієї сукупності чинників і факторів транскордонного співробітництва і відповідної модифікації форм, методів та інструментів транскордонної співпраці України з її сусідами – новими членами ЄС.

Наразі зміна інституційних форм транскордонної співпраці здійснюється в руслі появи виражених концептуальних стратегій та концепцій розвитку прикордонних регіонів, які з'явилися у процесі адаптації вітчизняних механізмів до практики регіональної політики ЄС. ЄС запропоновано чотири Програми Сусідства, в яких бере участь Україна, а також такі інституційні форми співробітництва, як «Інтеррегіо», «Ніредьгазька Ініціатива», «Концепція спільного розвитку прикордонних територій України і Угорщини», і, особливо, «Стратегія транскордонного співробітництва «Карпати 2004–2011». Завдяки цим програмам створюється можливість синхронізації регіональних пріоритетів розвитку із загальнонаціональними та загальноєвропейськими. Вже сьогодні зазначені програми реалізуються в прикордонні і є важливими кроками практичного втілення принципів та механізмів транскордонної політики ЄС.

Процес транскордонного співробітництва перебуває лише на початковому етапі, але вже сьогодні можна спостерігати реальні успіхи і уроки практичної співпраці прикордонних регіонів, особливо у Закарпатській області, яка у 2004 р. фактично отримала статус «зовнішнього регіону ЄС» і є базовим регіоном України, в якому виконуються три з перерахованих вище Програм Сусідства ЄС.

Аналіз програмних документів зазначених стратегій, концепцій тощо свідчить, що за ідентифікації проблем транскордонного співробітництва вони не завжди синхронізуються і враховують положення Лісабонської стратегії та План дій «Україна–ЄС».

Новою формою і одночасно новим інструментом транскордонного співробітництва у 2005–2006 рр. стало білатеральне співробітництво України з країнами-сусідами – членами ЄС. Зокрема йдеться про допомогу Словаччини, уряд якої запропонував програму, спрямовану на надання підтримки розвитку співпраці з тими країнами і регіонами, які визнані пріоритетами зовнішньої політики Словаччини поза межами ЄС. Чільне місце серед цих країн відводиться Україні. Про це свідчить План допомоги Словаччини Україні при виконанні цілей Плану дій «Україна – ЄС», прийнятий урядом Словацької Республіки у жовтні 2005 р.

У рамках цього документу ще не окреслено можливості Словаччини щодо білатеральної допомоги для досягнення цілей Плану дій «Україна – ЄС». Але План дій «Словаччина–Україна» – це важливий приклад відносин, орієнтованих на європейські взірці транскордонної співпраці й створення концепцій спільного розвитку прикордонних територій України та Словаччини поряд з Угорщиною.

Нині транскордонне співробітництво є не лише способом розвитку контактів між прилеглими територіями сусідніх країн, але й формою та засобом поживлення загальноєвропейських інтеграційних тенденцій. Саме тому політика щодо поглиблення транскордонного співробітництва та набуття ним нової якості передбачає два напрями дій:

- 1) використання можливостей реальної інтенсифікації процесу інтеграції з ЄС на мезорівні ієрархії управління за допомогою транскордонного і транснаціонального міжнародного співробітництва;
- 2) усунення передумов негативних суспільно-політичних та соціально-економічних явищ, які виникають під час транскордонного співробітництва чи за умов його відсутності між прикордонними регіонами.

У межах першого напрямку уповільнення процесу європейської інтеграції України внаслідок впливу внутрішньонаціональних і зовнішніх геополітичних чинників зумовлює необхідність коригування цілей та пріоритетів, визначених Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року.

Зміна головної мети транскордонної співпраці передбачає, як доповнення до традиційно існуючих, виконання таких завдань:

- забезпечення за погодженням з ЄС максимально можливої мобільності технологій, капіталів, послуг, робочої сили;
- координація стратегічних програм розвитку регіонів різних країн з метою посилення інтегральної конкурентоспроможності регіонів;
- формування інституціонального базису (законодавчих актів, нормативно-розпорядчих документів місцевого рівня, організаційної інфраструктури) досягнення головної мети транскордонної співпраці, зокрема внесення відповідних змін до Програми сусідства Україна–ЄС.

Другий напрям передбачає розв'язання проблем, пов'язаних з недосконалістю інституцій транскордонного співробітництва, нагромадженням потенціалу деструктивних явищ у прикордонних регіонах, зокрема:

- здійснення заходів щодо детінізації транскордонного співробітництва, що передбачає боротьбу з контрабандою товарів, ліквідацію тінювих та «сірих» схем зловживань під час експортно-імпорتنих операцій, рішучу боротьбу з корупцією на всіх рівнях адміністративних та контролюючих органів;
- захист суб'єктів транскордонного співробітництва від організованих злочинних угруповань та надмірного регуляторного тиску контролюючих органів, формування безпечного середовища функціонування суб'єктів транскордонного співробітництва незалежно від походження капіталу чи сфери діяльності;
- посилення та дотримання політики захисту економічних інтересів у всіх сферах транскордонного співробітництва, включаючи узгодження позицій щодо розвитку співробітництва у гуманітарній сфері, зокрема релігійній;
- подолання соціально-економічної асиметрії розвитку прикордонних регіонів і субрегіонів, зокрема надання соціального захисту сезонним та «маятниковим» мігрантам на основі взаємної легалізації учасників сезонної трудової міграції, розробка та реалізація цільових середньострокових програм поліпшення зайнятості, розвитку підприємництва та аграрного комплексу у депресивних районах прикордонних областей.

Відповідно до Європейської політики сусідства (ENP), починаючи з 2007 року Європейська Комісія змінює підходи до надання технічної допомоги. Замість програми TESIS допомога сусіднім країнам, зокрема Україні, надаватиметься в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства (ENPI). Запропоновано також такі заходи: розробка Стратегії з прикордонного співробітництва на 2007-2013 рр.; прийняття Регламенту для ENPI та правил впровадження; розробка нових Спільних програм сусідства.

Транскордонне співробітництво спрямовуватиметься на досягнення цілей сприяння економічному та соціальному розвитку, вирішення спільних проблем, формування ефективних та безпечних кордонів, сприяння співробітництву між людьми («людина до людини»). Україна братиме участь у таких програмах: Польща – Білорусь – Україна; Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна; Румунія – Молдова – Україна; Чорне море (включаючи також басейн Азовського моря). Відповідно до такого бачення європейських перспектив, доцільно формувати державну політику розвитку транскордонного співробітництва.

Узагальнюючи існуючі проблеми у сфері транскордонного співробітництва (ТКС), окреслимо найважливіші з них:

- існуюче інституційне забезпечення ТКС не гарантує сьогодні цілісної багаторівневої системи управління транскордонним співробітництвом, окремі елементи якої не узгоджені й не забезпечують спадковості у вирішенні завдань. Особливо це стосується організаційної структури єврорегіонів, участі у роботі структур Ради Європи та міжнародних регіональних організацій, системи інформування населення, всіх зацікавлених та причетних до розвитку ТКС органів державного управління та неурядових організацій;
- система формування регіональної політики щодо розвитку ТКС на державному та регіональному рівнях не є завершеною для всіх прикордонних областей; потребує подальшого вирішення завдання щодо розробки концепції спільного розвитку транскордонних регіонів, як це рекомендовано ЄС та передбачено Генеральною схемою планування території України;
- використання можливостей транскордонного співробітництва, природного та ресурсного потенціалу транскордонного регіону для вирішення спільних проблем прикордонними областями України неефективне; спостерігається недостатній рівень розвитку виробничої та науково-технічної кооперації між підприємствами сусідніх держав, що зумовлює необхідність втілення нових моделей співпраці, серед яких виявлення, формування та підтримка транскордонних інноваційних кластерів;
- механізм державної фінансової підтримки програм та проектів ТКС та розвитку єврорегіонів потребує удосконалення;
- відсутній досвід з розробки конкретних проектів у сфері транскордонного співробітництва, їх подальшого пропонування в установах ЄС та інших міжнародних фінансових інституціях, менеджменту на етапі реалізації;
- недостатня забезпеченість кваліфікованими кадрами, особливо на районному та селищному рівнях;
- недостатній рівень інформаційного забезпечення ТКС, відсутня за окремими винятками достовірна та збізна транскордонна статистична інформація, у тому числі щодо діяльності єврорегіонів;
- наявні розбіжності у системах прикордонного і митного контролю, оподаткування, ускладненість процедури взаємної сертифікації товарів і послуг, які можуть бути усунені за прискореного впровадження комунікаційно-інформаційних технологій у діяльність прикордонних і митних служб та підприємств України; необхідність забезпечення умов для ефективного функціонування у транскордонних регіонах материнських та дочірніх компаній, що перебувають під юрисдикцією різних держав;
- неадекватність потребам повноважень органів місцевої влади та самоврядування, що ускладнює впровадження у регіональну політику принципу субсидіарності;
- несформована система моніторингу транскордонного співробітництва для прийняття обґрунтованих управлінських рішень на державному та регіональному рівнях.

Розв'язання цих проблем у системі формування і реалізації регіональної політики в контексті європейського бачення визначає такі найважливіші пріоритети та основні заходи розвитку транскордонного співробітництва.

1. Адаптувати до вимог Європейського Союзу та Ради Європи законодавчі акти України, що стосуються транскордонного співробітництва, використавши досвід країн Центрально-Східної Європи до їх вступу в ЄС. Проаналізувати законодавче

середовище Ради Європи щодо транскордонного співробітництва та розробити заходи щодо реалізації рекомендацій РЄ в Україні.

2. Завершити формування системи управління ТКС в Україні. Визначити у відповідних міністерствах і відомствах України на всіх рівнях управління підрозділи чи представників, відповідальних за вирішення питань транскордонного співробітництва. Поновити діяльність Міжвідомчої комісії з питань транскордонного співробітництва і розробити науково-методичне забезпечення розвитку ТКС насамперед на районному та селищному рівнях. У межах діяльності Міжвідомчої комісії забезпечити координацію реалізації рішень з питань ТКС, що приймаються іншими міждержавними органами дво- та багатостороннього співробітництва.

3. Сприяти формуванню євро регіональних утворень за всім периметром державного кордону, а також реорганізації існуючих євро регіонів через формування асоціацій прикордонних територій з метою підвищення ефективності організаційного забезпечення ТКС, розробити спільні концепції та стратегії розвитку транскордонних регіонів.

4. Створити систему інформування та моніторингу реалізації транскордонних проєктів за Програмами сусідства ЄС, інших вітчизняних та міжнародних фінансових організацій. Вивчити можливість розробки ефективного механізму транскордонного співробітництва в рамках Програми сусідства Україна – ЄС для українських учасників та активізувати діяльність у межах української частини Програми. Розглянути можливість формування Фонду розвитку транскордонного співробітництва для забезпечення державної підтримки ТКС на основі використання моделі державно-приватного партнерства. Сприяти формуванню цілісної системи підтримки розвитку транскордонного співробітництва для реалізації загальноєвропейських, загальнонаціональних та регіональних інтересів. Запровадити механізми регіональної політики виявлення та підтримки транскордонних кластерів для підвищення ефективності використання природного та ресурсного потенціалів та інтегральної конкурентоспроможності прикордонних регіонів.

5. Налагодити співробітництво з питань попередження надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру і ліквідації їх наслідків на територіях прикордонних областей, а також реалізації спільних природоохоронних проєктів. Створити та забезпечити функціонування українських ділянок транскордонних біосферних заповідників, водно-болотних угідь міжнародного значення, об'єктів всесвітньої природної спадщини. Розробити систему комплексного управління транскордонними водними об'єктами відповідно до рекомендацій Ради Європи.

6. Прискорити впровадження комунікаційно-інформаційних технологій у діяльність об'єктів прикордонної інфраструктури. Створити інформаційні веб-сайти пунктів перепуску через кордон з поданням даних щодо їхнього статусу та умов перетину для людей та переміщення товарів. Опрацювати регіональні програми транскордонного співробітництва щодо розбудови мережі місцевих пунктів перепуску.

7. Розробити та здійснити разом з відповідними органами сусідніх держав комплекс технологічних і економічних заходів з метою повнішого використання транзитного потенціалу транспортної системи обох країн, а також програму соціального захисту сезонних робітників на основі взаємної легалізації учасників сезонної трудової міграції суміжних територій.

6.5.4. Зовнішньоекономічні ризики розвитку регіонів: проблеми диверсифікації

Значні зміни у кон'юктурі світової торгівлі, що мають місце останніми роками, актуалізують питання регіональної безпеки, які пов'язані насамперед із слабким рівнем галузевої і зовнішньоторговельної диверсифікації у локальній і регіональній структурах господарства України. Враховуючи те, що сучасна експортна структура регіонів представлена передусім групою високоризикових галузей (металургія, сільське господарство та харчова промисловість, текстильне виробництво та деякі інші галузі), що визначаються в ЄС як «сензитивні», основні групи ризиків можна ідентифікувати у такий спосіб:

- висока енергоємність експортної продукції, підвищення світових цін на випуск якої може зробити торгівлю нею невигідною; насамперед це стосується виробництва мінеральних добрив, чорних і кольорових металів, а відтак вразливими можуть опинитися Донецька, Дніпропетровська, Луганська та Запорізька області;
- енергодефіцитність економіки більшості регіонів, що збігається з технологічною відсталістю у використанні енергії, низьким рівнем сплати за надану енергію населенням та підприємствами;
- можливі зміни у кон'юктурі на чорні та кольорові метали, питома вага яких у структурі експорту України перевищує 40 % загального обсягу, що створює реальну загрозу втрати частини робочих місць через зниження попиту на металопродукцію;
- міграція робочої сили за кордон, що призводить до додаткового притоку валютних ресурсів та пошуку можливості їх вкладання у нерухомість, неймовірно підвищуючи ціну на неї з подальшим обвалом через міграцію сімей заробітчан до країн ЄС, США та Канади у середньо– та довготерміновій перспективі – найбільш вразливі при цьому можуть стати західні регіони України;
- збільшення обсягів ПІІ та портфельних інвестицій у промислово розвинені регіони та у м. Київ, що не виключає можливості їх раптового відпливу, що особливо характерне для останнього виду інвестування;
- підвищення санітарних, фітосанітарних та технологічних вимог до продукції аграрного сектору з боку традиційних імпортерів може спричинити затоварення нею регіонів Центральної та Північної України, натомість підвищення стандартів якості до європейського рівня та географічна диверсифікація експорту продуктів харчування дозволять уникнути скорочення виробництва;
- зниження рівня міжнародної конкурентоспроможності регіонів і передусім її інноваційної складової може призвести до подальшого скочування їх до рівня «високоризикових» з огляду на те, що питома вага чорної металургії, аграрного виробництва, легкої промисловості, а в окремих випадках рибальства у структурах виробництва та експорту України є домінуючою.

Стан та проблеми реалізації регіональної політики України, розвитку регіонів та місцевого самоврядування дозволяє зробити узагальнюючий висновок про необхідність **розробки нової концепції регіональної політики**. Її головним змістом має стати створення сприятливих умов регіональному розвитку, підвищення ефективності та відповідальності відносин Центру з регіонами та регіонів між собою, формування самостійності та фінансової спроможності громад.

Нова філософія територіального розвитку України має базуватися на наступних підвалинах.

1. Єдність, цілісність та спільність України – основа основ. Час раз і назавжди відмовитися від спекуляцій на тему існуючих відмінностей, конфліктності між політичними культурами і рівнем економічного розвитку регіональних спільнот України. Єдність вільних на основі спільних цінностей – ось єдина доля українців.

2. Майбутнє України – в організованій, потужній та спроможній громаді. Повноцінна демократія неможлива і нездійсненна без інтегрування людини у владні відносини. Тому наступним кроком України має бути зміцнення влади громад – місцевого самоврядування. Будь-які заходи, що плануються в рамках адміністративно-територіальної реформи, спрямовуватимуться виключно на те, щоб кожна людина в місті чи селі мала змогу вчасно, повно і якісно реалізувати свої природні й конституційні права.

3. Має бути забезпечено наближення влади до її єдиного джерела – народу. Державна влада може і повинна співіснувати з владою громади – на основі чіткого розподілу повноважень і відповідальності та завдяки тісній взаємодії й взаємодоповненню. Жодна з функцій не повинна дублюватися на будь-якому рівні. Децентралізація влади буде ефективною лише за умови, якщо відбуватиметься одночасно у двох площинах: від держави – громаді та від центральних органів влади – органам державної влади на місцях.

4. Подальший суспільний прогрес залежатиме від того, наскільки ініціативною, цілеспрямованою і зацікавленою у своєму розвитку буде громада. Це залежить також і від того, яку підтримку, сприяння та розуміння одержить вона від держави та яким статусом буде наділена. Ми маємо прийти до розуміння того, що тільки громадянин, який працює і отримує відповідну платню, сам формує перспективи розвитку свого села чи міста. Державний бюджет не може і не повинен бути панацеєю від усіх лих – лише таким чином ми зможемо назавжди припинити поділ регіонів на «годувальників» і «утриманців». Будь-який результат економічного розвитку має стати на службу єдиній меті – підвищенню рівня життя людини.

Розділ 7. НАЦІОНАЛЬНІ ІНТЕРЕСИ УКРАЇНИ У СИСТЕМІ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН

УКРАЇНА У СУЧАСНОМУ СВІТІ

Сучасна ситуація у світі характеризується багатьма взаємопов'язаними процесами, що прямо або опосередковано впливають на стан Української держави та суспільства. Серед них домінуючу роль відіграють **процеси глобалізації**.

Основним змістом цих процесів є формування глобальних світових ринків, посилення взаємодії та інтеграції національних економік, утворення нових центрів економічного тяжіння і політичного впливу. Це призводить до зростання конкуренції між країнами та регіональними угрупованнями, посилення впливу транснаціональних корпорацій на економічний та суспільно-політичний розвиток національних держав, у тому числі тих, що відіграють у світовій політиці роль лідерів.

За такої ситуації більшість держав пов'язує реалізацію національних інтересів з адаптацією до процесів глобалізації й активною участю в них. Такий підхід стає необхідною запорукою сталого економічного зростання, досягнення високого рівня добробуту громадян, соціальної та політичної стабільності.

Глобалізація сприяє перебудові міжнародної політичної системи – ставка виключно на жорстку силу виявляється далеко не завжди ефективною. Більшу продуктивність виявляє розбудова широкої мережі політичних, економічних, інформаційних, гуманітарних, культурних та багатьох інших зв'язків, що дозволяє говорити про налагодження цивілізаційної взаємодії на основі певних цінностей. Успіх трансформацій, досягнутий країнами Центральної і Східної Європи у процесі розширення Євросоюзу, засвідчив – «м'яка» сила цивілізаційного впливу може ефективно спрямовувати процеси у національних політичних і соціально-економічних системах.

Змінюється світова роль великих держав і співвідношення їх політичних, економічних і військових можливостей. Розширюється список країн, які реально претендують на глобальну роль у світі. Внаслідок цього все чіткіше виявляються переваги переходу від односторонньої політики до кооперативної моделі відповідальності за розвиток ситуації у світі. Дискусії про нову роль ООН і розширення складу постійних членів її Ради Безпеки є віддзеркаленням цього важливого процесу.

Глобалізація формує світовий інформаційний простір, який дедалі більше впливає на держави і суспільства. Традиційним і навіть модерним суспільствам все важче зберігати свою політичну і культурну ідентичність, протистояти уніфікації.

Тенденція до «розмивання» національного суверенітету, посилення залежності країн від зовнішніх рішень викликає політичний і культурний протест, який набуває різних форм – від державних заходів зі збереження національної ідентичності до громадських акцій «антиглобалістичного» спрямування.

Ці тенденції накладаються на загострення у багатьох країнах і регіонах старих проблем. Бідність, епідемії, деградація довкілля, відсутність доступу до освіти і охорони здоров'я позбавляють мільярди людей шансу на гідне життя. Міжнародні організації та держави-лідери світової економіки демонструють неспроможність запобігти поглибленню прірви між багатими та бідними націями. Акції економічної та гуманітарної допомоги не можуть зняти наростаюче соціальне напруження та широке незадоволення існуючим розподілом світових ресурсів та матеріальних благ.

Через це успіхи процесів глобалізації мають зворотний бік. Вони призводять до **виникнення нових загроз** глобального, регіонального та національного характеру.

Світовий суспільно-політичний розвиток позначений процесами **активізації міжетнічного і міжконфесійного протистояння, що мають наслідком громадянські конфлікти, сепаратизм**. Крайніми виявами цих деструктивних факторів стають **політичний екстремізм та релігійний фундаменталізм**. Їх загроза посилюється політикою ряду авторитарних режимів, які прямо чи опосередковано сприяють формуванню конфліктогенного середовища, сприятливого для розвитку екстремізму та тероризму.

Загроза виникнення нових та ескалації «заморожених» конфліктів існує, зокрема, й у безпосередній близькості до кордонів нашої держави. У цьому контексті особливо небезпечними є конфлікти у Придністров'ї та на Кавказі. Україна поставлена перед необхідністю активної участі у їх розв'язанні з метою подолання реальних загроз національній безпеці.

Дедалі серйознішим викликом для України стає **неконтрольована масова міграція** з бідних та слаборозвинених країн, з районів громадянських і міжнародних конфліктів.

Загрозою для України, як для суверенної держави, є **діяльність міжнародних злочинних угруповань**. Небезпеку становить і їхня кримінальна діяльність (торгівля людьми, зброєю, небезпечними матеріалами, наркотичними речовинами), і методи, що її супроводжують – корупція, «відмивання» брудних грошей, дестабілізуюче проникнення до банківської та фінансової систем тощо.

Небезпеку для держав, регіонів і для всієї системи світового порядку становить **розповсюдження зброї масового ураження та засобів її доставки**.

На Україну впливає світова активізація **боротьби за природні ресурси**, насамперед за контроль над джерелами енергоносіїв та шляхами їх доставки. Унаочнення цієї боротьби є ситуація навколо формування нових транспортно-енергетичних коридорів з Каспійського регіону, надзвичайно важливих для зміцнення стратегічних позицій України.

Наявні глобальні загрози вимагають розуміння їхньої природи, аналізу можливостей України і пошуку адекватної протидії. Сьогодні жодна держава не може протистояти глобальним загрозам самотужки. Безпека України, як і вся цивілізаційна перспектива нашої країни, безпосередньо пов'язана із безпекою Європи, з інтеграцією до євроатлантичної спільноти народів. Північноатлантичний альянс довів свою ефективність. Майже п'ять десятиліть він є фактором миру і стабільності на європейському континенті. Саме тепер його учасники і партнери – серед яких і сусіди України – спільно шукають відповіді на нові глобальні виклики і загрози. Активне залучення України до цього процесу, здійснення кроків до вступу до Євросоюзу та НАТО відкриває можливості для реалізації політичних та економічних інтересів України, є гідним внеском у підтримку миру та стабільності.

Українська держава відповідно до національних інтересів послідовно спрямовує зусилля на реалізацію пріоритетних завдань міжнародної спільноти, серед яких відзначимо наступні.

- *Боротьба з тероризмом та участь у миротворчих операціях.*

У 2006 р. Україна приєдналася до Європейської конвенції із запобігання тероризму. Відбувався процес приєднання України до антитерористичної операції НАТО у Середземному морі «Активні зусилля». За умови відповідного рішення Верховної Ради України повноцінна участь українських сил та засобів у цій операції планується на березень 2007 р.

Збройні Сили України продовжують брати активну участь в миротворчих операціях ООН, отримуючи важливий досвід і зміцнюючи українські позиції в рамках Об'єднаних Націй. Для оцінки участі України у цих операціях важливим є і той факт, що з 1992 р. Україна отримала на проведення зазначених операцій від Секретаріату ООН понад 280 млн дол. США.

- *Нерозповсюдження зброї масового ураження.*

Виконання Україною функції голови Підготовчої комісії Організації Договору про всеосяжну заборону ядерних випробувань зміцнило імідж нашої держави як послідовного прихильника принципів нерозповсюдження в умовах загострення ситуації навколо ядерної проблеми Ірану та КНДР.

Рішення про одностороннє зниження рівнів звичайних озброєнь і кількості особового складу Збройних Сил України в рамках Договору про звичайні збройні сили в Європі (ДЗЗСЄ) високо оцінено міжнародною спільнотою як таке, що має важливе значення для подальшого зміцнення режиму обмеження звичайних озброєнь в Європі.

- *Протидія нелегальній міграції.*

Здійснюється робота з метою реалізації ідеї створення Спільного реадмісійного простору ЄС – Україна – РФ–Білорусь – країни походження нелегальної міграції шляхом укладання повномасштабних двосторонніх угод. Міжурядова українсько-російська Угода про реадмісію вже укладена. Парафовано Угоду з ЄС про реадмісію, активізовано переговорний процес щодо укладання аналогічних угод з низкою країн – потенційних «постачальників» нелегальних мігрантів.

- *Боротьба з корупцією.*

Україна домоглася включення її до програм Корпорації «Виклик нового тисячоліття», котрі передбачають фінансування проєктів, спрямованих на боротьбу з корупцією.

Партнерство з міжнародним співтовариством у цих напрямках і надалі залишатиметься серед найважливіших зовнішньополітичних завдань нашої держави.

Міжнародна ситуація, яка склалася на початку XXI століття, потребує переосмислення ролі та місця України у регіоні й світі, чіткого визначення **стратегічних цілей та пріоритетів її зовнішньої політики.**

Глобалізація і формування під її впливом нового світового порядку вимагає від України побудови довгострокових відносин з ключовими світовими центрами сили. Реалізація українських національних інтересів безпосередньо залежить від успіху її участі в євроінтеграційних процесах, якісного поглиблення двосторонньої співпраці зі стратегічними партнерами, утвердження України як регіонального лідера і активізації зовнішньої політики на південно-східному напрямі.

7.1. СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ ТА ПРІОРИТЕТИ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Стратегічні цілі української зовнішньої політики визначаються базовими національними інтересами. На сьогодні **стратегічним завданням зовнішньополітичного курсу України є не лише її розвиток як незалежної суверенної країни, а й досягнення високого рівня конкурентоспроможності держави і суспільства.** Європейські цінності, що визначають національну ідентичність українського суспільства, спроможні стати опорою для модернізації нашої країни, її політичної системи, економіки, соціального і гуманітарного поля. На користь такого підходу свідчить приклад сусідніх країн Центральної і Східної Європи.

Успішна зовнішня політика України повинна базуватися на дотриманні балансу між її цілями та можливостями для їх досягнення. Рівень акумуляції політико-дипломатичних, воєнних, економічних ресурсів країни для вирішення ключових зовнішньополітичних завдань має відповідати їхньому реальному значенню для національних інтересів України. Масштаб української участі у міжнародних справах має бути адекватним нашим можливостям та максимально забезпечувати зміцнення позицій нашої держави.

Послідовність української зовнішньої політики, її прозорість і передбачуваність може бути досягнута лише завдяки ретельному дотриманню **засад зовнішньополітичної стратегії України**, що мають бути виведені за рамки внутрішньополітичної партійної боротьби. Український політичний клас має відмовитися від використання тих чи інших зовнішньополітичних факторів у внутрішньополітичній грі. Встановлення такої політичної традиції, характерної для зрілої державності, буде належно оцінено партнерами і відкриє можливості для послідовного зміцнення міжнародних позицій України. Спроби ревізії зовнішньополітичного курсу України та внесення розбалансованості в управління зовнішньою політикою держави завдають шкоди українським національним інтересам і є неприпустимими.

Компетенція державних органів влади України у сфері зовнішньої політики чітко визначена Конституцією. Зокрема *Президент України* здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, *Верховна Рада України* визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, *Кабінет Міністрів України* забезпечує здійснення внутрішньої та зовнішньої політики. Президент України є гарантом дотримання визначеного міжнародного курсу України у її відносинах з іншими країнами світу, відповідальним за їхній гармонійний розвиток і результативність цього процесу в цілому.

Повноваження Президента у зовнішньополітичній сфері здійснюються через Уряд та МЗС України. МЗС України є провідним державним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішніх відносин України щодо координації діяльності згідно з Указом Президента України від 22 серпня 2005 року «Про внесення змін до Указу Президента України «Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин».

Чітко закріплена у правовому полі **координуюча роль МЗС** у реалізації органами виконавчої влади своїх повноважень у сфері міжнародних відносин має і надалі бути стрижнем побудови і ефективного застосування внутрішньодержавного механізму імплементації зовнішньополітичних завдань, прозорості дотримання єдиної зовнішньополітичної лінії у взаємовідносинах України з державами світу, її участі у багатосторонніх форматах співробітництва.

Національні інтереси України у внутрішньополітичному вимірі та у системі міжнародних відносин становлять єдине ціле. У цілому вони ставлять за мету: забезпечення свободи, незалежності та державного суверенітету України, належного рівня безпеки Української держави і суспільства, створення умов для модернізації країни, її стійкого економічного зростання у поєднанні з надійним захистом прав і свобод українських громадян, розвиток української політичної нації як самобутнього культурно-історичного, політичного і соціально-економічного явища в загальному руслі розвитку європейської цивілізації.

Україна впевнено входить до кола держав, об'єднаних спільними демократичними цінностями. В українському суспільстві дедалі глибше утверджується думка, що свобода, людська гідність, справедливість і солідарність є не лише наріжним основою розвитку суспільства, а й важливими підвалинами формування зовнішньої політики.

Незмінні базові національні інтереси України визначають і незмінні пріоритети й стратегічні цілі зовнішньої політики нашої держави. Вони закріплені відповідними актами вищих органів державної влади – Постановою Верховної Ради України «Про основні напрями зовнішньої політики України» від 1993 р., Законом України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964-IV, Рішенням РНБО «Про Стратегію України щодо Організації Північноатлантичного договору (НАТО)» від 23 травня 2002 р. і відповідним Указом Президента від 8 липня 2002 р., та іншими нормативними документами і рішеннями.

Зокрема, цими документами визначено такі пріоритети і стратегічні цілі.

- **Формування безпечного міжнародного середовища, підтримка міжнародного миру та безпеки** шляхом зміцнення систем колективної безпеки на європейському і трансатлантичному просторі, подальшої участі у міжнародній миротворчій діяльності, багатосторонніх заходах з протидії розповсюдженню зброї масового ураження, тероризму, транснаціональній організованій злочинності, торгівлі людьми, наркотиками та іншим викликам міжнародній безпеці.
- **Захист та підтримка українських громадян та їхніх інтересів за кордоном.**
- **Забезпечення гідного місця України у глобальному поділі праці, безпечне та ефективне входження української економіки у світову економічну систему, зокрема у форматі Світової організації торгівлі.** При цьому необхідно: забезпечити сприятливі зовнішні умови для досягнення максимального ефекту від включення України до міжнародного поділу праці; звести до мінімуму ризики інтеграції у світову економіку; максимально сприяти залученню іноземних інвестицій, орієнтованих на модернізацію економіки; забезпечити зростання українського експорту, підвищити інтерес промисловців та підприємців до роботи на зовнішніх ринках.
- **Вступ до ЄС як стратегічна мета України.** Зовнішньополітична стратегія України пов'язана насамперед з інтеграцією до Європейського Союзу та НАТО. Наближення до цих структур, практичні результати співпраці дозволяють реально оцінити успішність всього європейського напрямку української зовнішньої політики. Алгоритм кроків України на шляху до вступу до Євросоюзу наступний: вступ до СОТ, створення зони вільної торгівлі, підготовка укладення поглибленої угоди з ЄС, створення митного союзу, набуття статусу асоційованого, а згодом і повноправного члена ЄС.
- **Приєднання України до європейської та євроатлантичної систем безпеки,** що передбачає поглиблення відносин з Організацією Північноатлантичного

договору, формування умов для вступу України в НАТО паралельно з участю у безпекових програмах Європейського Союзу та ОБСЄ. Взаємовідносини з НАТО – ключовою організацією із забезпечення безпеки в Європі, повинні базуватися на виконанні взятих Україною зобов'язань, чіткій реалізації прийнятих документів у зазначені в них терміни та наповненні співпраці конкретним змістом. На сьогодні вступ до Альянсу, законодавчо визначений Верховною Радою України одним з основних пріоритетів зовнішньої політики нашої країни, ще не переведений в практичну площину. Але активне наближення до цієї мети та поглиблення співпраці з НАТО вже є надзвичайно актуальним і важливим. Поряд денний відносин України з НАТО фактично збігається з переліком стратегічних інтересів нашої держави, серед яких особливо важливим є реформування всіх сфер державного і суспільного життя. Демократизація, забезпечення свободи слова, гарантування незалежності судової системи, боротьба з корупцією, встановлення ефективного цивільного контролю над усіма складовими Воєнної організації держави продемонструє готовність України до членства в Організації Північноатлантичного договору.

- **Ключові напрями двостороннього співробітництва** – розширення активної взаємодії з країнами-членами Європейського Союзу, Росією, США, та країнами-регіональними лідерами.
- **Розвиток українсько-російського співробітництва** на основі прагматизму та відкритості, взаємовигідної кооперації та співпраці як ключової умови забезпечення національної та регіональної безпеки. Складові нової формули партнерства України та Росії: схожість проголошених орієнтирів внутрішньої та зовнішньої політики двох країн – розвиток громадянського суспільства, ринкові трансформації економік, підвищення добробуту громадян, інтеграція у світовий економічний, політичний та гуманітарний простір. На основі визначених цілей потрібно шукати можливості для конкретних дій: створення зони вільної торгівлі без вилучень та обмежень на основі правил СОТ, спільних підприємств та корпорацій, конкурентоспроможних на світових ринках, завершення міжнародно-правового оформлення кордону, врегулювання питань, пов'язаних з тимчасовим базуванням на території України Чорноморського флоту РФ, розбудова співробітництва у гуманітарній сфері на основі паритетності та рівноправності, розвиток у суспільстві реалістичного бачення відносин з Росією для формування людського виміру взаємовигідного політичного, економічного і гуманітарного українсько-російського співробітництва.
- **Перегляд цілей, формату та механізмів діяльності СНД** з метою його максимального використання для забезпечення національних інтересів України, кожної країни-учасниці. При цьому має бути враховано весь попередній досвід функціонування цієї структури, зокрема негативний. Без запровадження зони вільної торгівлі без виключень та обмежень на основі правил СОТ ефективність СНД є дуже невисокою.
- В умовах фрагментації пострадянського простору та створення на його теренах нових економічних і політичних структур необхідно **визначити доцільність, ступінь та механізми участі України в регіональних утвореннях**, виходячи з цілей та пріоритетів її зовнішньої політики. Ініціативи Росії щодо залучення України до тіснішої економічної інтеграції в рамках таких проєктів, як ЄврАзЕС і СЕП, були і залишаються односторонньо вмотивованими політично, а не економічно. **Утвердження зони вільної торгівлі на принципах**

COT – найвища планка такої інтеграції, прийнятна для України з точки зору її національних інтересів. Елементи інтеграції з пострадянськими країнами мають сенс лише тією мірою, якою вони не перешкоджають реалізації базової стратегічної мети України – вступу до ЄС та НАТО.

- **Нова регіональна політика України має стати одним з ключових елементів європейської та євроатлантичної стратегії нашої держави.** Основними пріоритетами регіонального співробітництва у Балто-Чорноморсько-Каспійському регіоні є:
 - утвердження демократії та безпеки в регіоні, розширення взаємодії у форматі Співдружності Демократичного Вибору;
 - поглиблення співпраці в рамках Організації за демократію та економічний розвиток – ГУАМ, а також у форматі двостороннього співробітництва з країнами Каспійського регіону та Центральної Азії, зокрема в енергетичній сфері;
 - активна взаємодія з європейськими регіональними організаціями, реалізація багатосторонніх безпекових та економічних проєктів, формування субрегіональних систем колективної безпеки в інтересах усіх держав регіону.

7.2. РЕАЛІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЧНИХ ЗАВДАНЬ ІНТЕГРАЦІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКІ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНІ СТРУКТУРИ

Процес європейської інтеграції України посідає принципово особливе місце серед її пріоритетів у сфері зовнішньої політики. Євроінтеграція продиктована самим фактом належності України до європейської цивілізації. По суті вона є процесом реалізації унікальних можливостей Української держави і її громадян, що відкриваються завдяки розкриттю і утвердженню нашої європейськості.

Євроінтеграційний процес передбачає здійснення глибоких перетворень у державі, утвердження в ній демократії та верховенства права, модернізацію політичної системи задля захисту прав людини, формування цілісної демократичної ідентичності українського суспільства, поширення сучасних технологій політичного та економічного менеджменту, закріплення України як конкурентоспроможного та інвестиційно привабливого учасника глобальної економіки. Результатом європейської інтеграції стане утвердження в Україні європейських політичних, економічних, соціальних і гуманітарних стандартів, якісне підвищення рівня життя всіх верств суспільства. Відтак цей процес відповідає інтересам усіх українських громадян.

Євроінтеграційна стратегія України має враховувати взаємопов'язаність процесів інтеграції до Європейського Союзу та НАТО. Взаємодія з цими структурами формує європейський вимір української зовнішньої політики.

7.2.1. Європейська інтеграція України

Вступ до ЄС є стратегічною метою України, досягнення якої залежить як від результативності українських зусиль у сфері впровадження європейських політичних, економічних і соціальних стандартів, так і готовності Європейського Союзу до такого рішення. Така готовність може бути досягнута на якісно новому рівні інтеграції всередині самого ЄС.

2006 рік приніс ознаки завершення «інтеграційної паузи», що настала після негативного результату двох референдумів з ухвалення проєкту Європейської конституції.

Євросоюз демонструє здатність інтегрувати дві сусідні країни, Румунію і Болгарію, в яких ВВП на душу населення становить менше третини від середнього по ЄС і в певних показниках помітно поступається українському. Це рішення свідчить про потужність інтеграційних механізмів ЄС і зростаючу впевненість його керівництва у спроможності подолати економічні проблеми, що виникають під час вступу порівняно небагатих країн, до яких належить і Україна. Ключем до дверей Євросоюзу все більшою мірою стає саме «європейськість» політичної, економічної, соціальної й гуманітарної системи країни у її ціннісному, цивілізаційному розумінні.

Крім того, підготовлена в 2006 році Енергетична стратегія ЄС засвідчила, що гарантування безпеки енергопостачання є потужною мотивацією Євросоюзу. Згідно зі стратегією, Болгарія і Румунія у 2012-2013 роках стануть важливими для Європи енерготранзитними країнами – через їхню територію мають бути прокладені газопроводи в межах проекту «Набукко». Вступ цих країн до ЄС продемонстрував, що євроінтеграція починає розглядатися як інструмент гарантування енергетичної безпеки Євросоюзу. По суті, Україна отримала ще один сигнал – шлях до відкриття її європейської перспективи лежить через поглиблення партнерства з ЄС у сфері надійного транзиту енергоносіїв.

Ще один важливий сигнал – чіткі заяви канцлера Німеччини, яка головує в ЄС з початку 2007 року, про необхідність завершення роботи над прийняттям Європейської конституції. Він свідчить – у Євросоюзі зростає готовність до нового рівня інтеграції, на якому рішення про європейську перспективу України прийматиметься в контексті нових можливостей і нових підходів.

Але вже сьогодні можна стверджувати – прагматизм у вирішенні стратегічних завдань має стати рушійною силою подальшого просування нашої держави до ЄС, а позитивні результати спільної взаємодії у конкретних справах – запорукою тривалого успіху. Лише завдяки цілеспрямованій роботі всіх гілок влади можливо досягти відчутних політичних і соціально-економічних успіхів, наблизити Україну до європейських норм і стандартів, переконати європейських партнерів в обґрунтованості прагнення нашої країни вступити до ЄС.

У цьому контексті виконання **Плану дій Україна – ЄС** є одним з ключових інструментів реалізації якісно нового формату нашого партнерства з ЄС. За 2006 рік Україна досягла значного прогресу у виконанні завдань Плану дій у ширшому контексті економічних та політичних реформ.

Важливішою віхою у відносинах з ЄС стало проведення вільних та демократичних парламентських виборів в Україні, що було визначено одним з ключових пріоритетів Плану дій та підтримано відповідною резолюцією Європейського парламенту від 6 квітня 2006 року щодо виборів до Верховної Ради та місцевих рад в Україні. У цій резолюції міститься заклик до європейських інституцій виробити стратегічний підхід до розвитку відносин з Україною після 2008 року, зважаючи на прогрес, досягнутий нашою країною на шляху демократичних перетворень.

Після успішного виконання Плану дій, передусім його політичних пріоритетів, має бути укладено якісно новий документ, що стане ефективною основою подальшого розвитку відносин. Тому найважливішим середньостроковим пріоритетом двосторонніх відносин є **укладання нової угоди** європейського типу, яка б ґрунтувалася на принципах інтеграції та асоціації між Україною та ЄС. Майбутня угода має закласти якісно нову юридичну базу двосторонньої співпраці та замінити Угоду про партнерство і співробітництво (УПС), десятирічний термін дії якої завершується на початку 2008 року.

Наступним пріоритетом є створення зони вільної торгівлі з Європейським Союзом, що має особливе значення для України, оскільки значно розширить доступ українських товарів та послуг до єдиного ринку ЄС. За домовленістю, формальні переговори щодо цього питання розпочнуться одразу після набуття Україною членства у СОТ.

Укладення угоди про спрощення візового режиму є одним з важливих елементів якісно нового формату наших відносин з Європейським Союзом. Така угода не означатиме скасування візового режиму для українських громадян, але стане першим вагомим кроком у цьому напрямі. Наша мета – створення повноцінного безвізового режиму між Україною та ЄС, формування простору вільного пересування наших громадян.

Таким чином, середньострокова дорожня карта євроінтеграційного курсу України полягає в наступному: прогрес у виконанні політичних пріоритетів Плану дій, приєднання України до СОТ, започаткування переговорів про створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС та переговори з ЄС про укладання нової угоди, яка має замінити нинішню УПС. Успішна реалізація цих планів, укладення і прогрес у виконанні Європейської угоди про асоціацію відкривають шлях до початку переговорів про вступ до ЄС через використання механізму подання заявки на членство в Європейському Союзі.

Активно розвивається договірно-правова база відносин Україна – ЄС. Вона поповнилася низкою важливих для України угод, серед яких виділимо Рамкову угоду з Європейським інвестиційним банком, Угоди «Про співробітництво України з ЄС у створенні цивільної глобальної навігаційної супутникової системи (ГНСС) (ГЛІЛІЕО)», «Про використання ядерної енергії в мирних цілях», «Про визначення загальної схеми участі України в операціях ЄС із врегулювання криз».

На початку 2006 року Європейський Союз визнав ринковий статус української економіки. Усунення дискримінаційних бар'єрів створило для українських товаровиробників, а також ЄС нові можливості. Отриманий Україною ринковий статус вже сьогодні є солідним рекомендаційним листом, до якого прислухаються іноземні інвестори.

Відбулося якісне поглиблення співробітництва у сфері спільної зовнішньої й безпекової політики. Україна отримала право приєднуватися до заяв і позицій Європейського Союзу з регіональних та міжнародних питань. Раніше це право належало лише країнам-кандидатам та потенційним країнам-кандидатам на членство в ЄС. Наприкінці листопада 2006 року Україна приєдналася до 799 з 864 заяв ЄС.

Україна і ЄС активно співпрацюють у врегулюванні Придністровського конфлікту на основі Плану Президента України В. Ющенка «До врегулювання через демократію». Започаткована та успішно діє Місія Єврокомісії з надання допомоги на українсько-молдавському кордоні.

Ефективно залучається допомога ЄС у знищенні застарілих та надлишкових озброєнь в Україні, зокрема й у подоланні Новобогданівської техногенної небезпеки.

У сфері юстиції, свободи та безпеки започатковано співпрацю з Агентством ЄС з менеджменту оперативного співробітництва на зовнішніх кордонах ЄС (FRONTEX), а також розпочато переговори щодо укладання стратегічної Угоди про співробітництво з Європолом і Євроюстом.

Завершено переговорний процес і парафовано тексти угод про взаємне спрощення візового режиму та рeadмісію. ЄС готовий надати практичну технічну та фінансову допомогу для реалізації Угоди між Україною та Європейським Союзом щодо рeadмісії осіб.

Важливими для набуття досвіду інтеграції в ЄС є постійно діючі двосторонні механізми співробітництва з державами-членами ЄС, зокрема Українсько-Польська конференція та Українсько-Литовська комісія з питань європейської інтеграції. Активно розвивається співпраця з питань євроінтеграції із Словаччиною, Угорщиною, Болгарією.

У цілому відносини України з ЄС розвиваються динамічно. Україна поступово, шляхом пошуку взаємоприйнятних компромісів з окремими інституціями та державами-членами ЄС рухається курсом інтеграції до спільного політико-безпекового, економічного та правового простору ЄС.

Варто належно оцінити ще один позитивний здобуток у відносинах України з ЄС – значну позитивну зміну сприйняття України у середовищі народів Об'єднаної Європи. Помаранчева революція надала поштовху для формування нового бачення України громадянами країн ЄС. Соціологічні опитування свідчать про суттєву підтримку бачення майбутнього Євросоюзу, що включає Україну.

7.2.2. Євроатлантична інтеграція України

В умовах глобалізації національна безпека будь-якої країни, зокрема ядерної, не може забезпечуватися повною мірою без тісної співпраці з впливовими міжнародними структурами безпеки субрегіонального, регіонального та глобального рівнів. За формування єдиного світового простору міжнародної безпеки позиція нейтралітету і позаблоковості поступово і неухильно втрачає сенс. Навіть традиційно нейтральні європейські держави давно користуються перевагами системи колективної безпеки, що формується завдяки НАТО та безпековій політиці ЄС, і роблять посильний внесок у формування загальноєвропейської архітектури безпеки. Зрештою, уроки історії – як нашої власної, так і закордонної – свідчать, що нейтралітет ніколи не був достатньою гарантією для досягнення належного рівня безпеки.

Ці уроки були значною мірою враховано під час формування українських пріоритетів зовнішньої політики. Відтак, принциповим пріоритетом зовнішньої політики України є приєднання до європейської системи безпеки, що передбачає поглиблення відносин з Організацією Північноатлантичного договору, формування умов для вступу України в НАТО.

У 2006 році тенденція розвитку політичних відносин України з НАТО в цілому посилилася. Створена та реально функціонує національна система координації співробітництва України з НАТО, дієвим механізмом якої є Міжвідомча комісія з питань підготовки України до вступу в НАТО.

Триває реалізація програми Інтенсифікований діалог (ІД) Україна-НАТО з питань членства та відповідних реформ. Станом на середину 2006 р. в Альянсі сформовано готовність підтримати зусилля України відповідати вимогам до країн-учасниць, передбачених Вашингтонським договором 1949 року. Така готовність знайшла відтворення у консенсусі щодо необхідності піднесення відносин з Україною до рівня Плану дій щодо членства в НАТО. Участь у ПДЧ має особливу цінність для України, оскільки передбачає проведення важливих для країни демократичних реформ у політичній, економічній та безпековій сферах за сприяння і з кваліфікованим оцінюванням ефективності їх впровадження з боку партнерів.

Проте коаліційний Кабінету Міністрів України досі не повідомив про свою готовність підняти співпрацю з НАТО на рівень ПДЧ, заявляючи про перегляд часових рамок та тактики практичних дій щодо подальшої євроатлантичної інтеграції України.

Держави-члени НАТО за такої ситуації повідомляють про відкритість дверей Альянсу для України. Але в той самий час їх представники наголошують на необхідності звільнити відносини Україна-НАТО від української внутрішньополітичної кон'юнктури та забезпечити краще інформування українського суспільства про цілі Альянсу, мету і значення вступу України до цієї організації.

В реаліях, що склалися, ключовим є дотримання всіма українськими державними органами вже прийнятих рішень про євроатлантичну інтеграцію України, забезпечення повної прозорості цього процесу, всебічне інформування українських громадян щодо різних аспектів співпраці з цією організацією.

Минуло вже кілька років з часу прийняття Закону України «Про основи національної безпеки України» та Рішення РНБО «Про Стратегію України щодо Організації Північноатлантичного договору (НАТО)» (набуло чинності відповідно до Указу Президента України), якими затверджено курс нашої держави на інтеграцію і вступ до Організації Північноатлантичного договору. Проте досі згачній частині громадян України не відоме значення цих документів та довготривалі позитивні результати євроатлантичної інтеграції для майбутнього нашої країни.

Набуття Україною членства в Альянсі дозволило б нашій державі брати безпосередню участь у процесах вироблення і прийняття рішень щодо європейської, євроатлантичної та глобальної безпеки. Воно означатиме отримання Україною безпрецедентних гарантій забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності та непорушності державних кордонів.

Україна вже має багаторічний позитивний досвід співпраці з НАТО, важливий для оцінки її євроатлантичної перспективи.

НАТО надає допомогу Україні у вирішенні проблем звільнених у запас військовослужбовців. Завдяки фінансовій підтримці Альянсу з грудня 1999 р. до 2006 р. було організовано 39 курсів з вивчення іноземних мов (англійської, німецької, французької, італійської) і 15 курсів з основ ведення підприємницької діяльності для звільнених у запас офіцерів. Для програми перепідготовки військовослужбовців на 2006 рік було виділено 300 тис. євро.

Північноатлантичне співтовариство надає ефективну практичну допомогу під час надзвичайних ситуацій та техногенних катастроф. В Україні також траплялися випадки, коли допомога НАТО була своєчасною і необхідною. Це і ліквідація аварії на колекторних спорудах Харкова, і подолання наслідків повеней у Закарпатті.

Серед позитивів, які Україна має вже сьогодні, слід згадати проєкт НАТО щодо створення Трастового фонду для ліквідації надлишків застарілих боєприпасів в Україні, а це 133 тис. тонн, 1,5 млн одиниць стрілецької зброї та 1 тис. одиниць переносних зенітно-ракетних комплексів. Наприкінці 2005 року у Харківській області розпочався перший трирічний етап проєкту, на реалізацію якого вже витрачено 4,1 млн євро. Вартість усього першого етапу становитиме близько 8 млн євро. Загалом проєкт розраховано на 12 років і на його реалізацію передбачено витратити понад 25 млн євро.

Завдяки співробітництву з НАТО збережений полігон «Яворів» у Львівській області, до забезпечення діяльності якого залучаються десятки малих та середніх підприємств. Функціонування полігону забезпечує постійну високооплачувану роботу тисячам працівників, замовлення на надання побутових та інших послуг, поставки продуктів харчування, одягу тощо.

Наша держава отримує реальний зиск і внаслідок використання української транспортної авіації для проведення ротації миротворчих контингентів Африканського союзу в Дарфурі за тилового забезпечення з боку Альянсу. Наразі опрацьовується можливість залучення українських фахівців до діяльності Міжнародних сил сприяння безпеці в Афганістані. Триває робота над угодою з НАТО про транзит сил та вантажів територією України.

Євроатлантична інтеграція була і залишається ключовим елементом політики національної безпеки нашої держави, важливою гарантією нашого вільного демократичного, економічного і соціального розвитку.

7.3. ПРІОРИТЕТИ ДВОСТОРОННЬОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Важливим зовнішньополітичним фундаментом для будь-якої країни є двосторонні відносини. На цьому рівні Україна прагне подальшого поглиблення дружніх та взаємовигідних стосунків з партнерами в усьому світі. Ключовий напрям двостороннього співробітництва – розширення активної взаємодії з країнами-членами Європейського Союзу, іншими країнами Європи, США, Росією та країнами-регіональними лідерами.

7.3.1. Україна – країни Європи

Переважаюча більшість європейських країн є членами ЄС і НАТО або тісно співпрацюють з цими організаціями. Вступ до Євросоюзу з 1 січня 2007 року Болгарії та Румунії ще більше підкреслив важливість цих структур, які під час глобалізації залишаються центрами тяжіння для європейських народів. Активізація двосторонніх відносин з країнами Європи передбачає не лише вихід на новий рівень двостороннього політичного та економічного співробітництва, а й практичну реалізацію українських цілей європейської та євроатлантичної інтеграції.

З цією метою зовнішньополітичні зусилля України спрямовуються на:

- забезпечення підтримки євроатлантичних та євроінтеграційних прагнень України з боку лідерів процесу формування Об'єднаної Європи, зокрема Німеччини та Франції;
- активне використання потенціалу нових членів ЄС, передусім Польщі та держав Балтії, для запровадження нових форм регіонального співробітництва;
- тісне співробітництво з тими країнами Європи, які підтримують курс України на членство в ЄС;
- конструктивне співробітництво з країнами Південно-Східної Європи, а також посилення участі України в регіональних та субрегіональних ініціативах (ПС/ПСЄ, ПСЕС), які є складовою інтеграційної політики ЄС;
- розширення співробітництва України з країнами ЄС через такі формати, як Веймарський трикутник (ФРН – Франція – Польща) + Україна та Вишеградська четвірка (Чехія-Словаччина-Угорщина-Польща) + Україна;
- посилення політичного та економічного співробітництва з країнами Європи з метою забезпечення підтримки демократичних реформ в українському суспільстві, збереження регіональної стабільності, створення сприятливих умов для іноземних інвесторів.

Високої оцінки заслуговує підтримка України з боку Республіки Польща на шляху до європейської та євроатлантичної інтеграції. **2006 рік характеризувався стабільним динамічним політичним діалогом між Україною та Республікою Польща. Діє система механізмів двостороннього співробітництва, у тому числі Консультаційний Комітет Президентів України і РП, Комісія з питань економічного співробітництва, Українсько-Польська конференція з питань європейської інтеграції, Міжурядова координаційна рада з питань міжрегіонального співробітництва, щорічний Українсько-Польський економічний форум, Парламентська асамблея України та Польщі.**

7.3.2. Відносини з Російською Федерацією

Стратегічний характер українсько-російських відносин ґрунтується на принципі обопільного визнання та поваги до суверенного права кожної з держав на здійснення зовнішньої та внутрішньої політики на основі власних національних інтересів та цілей державного розвитку, відповідно до принципів рівноправності та взаємної вигоди, що зафіксовано Договором про дружбу, співробітництво і партнерство від 31.05.1997 року.

Важливість українсько-російських відносин з точки зору національних інтересів України зумовлена наступними факторами.

- Партнерські відносини з Росією є фундаментальним чинником стабільності на всьому європейському просторі, у їх взаємовигідному розвитку зацікавлені всі європейські країни, Євросоюз і НАТО.
- Російська Федерація є великою континентальною державою, яка володіє стратегічними вуглеводними ресурсами і за нинішніх умов фактично є монополістом на шляхи їх постачання в Україну.
- Українсько-російське економічне співробітництво є однією з стратегічних складових зовнішньоекономічної стратегії України, враховуючи друге, після ЄС, місце РФ у зовнішньоторговельному обороті нашої держави.
- Характер відносин України з Росією є одним з принципових елементів міжнародних відносин на європейському континенті, який значною мірою впливає на геополітичну конфігурацію та баланс сил між європейським (ЄС, НАТО) та євразійським (Росія – домінант) центрами тяжіння.

З урахуванням зазначених чинників українсько-російські відносини є стратегічно важливими для нашої держави як з точки зору реалізації стратегічного курсу України на європейську та євроатлантичну інтеграцію, так і в контексті її економічних інтересів.

При цьому слід окремо наголосити на хибності та необґрунтованості протиставлення європейського курсу України розвитку відносин з РФ. Стабільне співробітництво з Росією є необхідною передумовою реалізації європейської та євроатлантичної стратегії України, що передбачає органічне поєднання процесу імплементації європейських принципів та норм з розвитком взаємовигідного українсько-російського співробітництва.

Крім досягнення цілей двостороннього характеру, таке співробітництво передбачає сприяння зміцненню загальноєвропейської безпеки, створенню умов для широко-масштабного регіонального і трансрегіонального політичного та торгово-економічного співробітництва.

Ключовими напрямками розвитку двосторонніх українсько-російських відносин є співробітництво в політичній, економічній, науково-технічній та культурно-

гуманітарній сферах. Пріоритетне значення належить розвитку торгово-економічного співробітництва, що офіційно визнається обома сторонами на всіх рівнях взаємодії.

Водночас, враховуючи централізований механізм прийняття рішень, який існує в Росії, принципове значення має підтримання постійного двостороннього політичного діалогу на найвищому рівні. У цьому контексті візит президента Російської Федерації в Україну у грудні 2006 став знаковою подією, що засвідчила штучність надмірної політизації окремих сфер двосторонніх відносин.

Домовленість президентів України і РФ щодо підписання Декларації про зміст стратегічного партнерства та Плану дій на 2007-2008 роки підтвердила прагнення сторін розбудовувати рівноправні відносини, що спираються на баланс інтересів і спрямовані на благополуччя українського і російського народів.

Визначальну роль для подальшого розвитку широкомасштабного співробітництва з Росією відіграє Українсько-Російська міждержавна Комісія, яку очолюють глави обох держав. У рамках Комісії діють Комітет з питань економічного співробітництва на чолі з главами урядів, підкомітети з питань безпеки, міжнародного співробітництва, гуманітарної співпраці. Активно розпочала свою діяльність Підкомісія з питань функціонування ЧФ РФ та його перебування на території України.

У цілому 2006 рік можна назвати роком **оновлення механізмів відносин з Російською Федерацією**. Активізувався переговорний процес з найважливіших питань з метою забезпечення подальшого динамічного розвитку співробітництва на взаємовигідній основі. За підсумками проведеної роботи підписано Програму міжрегіонального та прикордонного співробітництва на період до 2010 року, започатковано практичну роботу з приведення діяльності Чорноморського флоту РФ на території України у відповідність до укладених угод та законодавства нашої держави тощо.

Разом з тим на розвиток двосторонніх відносин негативно впливають такі чинники, як:

- спроби надати пріоритет розвитку багатостороннього співробітництва на пострадянському просторі за рахунок підпорядкування українсько-російської співпраці цим форматам;
- постійна загроза «торгових воєн», викликаних намаганнями обмежити доступ української продукції на ринки РФ, що непереконливо приховуються економічною чи санітарно-безпековою аргументацією;
- намагання окремих російських політичних сил впливати на внутрішньополітичну ситуацію в Україні за активного використання російських ЗМІ на території України з особливим акцентуванням на так званому «мовному питанні», «розколі України на Захід та Схід» тощо.

Наведені вище чинники не дозволяють реалізувати повною мірою прагнення України до лібералізації двосторонньої торгівлі, гарантування вільного руху капіталів та послуг, уникнення ідеологізації відносин двох країн, забезпечення їхнього розвитку на засадах, визначених у рамковому Договорі про дружбу, співробітництво і партнерство.

Зазначені фактори не дозволяють використати і потенціал економічного співробітництва в рамках СНД. Можна констатувати, що з початку 2000-х років економічна складова активно відсувається на третій план діяльності Співдружності. Про це свідчить, зокрема, порядок денний самітів, засідань Ради глав урядів, Ради міністрів закордонних справ, хід засідань галузевих органів СНД.

Разом з тим, хоча й повільно, **вирішуються проблемні питання двосторонніх українсько-російських відносин**. У цілому можна констатувати ознаки прогресу на багатьох напрямках.

Насамперед, незважаючи на періодичне загострення проблем, забезпечується надходження в Україну природного газу. Шляхом переговорів вирішуються питання тимчасового, до 2017 року, перебування Чорноморського Флоту РФ на території України. Досягнуто рішення про зняття низки обмежень у двосторонній торгівлі, підписано Угоду про реадмісію.

Дуже непросто, але просувається вирішення прикордонних питань. Здійснено делімітацію сухопутної ділянки державного українсько-російського кордону. Водночас принциповим завданням залишається демаркація суходолу та розмежування морських кордонів. Щодо вирішення цього питання російська сторона пропонує підхід, який не має аналогів у міжнародному праві.

При цьому за обоюсторонньою позицією сторін зміцнення режиму українсько-російського кордону, спрямоване на ефективне запобігання нелегальній міграції, торгівлі зброєю, наркотичними речовинами, контрабанді, не повинно створювати перешкоди нарощуванню людських контактів. У поглибленні економічних та культурних зв'язків важлива роль належить розвитку прикордонного та міжрегіонального співробітництва.

Для України **стратегічне значення має розвиток взаємовигідного співробітництва у паливно-енергетичній сфері**, зокрема у сфері транспортування енергоносіїв та у сприянні ефективному і безпечному функціонуванню трансконтинентальних транспортних коридорів.

На цьому напрямі триває активна робота з активізації співробітництва. Зокрема, досягнуто домовленості щодо збільшення з 2007 року обсягу транзиту нафти через Україну. Сторонами погоджено питання збільшення обсягів транзиту російського природного газу українською газотранспортною системою. Варто також відзначити прогрес у питанні поновлення постачань до Росії української електроенергії.

Незважаючи на відмову російської сторони від подальшої участі в проекті створення літака Ан-70, існують перспективні можливості подальшого розвитку українсько-російського співробітництва в сфері авіа- та ракетобудування. Першочерговим у цьому зв'язку є питання врегулювання прав на результати інтелектуальної діяльності з метою забезпечення серійного виробництва літаків Ан-124 «Руслан», Ан-148 та Ан-140, а також реалізація заходів з охорони технологій, інтелектуальної власності та конфіденційної інформації в рамках створення космічного ракетного комплексу «Циклон-4».

У культурно-гуманітарній сфері Українська держава вживає заходів для забезпечення відповідно до європейського досвіду прав своїх громадян – етнічних росіян. Нині перебувають на стадії розробки нові законопроекти, зокрема: «Про національні меншини в Україні» (нова редакція), «Про розвиток і застосування мов в Україні», «Про концепцію державної етнонаціональної політики» тощо.

Проте у цій сфері ще не досягнуто належного рівня взаємності з боку РФ. Мільйони етнічних українців, які проживають у Росії, на відміну від етнічних росіян в Україні, не мають можливості отримувати освіту та інформацію рідною мовою.

Розвиток співробітництва між Україною та Росією передбачає також міжнародну співпрацю двох країн. При цьому геополітичні відмінності між ними, зокрема різниця у задекларованих пріоритетах зовнішньої політики, зумовлюють специфіку інтересів України та РФ на міжнародній арені.

За всієї різниці у підходах до таких стратегічних питань, як розширення НАТО, роль СНД, відносини з ЄС, основою українсько-російського діалогу є загальні принципи міжнародної безпеки, мирного врегулювання конфліктів, протидії новим викликам і загрозам, будівництва нової Європи без ліній розподілу.

У практичному плані йдеться передусім про подальшу розбудову двосторонніх торгових відносин у рамках СОТ, формування зони вільної торгівлі Україна-ЄС та єдиного європейського економічного простору за участю Євросоюзу та РФ, розвиток міжнародного співробітництва в енергетичній сфері тощо. Здійснюються консультації між українською та російською сторонами в рамках ООН, Ради Європи, ОБСЄ.

У цілому забезпечення позитивного клімату в українсько-російських відносинах, їхнього динамічного розвитку на рівноправних добросусідських засадах є одним з факторів забезпечення стабільності на європейському континенті, зміцнення безпеки та довіри, розширення взаємовигідного торгово-економічного та культурно-гуманітарного співробітництва.

7.3.3. Україна – Сполучені Штати Америки

Розвиваючи стратегічне партнерство зі США, наша держава виходить з чіткого розуміння тієї ключової ролі, яку ця наддержава відіграє у системі політичних, економічних, науково-технологічних, воєнно-політичних координат нинішнього світу. **Завдяки відновленню інтенсивного діалогу найвищого рівня і готовності України та США до прагматичного підходу у розв'язанні «гострих питань» вдалося досягти важливих позитивних зрушень:**

- уряд США скасував торговельні санкції щодо товарів походженням з України;
- США відновили для українського експорту пільги згідно з Узагальненою (Генералізованою) системою преференцій;
- уряд США надав Україні статус країни з ринковою економікою;
- Україна та США підписали двосторонній Протокол про умови доступу на ринки товарів і послуг у рамках переговорного процесу про вступ України до Світової організації торгівлі;
- США скасували дію щодо України поправки Джексона-Веніка;
- конгрес і президент США ухвалили рішення про виділення у Вашингтоні земельної ділянки для спорудження пам'ятника жертвам Голодомору в Україні 1932-1933 рр.

Підтримуючи демократичні та ринкові перетворення в нашій державі, США збільшили на 60 млн дол. асигнування на проведення реформ (на додаток до вже передбачених бюджетом США 2005 року у рамках «Акта з підтримки свободи» 79 млн дол.); зробили додатковий внесок у розмірі 45 млн дол. до Чорнобильського фонду з будівництва об'єкту «Укриття», що збільшило частку цієї країни до 203 млн дол.

Україна і Сполучені Штати підписали угоду про «порогову» програму корпоративної «Виклику нового тисячоліття» на суму 45 млн дол., спрямовану на зменшення корупції. Розрахована на два роки, програма має зміцнити спроможність громадянського суспільства відстежувати і викривати корупцію, сприяти судовій реформі, боротися з корупцією під час вступу до вищих навчальних закладів. Успішне виконання «порогової» програми відкриє Україні доступ до набагато масштабніших програм корпоративної.

Таким результатом сприяла **динаміка зовнішньополітичних контактів на високому політичному рівні між Україною та США у 2006 році**, над якою успішно працювала українська дипломатія.

У встановленому порядку відбувся робочий візит до США прем'єр-міністра України В. Януковича, з яким посадові особи у Вашингтоні зустрічались як з головою Уряду, сформованого у результаті вільних і чесних виборів.

Сьогодні США є одним з найбільших (п'яте місце після Німеччини, Кіпру, Австрії та Великобританії) закордонних інвесторів в економіку України. За даними Держкомстату, станом на 1 липня 2006 р. обсяги американських інвестицій становили 1 млрд 322 млн дол.

Пріоритетне значення в міжнародній політиці США традиційно відводиться питанням глобального характеру. Внаслідок незадовільного для США розвитку подій в Іраку та Афганістані ресурсні можливості США, необхідні для здійснення впливу в глобальному масштабі, зменшуються. США дедалі більше відходить від односторонніх дій на користь домовленостей з ЄС, Китаєм, Росією та багатосторонніх компромісів у питаннях міжнародної безпеки і стабільності. Відносини між США та іншими великими державами стають більш прагматичними.

Останніми роками політика США на зближення з Україною почала набувати більш помітного практичного втілення у напрямі зміцнення *стратегічного партнерства*. США є прихильниками членства України в НАТО та готові допомагати їй у цьому. Приєднання України до Інтенсифікованого діалогу України з НАТО сталося за активної підтримки з боку США. Американська сторона проголосила про свою підтримку приєднання України до Плану дій щодо членства. У 2006 р. Україна за підтримки Вашингтона стала повноправним членом Ради міністрів оборони Південно-Східної Європи, що очолюється США і є складовою євроатлантичної системи безпеки, а також приєдналася до відповідного військового підрозділу цієї організації SEEBRIG.

Глобальна та регіональна політика США спрямована на реалізацію їхніх життєво важливих інтересів, окремі з яких збігаються з інтересами України. Постійно діючим фактором в українсько-американських відносинах є стратегічна зацікавленість США у підтримці української незалежності й розвитку демократичних інституцій. Сполучені Штати сподіваються, що успіхи демократичних перетворень в Україні сприятимуть поширенню зони демократії та стабільності у світі. На даний момент стратегічні зовнішньополітичні завдання України значною мірою збігаються з американськими стратегічними пріоритетами.

Підтримка з боку США європейських та євроатлантичних прагнень України відбувається в контексті ширшої американської політики щодо Східної Європи, пострадянського простору, Чорноморсько-Каспійського регіону та політики щодо енергетичних ресурсів і маршрутів їх доставки. У цьому контексті Україна посідає одне з ключових місць. Підтримка інтеграції України в НАТО і ЄС є складовою загальної політики Вашингтону з підтримки розширення цих організацій на Схід. На думку керівництва США, зазначені зміни у системі трансатлантичних відносин відповідають інтересам стабільності, безпеки і розвитку в Європі та світі.

Політика підтримки розширення Євросоюзу суттєво зміцнила позиції США у Центрально-Східній Європі, серед нових членів та кандидатів на членство в ЄС. Водночас така політика не співпадає з позицією деяких країн Євросоюзу. Хоча розбіжність інтересів США та деяких країн «старої» Європи не варто абсолютизувати, в українській політиці вона має бути врахована з метою мінімізації її можливого негативного впливу.

Оскільки США має найвагоміший вплив у міжнародних фінансових інституціях, доцільно приділяти особливу увагу використанню її можливостей для залучення додаткових фінансових ресурсів в економіку України і водночас дотримуватися обов'язкової вимоги, згідно з якою співпраця у фінансовій сфері відбуватиметься на прийнятних для України умовах.

Сфера енергетики, а також питання, пов'язані з інтеграцією України в НАТО, визначатимуть порядок денний українсько-американських відносин у близькій перспективі. Україні доцільно ефективніше використовувати можливості США для подальшої реалізації політики інтеграції до НАТО та ЄС, посилити американський вектор української зовнішньої політики.

7.4. НОВА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ

Нова регіональна політика має стати одним з ключових елементів європейської та євроатлантичної стратегії України. Адже питання розширення ЄС і Північноатлантичного альянсу, безпеки на європейському та євроатлантичному просторі, енергетичної безпеки та побудови надійних транзитних шляхів нерозривно пов'язані з регіоном, розташованим між Балтійським, Чорним і Каспійським морями.

Інтереси України полягають у налагодженні рівноправних відносин з країнами Балто-Чорноморсько-Каспійського регіону на засадах практичної доцільності та взаємовигоди, у сприянні економічному співробітництву в регіоні, у врегулюванні кризових і конфліктних ситуацій, формуванні ефективних механізмів взаємодії в інтересах безпеки і стабільності, у співпраці у сфері збереження довкілля та у військово-технічному співробітництві.

Важливими завданнями політики України у регіоні є:

- формування альтернативних джерел постачання і транзиту енергоносіїв, реалізація спільних економічних та енергетичних проектів;
- посилення геополітичної ролі України шляхом поглиблення політичної, безпекової та економічної взаємодії в рамках ГУАМ та інших регіональних організацій;
- активізація участі України у врегулюванні заморожених конфліктів;
- активна участь у програмах ЄС для країн регіону у форматі Європейської політики сусідства;
- партнерство у рамках Організації Чорноморського економічного співробітництва (ОЧЕС), інтенсифікація двостороннього співробітництва з чорноморськими країнами.

Україна має інтенсивно включитися у процеси розбудови міжнародних транспортних коридорів. Збереження нинішніх та нарощення в перспективі нафтових та газових потоків з Росії, Центральної Азії та Каспійського регіону в Європу є виключно важливим національним інтересом України. Пріоритетним завданням України є також захист національних інтересів нашої держави на ринку послуг транзиту енергоносіїв та вантажоперевезень. У цьому зв'язку пріоритетного значення набуває реалізація міжнародних і національних проектів, які сприятимуть поновленню та нарощенню транзитно-транспортної інфраструктури нашої держави та її залученню до європейської системи поділу праці.

У двосторонньому форматі успішно розвиваються українсько-грузинські відносини, які останнім часом стали більш динамічними і змістовними, суттєво розширили

свої рамки. Значні перспективи мають відносини України з Азербайджаном, які сьогодні позначені зростанням товарообігу, істотними напрацюваннями в енергетичній, військово-технічній, транспортній, будівельній та інших галузях. Посиленню ролі України у регіоні та виходу на регіон Середнього Сходу має сприяти розвиток відносин з Вірменією.

Без системної, стратегічно обґрунтованої політики у Каспійському та Центральноазійському регіонах неможливе вирішення такого найважливішого для України завдання, як диверсифікація джерел енергопостачання і створення надійної системи енергетичної безпеки України.

7.5. ПІВДЕННО-СХІДНИЙ НАПРЯМ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Однією з провідних тенденцій сучасного світового розвитку є феномен економічного піднесення ряду країн Азії, які перетворюються на впливові суб'єкти міжнародних відносин. Близький Схід, Південна Азія, Азійсько-Тихоокеанський регіон стають потужними центрами світового політичного і економічного життя.

Використання потенціалу співробітництва у рамках південно-східного напрямку дозволяє надати зовнішній політиці України більшу збалансованість та прагматичність, відкриває можливості для підключення до нових глобальних та транс'євразійських енергетичних, економічних, безпекових проектів, для збереження та розвитку нашого науково-технологічного потенціалу.

Зміни у Туркменістані спонукають до пошуку нових підходів у реалізації взаємовигідного партнерства. Зберігається позитивна динаміка українсько-казахстанських відносин, втілюється у реальні проекти План дій Україна-Казахстан на 2005-2006 рр. («Дорожня карта»). Проведення у 2007 р. Року Казахстану в Україні буде наступним вагомим кроком на шляху до подальшого розвитку відносин України з цією країною Центральної Азії. Здійснюються заходи щодо розвитку відносин України з Республікою Узбекистан. Наша держава, разом з Росією та Китаєм, зберігає провідні позиції серед найбільших експортерів до Узбекистану. Крім того, незважаючи на ряд об'єктивних моментів, у 2005-2006 рр. забезпечувалося транспортування туркменського газу в Україну територією Узбекистану. Існують реальні перспективи залучення України до реалізації вигідних енергетичних проектів у Таджикистані.

Пошук перспективних можливостей розв'язання проблеми диверсифікації джерел енергопостачання зумовлює значення **Близькосхідного регіону**. Незважаючи на політичну нестабільність, викликану як невирішеністю внутрішніх проблем в окремих країнах, так і значними змінами у розстановці сил у самому регіоні, Близький Схід відіграє і потенційно спроможний відігравати дедалі важливішу роль у світовій політиці та економіці.

Виважена політика Української держави на Близькому і Середньому Сході, зокрема й винайдена модель участі України у миротворчій місії в Іраку у 2003-2005 рр., послідовна позиція щодо необхідності вирішення складних проблем регіону виключно мирними засобами, дозволили нашій державі зберегти у регіоні свої позиції та позитивний імідж і водночас сформувати відповідні механізми співпраці.

Серед пріоритетних завдань реалізації національних інтересів України на Близькому Сході визначимо такі:

- **отримання доступу до енергетичних ресурсів Близькосхідного регіону**, для чого потрібно опрацювати оптимальні шляхи постачання близькосхідних вуглеводнів до України та забезпечити необхідні політичні, фінансово-економічні та технічні умови реалізації цих шляхів;
- **посилення економічної присутності України на регіональних ринках**, які є перспективними для збуту української продукції машинобудівного комплексу та металопрокату, надання науково-технічних і будівельних послуг у військово-технічній сфері та сфері високих технологій, насамперед космічній;
- **використання інвестиційного потенціалу регіону**, який є досить потужним, стрімко зростає і посилює свою присутність у країнах неісламського світу, а отже, може бути використаний в інтересах розвитку української економіки, сільського господарства, рекреаційного та туристичного бізнесу;
- **реалізація нового етапу політики України щодо Іраку**, який залишається зоною важливих інтересів України і після завершення миротворчої місії у складі багатонаціональних сил;
- **активізація українсько-турецького співробітництва** з особливим акцентом на співпрацю у галузі диверсифікації джерел постачання та транспортування енергоносіїв, враховуючи, що Україна зацікавлена в низці енергетичних проєктів, учасницею яких є Туреччина.

Україна повинна налагоджувати взаємовигідні відносини з країнами **Азійсько-Тихоокеанського регіону (АТР)**, на який вже нині припадає близько половини світового промислового виробництва та світової торгівлі. Стабільне економічне зростання країн АТР створює для України перспективні можливості у сфері розвитку торгівлі, залучення інвестиційних ресурсів АТР, співробітництва у військово-технічній галузі та у сфері високих технологій.

Серед країн регіону найбільш динамічно розвивається **Китай**, який впевнено опановує провідні позиції у світовій економіці та політиці. КНР зацікавлена у розвитку відносин з нашою державою практично за всіма напрямками. Особливо перспективною є співпраця у таких галузях, як авіа- та суднобудування, дослідження і використання космосу у мирних цілях, паливно-енергетична сфера, сфера високих технологій. Для України міг би бути корисним китайський досвід у сферах інноваційного розвитку, енергоефективності та енергозбереження. З огляду на постійний інтерес Китаю до ринків ЄС, транзитні шляхи до яких пролягають через територію України, існує можливість спільних інфраструктурних і транспортних проєктів.

Перед Україною постає завдання вироблення прагматичної довгострокової стратегії співробітництва з азійськими країнами. Традиційно добрі відносини і відсутність політичних суперечностей з країнами АТР дозволяють Україні керуватися виключно міркуваннями економічної доцільності. Водночас просування інтересів України на Азійсько-Тихоокеанському напрямі потребує належного врахування складного і суперечливого характеру регіону.

Активізація південно-східного напрямку зовнішньополітичного курсу України відповідає новим реаліям світового розвитку і має забезпечити належну участь України у сучасних глобалізаційних процесах з метою реалізації її національних інтересів.

7.6. МІЖНАРОДНІ ЕКОНОМІЧНІ ВІДНОСИНИ УКРАЇНИ

Ключовий напрям зовнішньої політики України – реалізація її інтересів у глобальній світовій економіці. Одним з індикаторів її ефективності є розвиток торгового співробітництва, недопущення «пауз» у економічній співпраці з основними гравцями світового ринку та цілеспрямоване обстоювання досягнутих позицій у світовому поділі праці.

Для формування структури й динаміки зовнішньої торгівлі України важливе значення має зовнішньоекономічне співробітництво з ЄС, який є найбільшим торговельним партнером України. Торгівля з його країнами останніми роками стабільно формує третину українського імпорту і експорту. Другим за значимістю є російський напрям, на який припадає четверта частина українського експорту та 30 % імпорту, головну частину якого становлять енергоносії.

Національна стратегія розвитку міжнародних економічних зв'язків має враховувати виклики, які формуються бажанням України приєднатися до ЄС, зростаючою роллю РФ у забезпеченні світової потреби в енергоресурсах, економічною експансією Китаю та інших держав Азії.

7.6.1. Україна – ЄС

Економічні відносини з ЄС для України є стратегічними, оскільки саме європейські стандарти визначають конкурентоспроможність національної економіки, є орієнтирами для оцінки якості життя в країні та ефективності внутрішніх перетворень. Очевидно, що досягнення конкурентоспроможності на рівні держав-членів ЄС дозволить Україні успішно конкурувати на світових ринках з іншими суб'єктами міжнародних відносин.

В економічній сфері позитивом 2006 року став розвиток співробітництва України з ЄС у галузі енергетики. Приєднання України до Договору про енергетичне співтовариство створює можливості для подальшої інтеграції енергетичного ринку нашої держави в енергетичний ринок ЄС. До «Зеленої книги» ЄС включено положення, що відповідає інтересам України у сфері диверсифікації маршрутів постачання вуглеводнів та розвитку співробітництва між видобувачами, транзитними країнами та споживачами енергоносіїв.

У цьому контексті для України дуже важливими є зусилля з приєднання до проєкту «Набукко», яким передбачено постачання до Європи газу з азійських газових родовищ.

Дорожня карта «Енергоефективність, відновлювальні джерела енергії та заходи з питань змін клімату» сприятиме розбудові власних потужностей та ринку біопалива в Україні, створить нові робочі місця, а також зменшить імпорт первинних енергоресурсів.

Сьогодні існує ряд тенденцій, які знижують потенціал економічного співробітництва з ЄС та не відповідають національним інтересам України. Серед них зазначимо такі:

Скорочення позитивного сальдо торгівлі, що здебільшого зумовлюється недостатньою конкурентоспроможністю національних товарів та низькими можливостями національних виробників задовольнити попит європейського ринку готовою високо-технологічною продукцією.

Неперспективність структури українського товарного експорту в ЄС є найбільшим викликом зовнішньоекономічного співробітництва з ЄС. Експорт технологічної продукції вітчизняної промисловості машино- та приладобудування, який у 2003 році становив 16,2 % усього українського експорту до ЄС (поставки до країн ЄС–10), у 2006 році скоротився майже вдвічі. Натомість галузі легкої, коксо-, нафтохімічної та хімічної промисловості постачають на ринки ЄС понад 50 % своєї продукції, яка характеризується низьким вмістом доданої вартості. З точки зору національних економічних інтересів Україна зацікавлена в кооперації з ЄС у виробництві продукції з високим вмістом доданої вартості.

Критичне відставання в конкуренції за європейські інвестиційні ресурси. ЄС є найбільшим інвестором України. Разом з тим за показником прямих іноземних інвестицій (ППІ) на душу населення Україна значно поступається навіть постсоціалістичним країнам: Чехії – у 18,8 разу, Угорщині – 17,4 разу, Словенії – у 11,7 разу, Польщі – у 7 разів, Болгарії – у 4,5 разу, Румунії – у 3,5 разу. При цьому інвестиції, що надходять в Україну, недостатньо стимулюють високотехнологічне виробництво. Близько 70 % ППІ з ЄС спрямовуються у високоприбуткові та швидкоокупні сегменти національної економіки (зокрема оптову та роздрібну торгівлю, металургію та оброблення металу, харчову промисловість та перероблення сільськогосподарських продуктів, фінансову діяльність, операції з нерухомістю, транспорт і зв'язок тощо).

Збереження деформованої структури експорту послуг. Експорт послуг з України до ЄС не диверсифіковано і сконцентровано у сфері забезпечення поставок енергоносіїв. Це пріоритетний напрям економічного співробітництва України з ЄС. Проте залишається на низькому рівні експорт до ЄС фінансових, комп'ютерних, ділових, професійних та технічних послуг, що не відповідає потенціалу України. Їхня частка в загальному експорті складає 12,0 % (737,3 млн дол.), в імпорті – 42,1 % (1224,3 млн дол.), а негативний баланс торгівлі лише посилюється.

Проте, незважаючи на зазначені проблеми, ринок ЄС залишається пріоритетним для України. Угода про співробітництво і партнерство між Україною та ЄС, очікуваний вступ України до СОТ відкривають нові можливості до розширення співпраці. Першочерговим завданням тут є формування зони вільної торгівлі, яка має створити умови для:

- наближення структури товарного експорту України в ЄС до такого, що відповідає стратегічним пріоритетам України;
- включення вітчизняних промислових потужностей у виробничі ланцюги ЄС на стратегічних стадіях створення доданої вартості;
- поглиблення інвестиційного співробітництва;
- розвитку науково-технічного кооперування.

7.6.2. Економічні взаємовідносини України з РФ

Економічні відносини України та РФ сьогодні трансформуються у бік прагматизму, що, однак, не позбавляє двостороннє співробітництво суперечностей та конфліктів. Між економіками країн ще продовжує зберігатися взаємозалежність, тому їх економічна динаміка відчутно реагує на застосування торговельних чи інвестиційних обмежень.

Ринок РФ в основному споживає українські товари повного виробничого циклу (59,4 % товарного експорту в РФ). Водночас основу імпортних поставок України з РФ складає промислова сировина (52 %), а продукція повного та часткового виробничого циклів становить відповідно 28,8 % та 18,2 %.

Україна зацікавлена у збереженні та розвитку експорту високотехнологічної й наукоємної продукції на ринок РФ. РФ є ключовим ринком збуту української машино- та приладобудівної промисловості, на який припадає 52,7 % їх експорту. У структурі поставок до РФ машинобудування складає 33,6 % (9 міс. 2006 р.), що є найбільшим показником серед основних торговельних партнерів. Цьому сприяють коопераційні зв'язки машинобудівного комплексу обох країн та відсутність проблем взаємного визнання технічних норм і стандартів.

Водночас потенціал взаємовигідних відносин знижують непоодинокі заходи РФ, які обмежують торгівлю. Йдеться про випадки, коли торговельні обмеження не супроводжувалися вмотивованими поясненнями, а до переліку обмежень та заборон вносилися навіть ті українські товари, зменшення імпорту яких завдавало втрат російським споживачам.

Зберігається тенденція згортання науково-технічного співробітництва та виробничо-торговельної кооперації між країнами. Посилення конкуренції між оборонно-промисловими комплексами країн прискорює розрив наукових, конструкторських та дослідницьких зв'язків у пов'язаних з ОПК – машинобудуванні, електротехніці, інформаційних технологіях. При цьому низка вітчизняних підприємств машинобудування практично повністю зорієнтована на російський ринок.

Джерелом загострення конкурентної боротьби України з РФ **на зовнішніх ринках** є також схожість промислових комплексів обох держав. Найбільш відчутною така конкуренція спостерігається окрім ОПК у сферах авіабудування та космічних технологій. Зростання конкуренції не дозволяє спільно використовувати існуючі можливості у завоюванні світових ринків збуту.

Чутливим чинником взаємовідносин України та РФ залишається *співробітництво в енергетичній сфері*, що пов'язано з реалізацією РФ нової політики у ціноутворенні та постачанні енергоносіїв на світові та європейські ринки. Як наслідок у перспективі ризик цінового диктату у цій сфері посилюватиметься. У цьому контексті Україні стратегічно необхідно забезпечити з РФ довгострокові прагматичні відносини шляхом запровадження узгодженого плану зміни тарифів на енергоносії для промисловості на середньострокову та довгострокову перспективу.

Ключову роль тут мають відігравати довгострокові міждержавні угоди щодо забезпечення вітчизняного енергетичного балансу з чіткими орієнтирами цінових змін. Такі угоди мають виходити з міркувань економічної безпеки України та передбачати:

- прозорість ціноутворюючих механізмів на енергоносії;
- пряму співпрацю між державними енергетичними компаніями, що унеможливить посередницькі зловживання;
- взаємоузгодженість і паритетність між цінами на енергоносії та вартістю їх транзиту і зберігання;
- наявність прозорих механізмів врегулювання суперечок.

Проблемним залишається рівень *інвестиційного співробітництва* між Україною та РФ. Негативним чинником, пов'язаним з присутністю російського капіталу в економіці України, є можливість монопольної поведінки на окремих сегментах ринку, пов'язаних з експортно-імпортними потоками. Зокрема це стосується підприємств енергетичного сектору, пов'язаних з імпортом мінерального палива, продуктів нафтопереробки та їх постачанням як на внутрішній, так і на зовнішні ринки. Досягнення порозуміння у чутливих питаннях інвестиційного співробітництва між владою і представниками російського бізнесу є важливим завданням попередження загроз національній економічній безпеці.

Для розбудови рівноправного партнерства і співробітництва з РФ Україна має добиватися створення правової бази орієнтованої на:

- скорочення негативного сальдо у торгівлі товарами, зокрема шляхом реалізації спільних проектів та активізації науково-технічного і виробничого кооперування;
- ефективне взаємне використання транзитних можливостей обох країн;
- реалізацію у повному обсязі режиму вільної торгівлі між Україною і Росією на основі правил СОТ, усунення перешкод у надходженні товарів України на ринок РФ;
- раціональну взаємодію в інвестиційно-інноваційній сфері на основі прямих зв'язків та міждержавних програм за умов належного захисту інтелектуальної власності;
- удосконалення правової бази двосторонніх відносин з урахуванням їх стану, перспектив розвитку і найважливіших чинників зовнішнього впливу.

7.6.3. Економічна взаємодія України з державами Азії

Економічна співпраця з державами Азії є важливим напрямом реалізації перспективних економічних проектів, спроможних посилити позиції України у світовому поділі праці. Останніми роками торгове співробітництво України з країнами Азії значно поглибилось, зокрема за 2000-2005 рр. товарообіг зріс у 2,6 разу, а частка цього регіону у сукупній зовнішній торгівлі України підвищилася з 15,4 % у 2001 р. до 18,3 % у 2005 р.

Разом з тим має місце *закріплення сировинно-орієнтованої спеціалізації України на ринках країн Азії*. Основою національного експорту тут є недорогочінні метали та вироби з них, а також продукція хімічної промисловості, пластмаси та каучук, на які припадає понад 70 % товарного експорту до Азії. Подоланню цієї тенденції слід приділити пильну увагу в експортній стратегії України.

Водночас майже 70 % імпорту з країн Азії складає готова продукція повного виробничого циклу. На відміну від сировинної орієнтації українського експорту в Азію 42,7 % товарного імпорту з цього регіону становить продукція машинобудування, а з окремих видів промислової продукції Азія стала основним постачальником на український ринок. Поряд з цим не вирішується *проблема контрабанди неякісних товарів з Азії*, чому сприяє їхня відносна дешевизна на азійських внутрішніх ринках.

Зростаюча роль Китаю як суб'єкта міжнародних економічних відносин та його триваюча експортна експансія на традиційні для України азійські ринки металургійної й машинобудівної продукції відчутно звузила тут можливості збуту цієї продукції українськими національними виробниками. Зростання конкурентного тиску з боку азійських країн Україна відчула і на ринках інших регіонів, передусім внаслідок скорочення попиту на українську продукцію машинобудування на ринках ЄС. Це актуалізує проблему конкурентоспроможності українських товарів.

Залишається високим нереалізований потенціал інвестиційного співробітництва України з державами Азії. Україні важливо не втратити стратегічну можливість розширити присутність на азійських ринках шляхом реалізації спільних проектів. Перспективність цього співробітництва підкріплюється збереженням науково-технічним потенціалом України, який відповідає потребам азійських держав.

Стратегічним напрямом співробітництва України з державами Азії є енергетична сфера. Йдеться про визначальну для України потребу обмеження монополії постачання енергоносіїв з РФ за рахунок часткової переорієнтації на держави Азії, зокрема з використанням азійських інвестиційних коштів. Вимагає поглиблення співпраця України з державами Азії, зокрема Туркменістаном, Казахстаном, Азербайджаном,

а також Іраном та Іраком у напрямі забезпечення спільних проектів з постачання газу в Україну.

7.6.4. Національні пріоритети в міжнародних економічних відносинах та механізми їх реалізації

Зростання відкритості української економіки в умовах глобалізації й посилення її вразливості від кон'юнктури зовнішніх ринків вимагає від державної влади активного обстоювання національних економічних інтересів за реалізації зовнішньоекономічної стратегії України. У цьому контексті особливої актуальності набувають такі пріоритети.

1. Посилення ролі України у забезпеченні енергетичної безпеки європейсько-го регіону. Україна має послідовно нарощувати свій транзитний та інфраструктурний потенціал, гарантувати безперешкодні поставки енергоресурсів з РФ до європейських споживачів. Поглиблення прагматизму зовнішньоекономічних взаємовідносин з суб'єктами євразійського економічного простору і конструктивна співпраця з міжнародними організаціями та об'єднаннями, зокрема СОТ, ЄС, ГУАМ, є важливим елементом досягнення пріоритету у цьому напрямі. Україна має долучитися до стратегії забезпечення енергетичної безпеки ЄС та взяти участь у заходах ЄС щодо диверсифікації джерел енергопостачання до країн Європи.

2. Паритетне співробітництво і забезпечення на цій основі високого рівня конкурентоспроможності національної економіки України на євразійському просторі. Долучитися до ефективної конкурентної боротьби на євразійському економічному просторі Україна може за рахунок високотехнологічного виробництва конкурентоспроможних на цьому ринку товарів і послуг. З цією метою в Україні необхідно:

- активізувати запровадження механізмів підтримки конкурентоспроможності національної економіки;
- підвищити конкурентоспроможність національних трудових ресурсів;
- посилити науково-методичне супроводження регіональних інтеграційних процесів.

Потрібно також започаткувати моніторинг можливих ризиків та загроз для національних виробників під час реалізації зазначених інтеграційних стратегій.

3. Захист та розвиток конкурентних переваг України на світових ринках. Йдеться про розробку та впровадження зрозумілої концепції захисту національних економічних інтересів України, узгодженої з нормами світового права. Актуальність відповідних заходів посилюється нагальною потребою української економіки у механізмах компенсації втрати цінової конкурентоспроможності національних виробників внаслідок лібералізації ринку енергоносіїв. Пріоритетним кроком у цьому напрямі є набуття членства у СОТ.

Зволікання зі вступом України до СОТ не має об'єктивного підґрунтя. Через експортну орієнтованість національної економіки вітчизняним виробникам вкрай потрібен доступ до світових ринків та цивілізовані механізми захисту від дискримінаційних заходів. Членство України у СОТ прискорить її інтеграцію у світову економічну систему, що зробить українську економіку більш прогнозованою та стабільною. Результатом вступу може стати покращення кредитних міжнародних рейтингів України. При цьому з метою мінімізації негативних наслідків для української економіки слід максимально використати перехідний період.

4. Підвищення ефективності міжнародного науково-технічного співробітництва України та використання його результатів на внутрішньому ринку.

Пріоритетами тут є якісне розширення присутності України на світових стратегічних ринках високих технологій, нарощування наукоємності й технологічності вітчизняного виробництва та експорту шляхом поглиблення науково-технічної кооперації. Необхідно цілеспрямовано формувати відповідну науково-технічну інфраструктуру, зокрема за рахунок реалізації спільних програм передусім з Євросоюзом, а також з США, РФ, державами Азії, що дозволить зберегти і зміцнити кадровий, науковий та винахідницький національний потенціал.

Здобутки міжнародного економічного співробітництва мають ефективно використовуватися національною економікою. Йдеться про прискорення споживання внутрішнім ринком результатів міжнародного науково-технічного співробітництва та кооперації, що сприятиме модернізації реального сектору національної економіки і підвищенню його конкурентоспроможності.

5. Залучення ефективних прямих іноземних інвестицій, орієнтованих на модернізацію економіки та розбудову економіки знань Створення сприятливого інвестиційного клімату та підвищення конкурентоспроможності національної економіки мають забезпечити перспективи України в конкурентній боротьбі за відповідні фінансові потоки. Водночас це не повинно спотворювати національне конкурентне середовище, що має регулюватися виключно правовими засобами. Під час залучення ПІІ пріоритети мають надаватися високотехнологічним секторам економіки, оскільки наука та інновації визначають можливості становлення сучасного типу економіки – економіки знань. Досвід розвинених країн свідчить, що модернізація виробництва найефективніше відбувається за умов його високої концентрації. Україна має врахувати цей досвід, що дозволить активізувати інноваційний розвиток.

Стратегічний курс на європейську інтеграцію є імперативом української зовнішньої та внутрішньої політики. У суспільстві сформовано достатньо стійкий консенсус щодо євроінтеграційної стратегії держави, хоча політичні сили висловлюють різні погляди щодо її темпів, конкретних кроків і заходів. Існують також суперечності між пріоритетами довгострокової стратегії євроінтеграції України та вузькими інтересами окремих політико-бізнесових структур.

Такі внутрішні суперечності є гальмівними чинниками, особливо тепер, коли перед країною стоїть надзвичайно важливе завдання подолати упередженість певних політиків Європейського Союзу щодо залучення України до процесу розширення ЄС, здобути нових прихильників її європейської перспективи. Це завдання є дуже актуальним у зв'язку зі зміною керівництва, що вже відбулося в Німеччині і у 2007 році відбудеться у Великобританії і Франції. Також Україні варто використати той факт, що після 1 січня 2007 року з 27 країн-членів ЄС 10 є посткомуністичними націями, для яких зрозумілішим є той процес формування сучасної європейської ідентичності, який переживає Україна.

Доцільно найближчим часом підготувати чітку і зрозумілу для всього суспільства, детально розроблену довгострокову *Стратегію європейської інтеграції України*, в якій було б передбачені цілі, засоби, конкретні етапи і реальні кроки щодо досягнення членства в ЄС. Така Стратегія має підкріплюватися відповідними бюджетними коштами та організаційним забезпеченням.

Крок за кроком відбувається процес євроатлантичної інтеграції України. Основними завданнями у сучасних умовах є продовження виконання Україною погоджених заходів зокрема щодо поширення об'єктивної інформації про цілі та діяльність НАТО.

Розвиток рівноправних, взаємовигідних відносин з Російською Федерацією має сприяти зростанню української економіки, забезпеченню стабільного надходження і транспортування енергоносіїв, покращенню взаєморозуміння та взаємної довіри на європейському континенті в цілому.

Подальше утвердження Української держави як регіонального лідера відповідає значному потенціалу нашої країни. Україна є і буде надійною стабілізуючою силою загальноєвропейського значення, активним учасником розвитку взаємовигідного співробітництва континентального і регіонального характеру.

Послідовність зусиль України, на здійснення економічних та політичних реформ, наближення країни до європейських політичних, економічних та правових стандартів дозволить уже в недалекій перспективі правомірно порушити питання про готовність нашої держави до членства в ЄС і отримати на нього позитивну відповідь.

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

У підготовці матеріалів та написанні текстів розділів брали участь

Преамбула: Україну об'єднують цінності

- | | |
|------------|---|
| Я.Й.ГРИЦАК | – директор Інституту історичних досліджень Львівського національного університету імені І.Франка, доктор історичних наук, професор |
| Ю.Г.РУБАН | – директор Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат технічних наук (керівник групи) |
| І.В.ЖАДАН | – завідувач лабораторії психології політичної освіти Інституту соціальної та політичної психології АПН України, кандидат психологічних наук |
| Ю.О.ЗЕРНІЙ | – заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень |

Розділ 1. «Формування українського гуманітарного простору – шлях до національної консолідації»

- | | |
|----------------|---|
| Ю.О.ЗЕРНІЙ | – заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень (керівник групи) |
| О.В.АФОНІН | – президент Української асоціації видавців та книгорозповсюджувачів, голова експертної комісії Національної ради з культури і духовності при Президентові України |
| В.А.ВАСИЛЕНКО | – Надзвичайний і Повноважний посол України, доктор юридичних наук, професор |
| Я.В.ВЕРМЕНИЧ | – старший науковий співробітник Інституту історії України НАН України, доктор історичних наук, професор |
| В.М.ВОРОНА | – директор Інституту соціології НАН України, член-кореспондент НАН України |
| В.В.ГОЛОВКО | – старший науковий співробітник Інституту історії України НАН України, кандидат історичних наук |
| Л.С.ГРИГОРОВИЧ | – народний депутат України |
| О.А.ГРИЦЕНКО | – директор Українського центру культурних досліджень Міністерства культури і туризму України, кандидат технічних наук |
| М.Г.ЖУЛИНСЬКИЙ | – Радник Президента України, директор Інституту літератури імені Тараса Шевченка НАН України, Голова Національної ради з культури і духовності при Президентові України, академік НАН України |
| С.І.ЗДІОРУК | – завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат філософських наук, доцент |
| В.С.ЗОРЬКО | – провідний спеціаліст Національного інституту стратегічних досліджень |
| С.Б.КРИМСЬКИЙ | – головний науковий співробітник Інституту філософії імені Г.С.Сковороди НАН України, доктор філософських наук, професор |
| В.С.КРИСАЧЕНКО | – завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, доктор філософських наук, професор |

- | | |
|--------------------------|--|
| С.В.КУЛЬЧИЦЬКИЙ | – заступник директора Інституту історії України НАН України, доктор історичних наук, професор |
| Т.Я.ЛЕБЕДСВА | – член Національної ради з питань телебачення і радіомовлення |
| Н.Л.ЛІГАЧОВА-ЧЕРНОЛУЦЬКА | – голова громадської організації «Телекритика» |
| Л.Т.МАСЕНКО | – завідувач кафедри української мови Національного університету «Києво-Могилянська академія», доктор філологічних наук, професор |
| М.М.РОЗУМНИЙ | – завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат філософських наук |
| Ю.Г.РУБАН | – директор Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат технічних наук |
| М.Ю.РЯБЧУК | – критик, публіцист, відповідальний редактор редакції часопису «Критика» |
| О.Н.САГАН | – радник Секретаріату Президента України, доктор філософських наук |
| М.В.СКИБА | – старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень |
| М.В.СТРІХА | – керівник наукових програм Інституту відкритої політики, доктор фізико-математичних наук, письменник |
| Ю.А.ТИЩЕНКО | – керівник програм розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень |
| В.В.ТОКМАН | – головний консультант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат філософських наук |
| С.М.ЧЕРНЕНКО | – головний спеціаліст Національного інституту стратегічних досліджень |
| В.М.ЯБЛОНСЬКИЙ | – завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук, доцент |

При підготовці розділу
«Формування українського гуманітарного простору –
шлях до національної консолідації»
були враховані пропозиції та зауваження експертів і фахівців

- | | |
|---------------|---|
| Я.В.БАРАН | – заступник начальника Управління з питань закордонних українців Міністерства закордонних справ України |
| О.В.ГАРАНЬ | – професор Національного університету «Києво-Могилянська академія», доктор історичних наук, школа політичної аналітики |
| Н.В.ГРИЦЯК | – завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, доктор наук з державного управління, доцент |
| І.М.ДЗЮБА | – літературний критик, мистецтвознавець, академік НАН України |
| В.Є.ЄЛЕНСЬКИЙ | – провідний науковий співробітник відділення релігієзнавства Інституту філософії імені Г.С.Сковороди НАН України, доктор філософських наук |
| А.М.КОЛОДНИЙ | – заступник директора Інституту філософії імені Г.С.Сковороди НАН України, президент Української Асоціації релігієзнавців, доктор філософських наук, професор |
| І.Д.ЛІХОВИЙ | – керівник Служби з питань збереження національного культурного надбання Секретаріату Президента України |

- М.Ф.МАРИНОВИЧ – директор Інституту релігії та суспільства Українського католицького університету
- О.О.МЕДВЕДЄВ – політтехнолог, віце-президент Української ліги зі зв'язків із громадськістю
- Л.І.САМОЙЛЕНКО – керівник департаменту Служби з питань збереження національного культурного надбання Секретаріату Президента України
- О.А.ШОКАЛО – головний редактор журналу «Український Світ», голова ВГО «Українська взаємодопомога», голова від України МГОУ «Четверта Хвиля», член Президії УВКР
- Ю.В.ЯКИМЕНКО – директор політико-правових програм Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова
- С.О.ЯНІШЕВСЬКИЙ – завідувач сектору Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук

Розділ 2. «Демократизація суспільства та забезпечення прав і свобод громадян»

- М.Т.СТЕПИКО – вчений секретар Національного інституту стратегічних досліджень, доктор філософських наук (керівник групи)
- О.В.БІЛИЙ – керівник науково-дослідницької групи Інституту філософії імені Г.С.Сковороди НАН України, доктор філологічних наук
- П.А.БУРКОВСЬКИЙ – головний спеціаліст Національного інституту стратегічних досліджень
- О.С.ВЛАСЮК – перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, доктор економічних наук, професор
- В.П.ГОРБАТЕНКО – заступник директора Інституту держави і права імені В.М.Корецького НАН України, доктор політичних наук, професор
- І.М.ДУБОВИК – завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат педагогічних наук
- І.І.ЄМЕЛЬЯНОВА – заступник міністра юстиції України
- Є.Ю.ЗАХАРОВ – голова правління Української Гельсінської спілки
- В.С.ЗОРЬКО – провідний спеціаліст Національного інституту стратегічних досліджень
- В.М.КАМПО – провідний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат юридичних наук, доцент
- С.С.КИСЕЛЬОВ – заступник завідувача відділу Національного інституту стратегічних досліджень
- І.О.КРЕСІНА – завідувач відділу Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України, доктор політичних наук, професор
- Р.О.КУЙБІДА – заступник голови Центру політико-правових реформ
- І.І.КУЧЕРІВ – директор фонду «Демократичні ініціативи»
- П.Г.МАНЖОЛА – старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень
- Г.О.НЕСТЕРЕНКО – докторант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат філософських наук
- Ю.В.ОПАЛЬКО – провідний спеціаліст Національного інституту стратегічних досліджень
- Г.О.ПАЛІЙ – головний консультант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук

- | | |
|-----------------|---|
| Н.І.ПЕЛІВАНОВА | – старший науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень |
| І.А.ПІДЛУСЬКА | – президент фонду «Європа ХХІ» |
| В.В.ПОДГОРНА | – директор Центру соціально-політичного проектування, кандидат філософських наук |
| М.М.ПОЛУДЬОННИЙ | – Радник Президента України |
| Ю.Г.РУБАН | – директор Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат технічних наук |
| М.Д.САВЕНКО | – суддя Конституційного Суду України у відставці, кандидат юридичних наук, професор |
| Ю.А.ТИЩЕНКО | – керівник програм розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень |
| С.М.ЧЕРНЕНКО | – головний спеціаліст Національного інституту стратегічних досліджень |
| В.М.ЯБЛОНСЬКИЙ | – завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук, доцент |
| В.М.ЯКУБЕНКО | – доцент Інституту масової комунікації при Київському національному університеті імені Тараса Шевченка, кандидат юридичних наук |
| С.О.ЯНІШЕВСЬКИЙ | – завідувач сектору Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук |

При підготовці розділу

«Демократизація суспільства та забезпечення прав і свобод громадян»
були враховані пропозиції та зауваження експертів і фахівців

- | | |
|----------------|---|
| Б.Я.БЕСПАЛИЙ | – народний депутат України |
| Н.В.ГРИЦЯК | – завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, доктор наук з державного управління, доцент |
| С.І.ЗДІОРУК | – завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат філософських наук, доцент |
| Ю.О.ЗЕРНІЙ | – заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень |
| О.В.КЛИМОВИЧ | – науковий консультант судді Конституційного Суду України |
| О.М.ЛИТВИНЕНКО | – провідний експерт Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова |
| Є.В.ПЕРЕГУДА | – старший науковий співробітник Інституту держави і права імені В.М.Корецького НАН України |
| М.В.ПОПОВИЧ | – директор Інституту філософії імені Г.С.Сковороди НАН України, академік НАН України |
| Ю.В.ЯКИМЕНКО | – директор політико-правових програм Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова |

Розділ 3. «Розвиток політичної системи та системи державного управління»

- | | |
|----------------|--|
| А.І.КУДРЯЧЕНКО | – завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, доктор історичних наук, професор (керівник групи) |
| О.О.БАБІНОВА | – головний консультант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат наук з державного управління |
| В.М.БЕБИК | – проректор відкритого міжнародного університету «Україна», доктор політичних наук, професор |
| Б.Я.БЕСПАЛИЙ | – народний депутат України |

- | | |
|-----------------|---|
| В.В.БУШАНСЬКИЙ | – заступник головного редактора журналу Верховної Ради України «Віче», кандидат політичних наук |
| В.П.ГОРБАТЕНКО | – заступник директора Інституту держави і права імені В.М.Корецького НАН України, доктор політичних наук, професор |
| Д.М.ГОРЄЛОВ | – консультант Національного інституту стратегічних досліджень |
| Н.В.ГРИЦЯК | – завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, доктор наук з державного управління, доцент |
| Г.І.КАЛІНІЧЕВА | – декан факультету соціального менеджменту Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України, кандидат історичних наук, доцент |
| Ю.Б.КАПЛАН | – консультант Національного інституту стратегічних досліджень |
| І.Б.КОЛУШКО | – директор Центру політико-правових реформ |
| Н.М.КОЧУРА | – старший науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень |
| Л.І.ЛЯСОТА | – провідний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук, доцент |
| П.В.МИРОНЕНКО | – директор Міжнародного інституту гуманітарних технологій |
| М.І.МИХАЛЬЧЕНКО | – президент Академії політичних наук, доктор філософських наук, професор |
| В.Т.НАНІВСЬКА | – президент Національної академії державного управління при Президенті України, кандидат історичних наук |
| І.А.ПАВЛЕНКО | – старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук |
| Є.О.ПОЖИДАЄВ | – старший науковий співробітник регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень в місті Донецьку |
| М.М.РОЗУМНИЙ | – завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат філософських наук |
| Ю.Г.РУБАН | – директор Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат технічних наук |
| Ф.М.РУДИЧ | – завідувач відділу Інституту політичних і етнонаціональних досліджень НАН України, доктор філософських наук, професор |
| І.С.САЛО | – головний консультант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук |
| О.В.САХАРЕНКО | – старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень |
| О.А.ФІСУН | – заступник директора регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень в місті Харкові, кандидат філософських наук, доцент |
| І.І.ЧЕРЛЕНЯК | – завідувач відділу регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень в місті Ужгороді, кандидат фізико-математичних наук |
| О.Л.ШАЯН | – старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук |
| Ю.В.ЯКИМЕНКО | – директор політико-правових програм Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова |

При підготовці розділу «Розвиток політичної системи та системи державного управління» були враховані пропозиції та зауваження експертів і фахівців

- | | |
|-----------------|---|
| I.M.ВАРЗАР | – професор кафедри політології Національного педагогічного Університету імені М.П.Драгоманова, доктор політичних наук, професор |
| З.С.ВАРНАЛІЙ | – заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, доктор економічних наук, професор |
| О.С.ВЛАСЮК | – перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, доктор економічних наук, професор |
| О.В.ГАРАНЬ | – професор кафедри політології Національного університету «Києво-Могилянська Академія», доктор історичних наук, професор |
| С.І.ЗДІОРУК | – завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат філософських наук, доцент |
| Ю.О.ЗЕРНІЙ | – заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень |
| I.O.КРЕСІНА | – завідувач відділу Інституту держави і права імені В.М.Корецького НАН України, доктор політичних наук, професор |
| М.Т.СТЕПИКО | – вчений секретар Національного інституту стратегічних досліджень, доктор філософських наук |
| С.В.СЬОМІН | – віце-президент Національної академії державного управління при Президентові України, доктор політичних наук, старший науковий співробітник |
| М.Г.ТАРАНЕНКО | – заступник завідувача кафедри держави і права Національного університету зв'язку, кандидат історичних наук, доцент |
| В.Г.ФЕДОРЕНКО | – перший віце-президент Академії будівництва України, доктор економічних наук, професор |
| В.О.ХРАМОВ | – завідувач кафедри політології і державного управління Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України, доктор політичних наук, доцент |
| С.О.ЯНІШЕВСЬКИЙ | – завідувач сектору Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук |

Розділ 4. «Реформа сектору безпеки»

- | | |
|--------------|---|
| В.П.ГОРБУЛІН | – Радник Президента України, академік НАН України (керівник групи) |
| I.M.АПАРШИН | – директор Департаменту воєнної політики та стратегічного планування Міністерства оборони України |
| О.Ф.БЄЛОВ | – радник Голови Служби безпеки України |
| О.С.БОДРУК | – завідувач відділу Національного інституту проблем міжнародної безпеки, доктор політичних наук, доцент |
| А.П.БУЛАН | – перший заступник директора Департаменту Служби зовнішньої розвідки України, кандидат політичних наук, доцент |
| О.С.ВЛАСЮК | – перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, доктор економічних наук, професор |

- | | |
|----------------|--|
| А.П.ГЕРАСИМОВ | – завідувач відділу регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень в місті Дніпропетровську, кандидат технічних наук, старший науковий співробітник |
| О.І.ЇЖАК | – завідувач відділу регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень в місті Дніпропетровську |
| П.М.КОПКА | – перший заступник директора Інституту проблем національної безпеки |
| Г.М.ПЕРЕПЕЛИЦЯ | – директор Інституту зовнішньої політики Дипломатичної академії при Міністерстві закордонних справ України, доктор політичних наук, професор |
| Л.І.ПОЛЯКОВ | – перший заступник Міністра оборони України |
| Г.П.СИТНИК | – заступник Керівника Управління стратегічних розробок Апарату Ради національної безпеки і оборони України, доктор наук з державного управління, професор |
| | – директор воєнних програм Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, кандидат технічних наук, старший науковий співробітник |
| С.М.ЦИВАНЮК | – заступник начальника відділу Департаменту воєнної політики та стратегічного планування Міністерства оборони України |
| В.В.ЦИГАНОВ | – керівник Управління стратегічних розробок Апарату Ради національної безпеки і оборони України, кандидат філософських наук, професор |
| А.І.ШЕВЦОВ | – директор регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень в місті Дніпропетровську, доктор технічних наук, професор |
| І.Р.ШИНКАРЕНКО | – заступник начальника з наукової роботи Кримського юридичного інституту Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, професор |

При підготовці розділу «Реформа сектору безпеки»
були враховані пропозиції та зауваження експертів і фахівців

- | | |
|----------------|--|
| І.В.ДРІЖЧАНІЙ | – заступник Секретаря Ради національної безпеки і оборони України |
| В.П.КВАШУК | – директор Департаменту цивільного захисту Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, генерал-майор служби цивільного захисту |
| Б.О.КОСТЕНКО | – заступник Керівника Головної служби безпекової та оборонної політики Секретаріату Президента України |
| С.І.ПИРОЖКОВ | – заступник Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, директор Національного інституту проблем міжнародної безпеки, академік НАН України |
| А.І.СЕМЕНЧЕНКО | – докторант Національної академії державного управління, кандидат технічних наук, старший науковий співробітник |
| О.Г.ЦВЕТКОВ | – в.о. директора політичного департаменту Міністерства закордонних справ України |
| Р.В.ШЕВЧЕНКО | – помічник директора Міжнародно-правового департаменту Адміністрації Державної прикордонної служби України – начальник сектору з питань взаємодії з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Секретаріатом Президента України |

Розділ 5. «Формування соціально орієнтованої ринкової економіки»

В.М.ГЕСЦЬ	— директор Інституту економіки і прогнозування НАН України, академік НАН України (керівник групи)
І.М.АКИМОВА	— генеральний директор Бюро економічних і соціальних технологій, кандидат економічних наук
Я.Б.БАЗИЛЮК	— завідувач сектору Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, доцент
О.М.БАЛАКІРСЬКА	— голова правління Українського інституту соціологічних досліджень імені О.Яременка, кандидат соціологічних наук
Я.В.БЕЛІНСЬКА	— старший науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, доцент
О.С.ВЛАСЮК	— перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, доктор економічних наук, професор
В.М.ВОРОНА	— директор Інституту соціології НАН України, член-кореспондент НАН України
А.І.ДАНИЛЕНКО	— заступник директора Інституту економіки та прогнозування НАН України, член-кореспондент НАН України
Я.А.ЖАЛІЛО	— завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник
М.Г.ЗЕМЛЯНИЙ	— завідувач відділу регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень в місті Дніпропетровську, кандидат технічних наук
Б.Є.КВАСНЮК	— заступник директора Інституту економіки та прогнозування НАН України, член-кореспондент НАН України
В.А.КОМАРОВ	— експерт Бюро економічних і соціальних технологій
І.В.КРЮЧКОВА	— завідувач відділу Інституту економіки та прогнозування НАН України, доктор економічних наук
Е.М.ЛІБАНОВА	— заступник директора Інституту демографії і соціальних досліджень НАН України, член-кореспондент НАН України
К.М.ЛЯПІНА	— народний депутат України, голова Ради підприємців України, кандидат економічних наук
О.М.ПИЩУЛІНА	— головний консультант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат соціологічних наук
Д.С.ПОКРИШКА	— старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень
В.В.ЮРЧИШИН	— директор економічних програм Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, доктор наук з державного управління, професор

При підготовці розділу

«Формування соціально орієнтованої ринкової економіки»
були враховані пропозиції та зауваження експертів і фахівців

І.В.БУРАКОВСЬКИЙ	— директор Українського інституту економічних досліджень і політичних консультацій, доктор економічних наук, професор
З.С.ВАРНАЛІЙ	— заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, доктор економічних наук, професор
Д.Ю.ВЕНЦКОВСЬКИЙ	— консультант Національного інституту стратегічних досліджень

П.І.ГАЙДУЦЬКИЙ	– радник Прем'єр-міністра України, академік Української академії аграрних наук
В.М.ГАЦЬКО	– молодший науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень
С.В.ДАВИДЕНКО	– старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, доцент
І.В.ЖАДАН	– завідувач лабораторії психології політичної освіти Інституту соціальної та політичної психології АПН України, кандидат психологічних наук
А.Л.ЗРІБНЯК	– Заступник Керівника Головної служби соціально-економічного розвитку Секретаріату Президента України, кандидат економічних наук
О.О.КОЛОМІЄЦЬ	– провідний спеціаліст Національного інституту стратегічних досліджень
Д.В.ЛЯПІН	– директор Інституту конкурентного суспільства, кандидат технічних наук
І.І.МАЗУР	– докторант Київського національного університету імені Тараса Шевченка, кандидат економічних наук, доцент
В.М. МАТВІЙЧУК	– Перший Заступник Керівника Головної служби соціально-економічного розвитку Секретаріату Президента України
Т.С.МЕДВЕДКІН	– старший науковий співробітник регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у місті Донецьку, кандидат економічних наук
В.Т.НАНІВСЬКА	– президент Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат історичних наук
Г.В.ОСОВИЙ	– перший заступник голови Федерації профспілок України
О.Й.ПАСХАВЕР	– президент Центру економічного розвитку, кандидат економічних наук
В.О.ПОВОРОЗНИК	– в.о. доцента кафедри економічної теорії Українського державного університету економіки і фінансів, кандидат економічних наук
В.Р.СІДЕНКО	– старший науковий співробітник Інституту економіки та прогнозування НАН України, член-кореспондент НАН України
Т.Б.ТОКАРСЬКИЙ	– докторант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук
Л.Д.ЯЦЕНКО	– завідувач сектору Національного інституту стратегічних досліджень

Розділ 6. «Регіональна політика та розвиток місцевого самоврядування»

З.С.ВАРНАЛІЙ	– заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, доктор економічних наук, професор (керівник групи)
О.О.БАБІНОВА	– головний консультант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат наук з державного управління
О.В.БОЙКО-БОЙЧУК	– голова Консультативної агенції з розвитку територій
В.Є.ВОРОТІН	– завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, доктор наук з державного управління, професор
І.М.ДОЛЯ	– науковий співробітник регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у місті Донецьку

- | | |
|-----------------|--|
| V.I.ЖУК | – головний спеціаліст Національного інституту стратегічних досліджень |
| I.M.ІВАНОВА | – головний спеціаліст Національного інституту стратегічних досліджень |
| V.M.КАМПО | – провідний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат юридичних наук, доцент |
| V.C.КРАВЦІВ | – в.о. директора Інституту регіональних досліджень НАН України, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник |
| E.M.ЛІБАНОВА | – заступник директора Інституту демографії і соціальних досліджень НАН України, член-кореспондент НАН України |
| H.A.МІКУЛА | – завідувач відділу Інституту регіональних досліджень НАН України, доктор економічних наук, старший науковий співробітник |
| C.I.МІТРЯЄВА | – директор регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у місті Ужгороді, кандидат історичних наук, старший науковий співробітник |
| A.I.МОКІЙ | – директор регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у місті Львові, доктор економічних наук, професор |
| O.A.МОКІЙ | – аспірант Національного інституту стратегічних досліджень |
| H.YO.МОРЕНОВА | – аспірант Національного інституту стратегічних досліджень |
| O.M.НИЖНИК | – директор департаменту регіонального розвитку Міністерства економіки України, кандидат економічних наук |
| A.P.ПАВЛЮК | – завідувач сектору Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник |
| M.O.ПУХТИНСЬКИЙ | – голова Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, кандидат юридичних наук, доцент |
| C.A.РОМАНЮК | – перший заступник Міністра економіки України, доктор економічних наук |
| YU.A.ТИЩЕНКО | – керівник програм розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень |
| A.F.ТКАЧУК | – Радник Президента України |
| YU.B.ТКАЧУК | – аспірант Національного інституту стратегічних досліджень |
| V.I.ЧУЖИКОВ | – професор Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана, доктор економічних наук, професор |
| O.V.ШЕВЧЕНКО | – завідувач сектору Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук |
| C.O.ЯНІШЕВСЬКИЙ | – завідувач сектору Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук |

При підготовці розділу

«Регіональна політика та розвиток місцевого самоврядування»
були враховані пропозиції та зауваження експертів і фахівців

- | | |
|------------------|--|
| L.L.АНТОНЮК | – професор кафедри міжнародної економіки Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана, доктор економічних наук, доцент |
| O.M. БАЛАКІРСЬКА | – голова правління Українського інституту соціологічних досліджень імені О.Яременка, кандидат соціологічних наук |
| B.YA.БЕСПАЛИЙ | – народний депутат України |

- В.М.ВАКУЛЕНКО – завідувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат наук з державного управління, доцент
- А.М.ГУМЕНЮК – докторант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук
- Б.М.ДАНИЛИШИН – голова Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України, член-кореспондент НАН України
- Т.І.ЄФИМЕНКО – заступник Міністра фінансів України, доктор економічних наук.
- Я.А.ЖАЛІЛО – завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник
- І.Б.КОЛУШКО – директор Центру політико-правових реформ
- Ю.В.МАКОГОН – директор регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень в місті Донецьку, доктор економічних наук, професор
- А.А.МАКСЮТА – перший заступник Міністра економіки України
- А.С.МАТВІЄНКО – народний депутат України
- О.О.МІХЄЄВА – провідний спеціаліст Національного інституту стратегічних досліджень
- В.Г.ПАРХОМЕНКО – головний консультант Головної служби регіональної та кадрової політики Секретаріату Президента України
- І.В.СТУДЕННИКОВ – виконавчий директор Центру регіональних досліджень (м. Одеса)
- І.А.ЧЕКАН – докторант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук
- Л.А.ЯРЕМКО – доцент Львівської комерційної академії, кандидат економічних наук, доцент

Розділ 7. «Національні інтереси України у системі міжнародних відносин»

- С.І.ПИРОЖКОВ – заступник Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, директор Національного інституту проблем міжнародної безпеки, академік НАН України (керівник групи)
- Я.Б.БАЗИЛЮК – завідувач сектору Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, доцент
- О.С.ВЛАСЮК – перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, доктор економічних наук, професор
- А.О.МІШИН – завідувач відділу Національного інституту проблем міжнародної безпеки
- Г.М.НАДТОКА – завідувач сектору Національного інституту стратегічних досліджень, доктор історичних наук, професор
- В.С.ОГРИЗКО – перший заступник Міністра закордонних справ України, кандидат історичних наук
- Б.О.ПАРАХОНСЬКИЙ – завідувач відділу Національного інституту проблем міжнародної безпеки, доктор філософських наук, старший науковий співробітник
- Є.П.ПЛАХУТА – головний консультант Національного інституту проблем міжнародної безпеки
- Ю.Г.РУБАН – директор Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат технічних наук

- | | |
|---------------|--|
| О.П.РЕСНТ | – заступник директора Інституту історії України НАН України, член-кореспондент НАН України |
| Т.С.СТАРОДУБ | – головний консультант Національного інституту проблем міжнародної безпеки, кандидат політичних наук |
| А.І.СУХОРИКОВ | – завідувач відділу Національного інституту проблем міжнародної безпеки, доктор економічних наук, професор |
| С.В.ТЕРЕШКО | – головний консультант Національного інституту проблем міжнародної безпеки |
| В.О.ЧАЛИЙ | – директор міжнародних програм Українського центру економічних та політичних досліджень імені Олександра Разумкова |
| Є.П.ШАРОВ | – завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень |
| В.О.ШВЕД | – завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук, доцент |
| Г.М.ЯВОРСЬКА | – державний експерт Національного інституту проблем міжнародної безпеки, доктор філософських наук, старший науковий співробітник |

При підготовці розділу

«Національні інтереси України у системі міжнародних відносин»
були враховані пропозиції та зауваження експертів і фахівців

- | | |
|------------------|--|
| Ю.М.АЛЕКСЄЄВ | – ректор Київського славістичного університету, доктор історичних наук, професор |
| О.Ф.БЄЛОВ | – радник Голови Служби безпеки України |
| Д.Ю.ВЕНЦКОВСЬКИЙ | – консультант Національного інституту стратегічних досліджень |
| А.І.ВЕСЕЛОВСЬКИЙ | – заступник Міністра закордонних справ України, кандидат політичних наук |
| С.В.ВІДНЯНСЬКИЙ | – завідувач відділу Інституту історії України НАН України, доктор історичних наук, професор |
| Т.В.ГРИГОРЕЦЬ | – старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень |
| С.А.ГУЦАЛ | – старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень |
| С.В.ДАВИДЕНКО | – старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, доцент |
| О.П.ДЕРГАЧОВ | – провідний науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень НАН України, кандидат історичних наук, доцент |
| Ю.В.КУРНИШОВА | – старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук |
| С.І.ЛАВРИНЕНКО | – головний консультант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат технічних наук |
| В.С.ЛУПАЦІЙ | – виконавчий директор центру соціальних досліджень «Софія» |
| Н.І.МХИТАРЯН | – головний консультант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук |
| А.М.ПАВЛЕНКО | – головний спеціаліст Національного інституту стратегічних досліджень |
| Д.С.ПОКРИШКА | – старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень |
| О.Г.ЦВЕТКОВ | – в.о. директора політичного департаменту Міністерства закордонних справ України, доктор історичних наук |

Офіційне видання

ЕКСПЕРТНА ДОПОВІДЬ
“Україна в 2006 році: внутрішнє і зовнішнє становище
та перспективи розвитку”

Відповідальний редактор *В. І. Тищенко*

Літературні редактори: *І. О. Кустовська, Л. К. Надіон, Т. М. Філіппова*

Підп. до друку 09.02.2007. Формат 70х100/16. Папір офс. № 1. Офс. друк. Гарнітура
Таймс. Ум.-друк. арк. 14,88. Обл.-вид. арк. 20,51. Наклад 1000 прим. Зам. № 1701-1

“Славутич-Дельфін” ТОВ
м.Київ, вул. Полупанова, 21.