

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**СИСТЕМНА КРИЗА В УКРАЇНІ:  
ПЕРЕДУМОВИ, РИЗИКИ, ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ**

Аналітична доповідь

Київ 2014

Автори:

Жаліло Я. А., к. е. н., с. н. с. (керівник авторського колективу, науковий редактор); Кононенко К. А., Яблонський В. М., к. і. н., доц. (наукові редактори); Александров О. С.; Астаф'єв А. О., к. філос. н.; Баровська А. В., к. держ. упр.; Бегма В. М., д. е. н., доц.; Белінська Я. В., д. е. н., проф.; Бережний Я. В., к. держ. упр.; Беседіна Н. І.; Біла С. О., д. держ. упр., проф.; Валєвський О. Л., д. держ. упр.; Вознюк П. Ф., к. політ. н.; Гаряча Ю. П.; Гончарук А. З.; Горєлов Д. М.; Гуцал С. А.; Даниляк О. О., к. держ. упр.; Джига Т. В., к. політ. н., доц.; Дубов Д. В., к. політ. н., с. н. с.; Жук В. І.; Жураковська Л. А.; Здіорук С. І., к. філос. н., доц.; Іванов О. В.; Іщенко А. Ю., к. філол. н.; Караваєв В. С., к. політ. н.; Карпенко М. М., к. філос. н., с. н. с.; Качинський А. Б., д. т. н., проф.; Клименко І. В., к. е. н.; Коваль О. П., д. е. н., с. н. с.; Ковальова О. В., к. е. н., с. н. с.; Ковязіна К. О., к. соц. н.; Корнієвський О. А., д. політ. н., доц.; Кочемировська О. О., к. психол. н.; Кошовий С. А.; Леидвел М. О., д. п. н., проф.; Литвиненко О. М., к. філос. н.; Лозовий В. С., д. і. н., проф.; Ляпін Д. В., к. т. н.; Лясота Л. І., к. політ. н., доц.; Мазука Л. І., к. і. н.; Макаров Г. В., к. політ. н.; Малиновська О. А., д. держ. упр.; Медведкова Н. С., к. е. н.; Мітряєва С. І., к. і. н., с. н. с. Молдован О. О., к. е. н.; Опалько Ю. В.; Орлик В. В., к. і. н.; Павленко І. А., к. і. н., с. н. с.; Павлюк А. П., к. е. н., с. н. с.; Паламарчук М. О., к. політ. н., с. н. с.; Палій Г. О., к. політ. н.; Пеліванова Н. І.; Пищуліна О. М., к. соц. н., с. н. с.; Покришка Д. С.; Рачинська М. П.; Резнікова О. О., к. е. н.; Розумна О. П., к. філос. н.; Розумний М. М., д. політ. н., с. н. с.; Русан В. М., к. е. н., с. н. с.; Свергунов О. О., к. т. н., доц.; Сменковський А. Ю.; Собкевич О. В., к. е. н., с. н. с.; Соболев А. А., к. політ. н.; Степико М. Т., д. філос. н., проф.; Суходоля О. М., д. держ. упр., доц.; Сухоруков А. І., д. е. н., проф.; Тищук Т. А., к. е. н., доц.; Токар О. В.; Токман В. В., к. філос. н.; Тютюнник В. П., к. військ. н.; Ус І. В.; Цюкало В. Ю.; Черненко С. М.; Шевченко А. В.; Шевченко О. В., к. е. н., с. н. с.; Янішевський С. О., к. і. н.

За загальною редакцією к. е. н., с. н. с.,

Заслуженого економіста України Я. А. Жаліла

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

С 91 **Системна** криза в Україні: передумови, ризики, шляхи подолання :  
аналіт. доп. / Я. А. Жаліло, К. А. Кононенко, В. М. Яблонський [та ін.];  
за заг. ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2014. – 132 с.

ISBN 978-966-554-224-7

В аналітичній доповіді авторами проаналізовано основні передумови в суспільно-політичному та соціально-економічному житті України, що призвели до жорсткої системної кризи кінця 2013–2014 рр.

Сформульовано основні стратегічні пріоритети державної політики, спрямованої на якнайшвидше подолання кризи, відновлення суспільно-політичної та економічної стабільності та забезпечення стійкого поступу країни на засадах обраного шляху європейської інтеграції. Запропоновано конкретні механізми та інструменти реалізації такої політики.

## ПЕРЕДМОВА

Тектонічний злам, який відбувся в українському суспільстві наприкінці 2013 – на початку 2014 рр., поза сумнівом, став вододілом початку нової доби. Надати повну та об'єктивну характеристику цієї доби можна буде лише в історичній перспективі, коли буде зрозумілим реальний баланс здобутків та втрат, ризиків і шансів, визначиться траєкторія розвитку суспільства, яке пройшло через випробування та трансформацію Майданом 2014 року.

Ситуацію в Україні можна схарактеризувати як *системну кризу* – кризу базових відносин у політико-правовій та соціально-економічній сферах, на яких будувалася чинна модель розвитку країни. Тривале нехтування потребою здійснення суспільних перетворень, яких вимагали виклики сучасності, турбулентний післякризовий світ, призвело до деградації більшості важливих суспільних інститутів в Україні, погіршило ситуацію із забезпечення базових прав і свобод людини і громадянина, поставило під загрозу суверенітет нашої держави. Суспільство здійснило спробу радикального оновлення – через системний злам, в надії стати іншим – справедливим, сучасним, цілісним, конкурентоспроможним.

Трагічність зрушень, зумовлена глибиною прірви між владою й суспільством, напевне, стала несподіваною для всіх сторін конфлікту. Вона, своєю чергою, спричинила глибоку ціннісну, інформаційну, політичну дезорієнтацію значної частини населення країни, поставила країну на межу втрати цілісності, зробила її вразливою щодо зовнішньої інтервенції.

Зрозуміти, що насправді відбулося в Україні, – значить уже розпочати шлях до оновленого суспільства, а також запобігти повторенню подібних криз у майбутньому.

У представленій доповіді надано деякі оцінки ситуації в Україні у 2013 р. – напередодні кризи, схарактеризовано накопичення суперечностей у цей період, зроблено висновки щодо системних ризиків, які потребують подолання, а також сформульовано основні завдання «порядку денного» для суспільства та органів у 2014 році.

## 1. ПЕРЕДУМОВИ КРИЗИ

Характерною рисою системної кризи в Україні є комплексність чинників, що, поступово накопичуючись, зрештою призвели до різкого вибуху суперечностей. Кризовий вибух було спричинено насамперед суспільно-політичними та морально-етичними чинниками. Проте й без відповідного макроекономічного підґрунтя криза, напевно, не мала б такої гостроти, а її наслідки для економіки та суспільства – глибини й ризиковості.

### 1.1. ПЕРЕДУМОВИ ПОЛІТИЧНОЇ КРИЗИ

Основною тенденцією політичного життя України 2013 р. була подальша концентрація влади в країні в руках Президента й підконтрольних йому політичних та адміністративно-економічних груп.

#### 1.1.1. Криза політичної системи

Серйозним етапом у процесі концентрації влади стали результати парламентських виборів 2012 р., саме у стінах Верховної Ради VII скликання відбувалося жорстке протистояння політичних сил. Одним з основних складників боротьби за незалежність вищого представницького органу країни від Президента була вимога тодішніх опозиційних парламентських політичних сил стосовно дотримання депутатами конституційного принципу особистого голосування. У гострій боротьбі зрештою перемогла опозиція: 22 лютого 2013 р. були затверджені зміни до ст. 47 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» щодо особистого голосування (97 %).

Проте для ВР України 2013 р. залишилися характерними:

- фактично ручне керування парламентською більшістю з боку Президента й Кабінету Міністрів України (показово, що в період подій листопада 2013 – лютого 2014 рр. В. Ф. Янукович неодноразово або особисто з'являвся у ВР, або збирав депутатів поза будівлею парламенту з метою вплинути на членів фракції Партії регіонів);

- міграції депутатів із фракцій, за списками яких вони були обрані;
- боротьба з опонентами у т.ч. й у спосіб позбавлення їх депутатського мандата (С. Власенко, П. Балого, О. Домбровський, І. Марков).

Гостре протистояння в парламенті ускладнювало процес ухвалення законів на широкій консенсусній основі, призводило до порушення парламентських процедур прийняття законів, систематичного блокування роботи ВР і навіть створення небезпечного прецеденту виїзного засідання без опозиції (4 квітня 2013 р.).

Значну проблему становила перевантаженість парламенту неякісними популістськими законодавчими ініціативами, які не передбачали адекватного ресурсного забезпечення, а їх реалізація була можлива лише за прийняття

низки підзаконних актів. Кількість законів, що вносилися на розгляд ВР, була у 2013 р. надмірною. Показовою є статистика: за перших півроку роботи ВР VII скликання депутати зареєстрували 1958 законодавчих ініціатив, і лише 45 із них стали законами<sup>1</sup>.

Експерти й науковці, визначаючи причини неякісного законодавства, акцентували увагу на відсутності визначених норм і вимог стосовно змісту законопроектів. Інша група причин пов'язана із процедурою ухвалення законів, маніпулюванням нормами Регламенту<sup>2</sup>.

Упродовж 2013–2014 рр. було вжито низку заходів організаційного та нормативно-правового характеру, спрямованих на **реформування судової системи в Україні**. Так, XI з'їзд суддів України – найвищий орган суддівського самоврядування – своїм Рішенням від 22 лютого 2013 р. схвалив Стратегічний план розвитку судової влади на 2013–2015 роки, який передбачав низку завдань, зокрема:

- зміцнення незалежності суддів і самостійності судів;
- підвищення та підтримка високого рівня довіри громадськості до судів;
- забезпечення реалізації права громадян на рівний доступ до правосуддя та справедливий суд;
- забезпечення покриття витрат на здійснення правосуддя, ефективного використання ресурсів і, як наслідок, якості функціонування судової системи й захисту її від будь-якого впливу.

Варто зазначити, що реалізувати на практиці ці завдання не вдалося. Понад те, під виглядом проведення судової реформи на початку 2014 р. було прийнято низку законів, які в суспільстві отримали назву «диктаторських». Так, до значного загострення політичної ситуації в державі призвів Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян» № 721-VII, прийнятий Верховною Радою України 16 січня 2014 р. За оцінками експертів, у ньому було передбачено низку новел, які, крім підсилення заходів безпеки суддів, працівників суду, працівників правоохоронних органів і членів їхніх сімей, спрощували процедури притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності учасників мирних зібрань та акцій протесту, вводили цензуру стосовно засобів масової інформації тощо.

Необхідно також зазначити, що згадані закони було прийнято з порушенням парламентських процедур: голосування відбувалося у т.зв. ручному режимі, тобто способом підняття рук, без надання депутатам текстів законопроектів та без обговорення останніх і розгляду внесених поправок до них. Це спричинило бурхливу реакцію громадянського суспільства і в Україні, і поза її межами, що, зрештою, призвело до їх скасування.

<sup>1</sup> *За півроку* роботи Ради з 2 тисяч законопроектів лише 45 стали законами : моніторинг роботи Парламенту / Громадянська мережа «ОПОРА» // Українська правда. – 2013 р. – 4 листопада [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2013/06/17/6992417/>

<sup>2</sup> *Фулей Тетяна*. Проведення експертизи проектів і нормативно-правових актів з використанням методики вирішення проблем / Тетяна Фулей, Лора Лукас, Лорна Сайц. – К., 2013. – С. 50–51.

### 1.1.2. Поширення протестного руху

Протягом 2012–2013 рр. спостерігалось зростання негативних оцінок внутрішньополітичної ситуації в Україні. Із грудня 2012 р.<sup>3</sup> по грудень 2013 р.<sup>4</sup>, частка тих, хто вважав, що ситуація у країні протягом останнього року змінилася на гірше, зростає із 50 до 71 %. Погіршення, на думку громадян, стосувалося і соціально-економічного становища – ціни й тарифи (75 %), стабільність (72 %), упевненість у завтрашньому дні (66 %), оплата праці (49 %), і політичної ситуації – ставлення до влади (49 %), сприйняття ставлення влади до громадян (61 %), дотримання прав і свобод (52 %), рівня демократії (49 %) тощо.

Відповідно, спостерігалось зростання стихійної протестної активності суспільства. Зокрема, у 2009–2013 рр. середньомісячна кількість протестів в Україні зростає від менше 200 у жовтні 2009 р. до понад 1 тис. у грудні 2013 р.<sup>5</sup> У 2013 р. різко зростає й численність протестів: 29 мітингів зібрало понад 10 тис. осіб, на протипагу 4 тис. у 2012 р. Водночас, якщо загалом за період 2009–2013 рр. переважала соціально-економічна тематика протестів (незаконні забудови, комунальні послуги, невивплата зарплат, права дрібних підприємців), то з початком Майдану в листопаді 2013 р. провідними темами протестів стали ідеологічні (62 проти 25 % до Майдану), політичні (58 проти 27 %) та відстоювання громадянських прав (52 проти 27 %). Дослідження, проведені в період Майдану, також засвідчили суттєве переважання політичних мотивів протесту: побиття демонстрантів у ніч на 30 листопада та репресії (69 %), відмова В. Януковича підписати Угоду про асоціацію з ЄС (40 %), прагнення змінити у країні владу (39 %) й життя загалом (36 %). Характерною ознакою 2013 р. стало різке зростання кількості й інтенсивності виступів, спричинених незаконними діями чи бездіяльністю *правоохоронних органів*. За підсумками моніторингу Центру дослідження суспільства, лише за перші дев'ять місяців 2013 р. було зафіксовано 333 протестні події, що порушували питання свавілля або бездіяльності правоохоронних органів. Вартим уваги трендом 2013 р. стало також наростання боротьби найманих працівників за свої права. Так, згідно з даними згаданого Центру за той самий період відбувся 331 протест на захист прав найманих працівників. Фактично з початку 2013 р. питання прав найманих працівників порушувалося під час кожної десятої акції протесту.

Під впливом якісних змін у політичній ситуації, реагуючи на еволюцію суспільних настроїв, громадянське суспільство України у 2013 р. набуло нових якісних проявів мобілізації активних громадян для вирішення стратегічних для розвитку Української Держави проблем. Було створено низку інституційних осередків, які продемонстрували здатність формулювати загальнонаціональний порядок денний і змушувати рахуватися з ним різні

<sup>3</sup> Опитування Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та соціологічної служби Центру Разумкова (21–24 грудня 2012 р.).

<sup>4</sup> Опитування Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та соціологічної служби Центру Разумкова (20–24 грудня 2013 р.).

<sup>5</sup> *Протести, перемоги і репресії в Україні: результати моніторингу 2013 р.* / Центр дослідження суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cedos.org.ua/uk/protests/protesty-peremohy-i-represii-v-ukraini-2013>

політичні сили. Усталеного характеру останніми роками набула тенденція до збільшення зареєстрованих громадських об'єднань.

Основні тренди самоорганізації громадян визначали громадська активність, пов'язана з обговоренням євроінтеграційної перспективи України, та відповідна позиція громадян щодо її корекції, а також протидія погіршенню соціально-економічного становища та зловживанням правоохоронних органів, виявам корупції на всіх рівнях. Показовим прикладом підтримки організованою громадськістю євроінтеграційного курсу України є створення у вересні 2013 р. коаліції «За європейську інтеграцію України».

Посилення громадянського протесту відбувалося поетапно, у контексті політичних акцій та інших резонансних подій. Частково мобілізувати протестні настрої вдалося парламентським опозиційним партіям під час акції «Вставай, Україно!» Першою ознакою того, що, захищаючи свої права, українці готові до силового протистояння з органами влади, стали протести, що розпочалися 30 червня 2013 р. проти зловживань у правоохоронній системі у смт Врадіївці.

Пік громадського невдоволення припав на кінець 2013 р., поступово набуваючи рис силового протистояння між владою та організованим громадянським суспільством. Неочікувана відмова уряду М. Азарова від підготовки до підписання Угоди про асоціацію, офіційно оголошена 21 листопада 2013 р. (напередодні підписання, запланованого на 28 листопада на Вільнюському саміті ЄС), спровокувала масові протести в Україні. Примітно, що Євромайдан об'єднав прихильників інтеграції з ЄС, євроскептиків із політичної опозиції та цілком аполітичних громадян, не задоволених діями влади й соціальними реаліями. Водночас, порівняно з подіями Помаранчевої революції, український громадський рух за сучасної доби значно радикалізувався, зокрема у спосіб створення мережі парамілітарних організацій.

За повідомленням представника Комітету із системного аналізу при Президії НАН України, тільки за перший тиждень протестів в акціях (постійні й тимчасові майдани в різних містах, «живі ланцюги», громадська хода й мітинги) взяли участь від 450 до 780 тис. учасників по всій Україні. На другому тижні протестна активність зросла у м. Києві й інших містах загалом до 1 млн учасників.

Вагомим чинником дестабілізації стало застосування владою сили проти цілком мирних акцій, що відбувалися у столиці. Після жорстоких дій міліції проти учасників студентської акції протесту 30 листопада 2013 р. на Майдані Незалежності влада не дала належної оцінки діям правоохоронців, а її подальші дії призвели до ескалації конфлікту. 16 січня 2014 р. ВР було ухвалено низку законів, що, по суті, оголошували поза законом будь-якого громадянина, який протестує проти влади навіть у мирний спосіб.

Подальша радикалізація протестів відбулася внаслідок дії таких чинників:

- нездатності парламентської опозиції домогтися поставлених цілей (відставки уряду, оголошення дострокових виборів Президента України та Верховної Ради України) та протидіяти згортанню політичних свобод;
- небажання парламентської більшості йти на поступки через жорстку позицію Президента України та його оточення;
- втрати сподівань значної частини громадян на можливість справедливої зміни керівництва країни в результаті виборів.

Протест, що починався як незгода з відмовою влади від євроінтеграційного курсу України, згодом перетворився на боротьбу із самою владою та корумпованою правоохоронною системою, яка стояла на її захисті. У цій ситуації відбулося зростання впливу позапарламентських політичних сил, зокрема Самооборони Майдану, Правого сектору та ін., у які самоорганізувалися безпосередні учасники протестів.

Водночас поряд із протестними практиками в Україні упродовж аналізованого періоду зафіксовано і значну кількість конструктивних форм стихійної громадської самоорганізації. Зокрема, безпрецедентних масштабів та унікальних інституційних форм набув волонтерський рух, спрямований на забезпечення комунальних, медичних, юридичних, безпекових та навіть інтелектуально-освітніх потреб учасників Євромайдану.

Революційні події засвідчили високий миротворчий потенціал *релігійних організацій*. Київський Майдан згуртував усіх акторів національного конфесійного простору в боротьбі проти застосування будь-яких проявів насильства, тотальної наруги над правами і свободами людини. Активна позиція релігійних організацій упродовж періоду суспільно-політичної конфронтації стала значним внеском у перемогу над владним режимом.

19 січня 2014 р. відбулися найжорсткіші за весь попередній період масових протестів сутички між радикальною частиною протестувальників і правоохоронцями на вул. Грушевського; 22 січня позначилося першими загиблими; в регіонах відбулися захоплення адміністративних будівель. Після серії переговорів за міжнародним посередництвом було досягнуто взаємних домовленостей про припинення переслідувань учасників протестних акцій і скасування парламентською більшістю законів від 16 січня в обмін на звільнення адміністративних будівель. Проте це не зупинило перехід конфлікту у збройну форму: на 18–20 лютого припадає основна кількість загиблих і поранених за весь період протестів.

Наслідками ескалації насильства стали втеча Президента України В. Ф. Януковича із країни та відмова багатьох депутатів колишньої більшості від підтримки режиму. Переформатування парламентської більшості та створення нового уряду, підтриманого учасниками масових акцій на Майдані Незалежності, а також призначення дострокових виборів Президента України на 25 травня 2014 р. стало завершальним етапом гострої фази політичного конфлікту та створило передумови для стабілізації ситуації в країні.

**Отже, 2013 р. – початок 2014 р. можна визначити як період кризового зламу у відносинах між державою та громадським сектором і водночас як період нових очікувань і можливостей.** Гострі суперечності між владою та громадськістю щодо подальшої розбудови національної державності загрожують втратою попередніх державотворчих здобутків і навіть самої незалежності. Тому **досягнення державницького консенсусу основних політичних сил і громадянського суспільства стає нагальним завданням української спільноти, вирішення якого за жодних обставин не можна відкладати.**



## **1.2. МАКРОЕКОНОМІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ КРИЗИ В УКРАЇНІ**

### **1.2.1. Зовнішні виклики: Україна в сучасній геоekonomіці**

Динаміка української економіки у 2013 р. значною мірою визначалася глобальними та європейськими економічними тенденціями, а також пріоритетами вітчизняної зовнішньоекономічної та інтеграційної політики. Реалізація потенціалу членства в СОТ, підготовча робота над Угодою про асоціацію та зону вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом, ратифікація Угоди про вільну торгівлю СНД створювали потенційні можливості забезпечити досягнення цілей збалансованого економічного розвитку держави, проте не вирішували ключової проблеми – модель економічного зростання України залишалася дуже вразливою до зовнішньоекономічних чинників.

У 2013 р. світовій спільноті вдалося уникнути нової кризи, імовірність якої пов'язувалася передусім із борговими проблемами Європейського Союзу та США. Проте протягом року пригнічений стан економіки був домінуючим трендом, характерним майже для всіх країн світу. Як результат, реальні темпи світового зростання виявилися суттєво меншими, ніж прогнозували провідні міжнародні організації ще рік тому, склавши 3 % проти 3,6 %<sup>6</sup>.

Протягом року провідні міжнародні економічні організації погіршували свої оцінки та прогнози. За оцінками МВФ, приріст у країнах з розвинутою економікою у 2013 р. має бути на рівні 1,3 і 2,2 % – у 2014 р. У країнах, що розвиваються, зростання ВВП оцінюється на рівні 4,7 % у 2013 р. і 5,1 % – у 2014 р.

2013 рік позначився деяким зниженням обсягів приросту світової торгівлі порівняно з попереднім роком, зокрема основними причинами стали:

- уповільнення попиту на імпорт з боку розвинених економік;
- поступове зниження конкурентоспроможності економік, що розвиваються;
- гальмування глобального інвестиційного попиту.

Після світової кризи зазнала змін товарна структура світової торгівлі. Значно скоротилися фізичні обсяги торгівлі сировинними товарами – нафтою, нафтопродуктами та природним газом, металами та продукцією сільського господарства. Частково таке скорочення відбулося внаслідок падіння попиту, зниження пропозиції аграрних товарів (через неврожаї), обмежень експорту/імпорту в окремих країнах. Водночас відбувалося зростання фізичних обсягів торгівлі машинами та обладнанням, транспортними засобами, споживчими товарами тривалого користування, формувався підвищений попит на продукцію хімічної галузі. Щодо цінової динаміки спостерігалися протилежні тенденції – зниження цін відбувалося на продукцію машинобудування, текстиль, продукцію хімічної галузі, зростання –

---

<sup>6</sup> IMF. World economic outlook. January 2014 Update [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/update/01/pdf/0114.pdf>

на аграрну та енергетичну продукції. Попри пригнічення сукупного попиту в багатьох країнах, ціни на енергетичні та сільськогосподарські товари, хоча і зазнавали коливань, залишалися порівняно високими.

Попит, як споживчий, так і інвестиційний, стримувався і пригніченим станом ділової активності, і заходами щодо скорочення публічного споживання. За даними *Global Wealth Report (Credit Suisse)*, уперше з 2007–2008 рр. сукупний показник добробуту населення світу скоротився за період із середини 2011 р. до середини 2012 р. на 5,2 % (на 12,3 трлн дол. США). У Європі, одному з провідних торговельних партнерів України, за рік добробут населення скоротився на 10,9 трлн дол. США, в Азійсько-Тихоокеанському регіоні – на 1,4 трлн дол. США. У 2013 р. глобальна тенденція змінилася, проте продовження рецесії в економіці Євросоюзу не могло не позначитися на показниках економіки України, 27 % експорту якої у 2013 р. було орієнтовано саме на ЄС.

Суттєвим джерелом зовнішніх загроз для економіки України стало й гальмування темпів зростання країн, що розвиваються. Стримані оцінки поточних та очікуваних показників зростання свідчать про можливе перебалансування потуг у глобальній економіці, яке значною мірою є результатом вичерпання моделі зростання, яка забезпечувала в попереднє десятиріччя швидкий розвиток країн, що розвиваються.

Відносно тісна інтегрованість України до економічного простору СНД зумовила значну залежність від процесів сповільнення темпів зростання в цьому регіоні. Загалом, у 2013 р. Україна отримала потрійний негативний вплив на зовнішньоекономічну діяльність від партнерів по СНД, по-перше, внаслідок циклічного економічного спаду в регіоні, по-друге, внаслідок падіння попиту на український експорт через політику імпортозаміщення; по-третє, через запровадження заходів протекціонізму та жорсткого економічного тиску, пов'язаних з відмовою України від інтеграції з Митним союзом РФ, Білорусії та Казахстану.

**За відсутності чіткого геостратегічного вибору Україна опинилася в ролі об'єкта широкомасштабної глобальної конкуренції трьох геополітичних сил (РФ, ЄС та США), кожна з яких має своє геостратегічне бачення подальшого розвитку регіону, до якого територіально належить Україна.** Ситуація загострилася внаслідок відсутності в Україні після тривалої післякризової депресії економічного ресурсу, необхідного для перегрупування торговельно-економічних зв'язків у зв'язку з вибором конкретного напрямку інтеграційного розвитку та проведення необхідної для реалізації цього вибору структурної модернізації.

### 1.2.2. Особливості та чинники економічної динаміки у 2013 р.

**Під впливом світової економічної депресії у 2013 р. продовжилася започаткована у 2012 р. тенденція до погіршення показників зовнішньої торгівлі України.** Так, експорт товарів за 2013 р. скоротився на 8 %, або на 5,5 млрд дол. США. Зменшення відбулося за більшістю товарних груп (рис. 1).

Скорочення експорту зумовлено такими чинниками:

- ціновою ситуацією на основних експортних ринках. Тривало зниження цін на добрива, недорогоцінні метали;

- високими врожайми зернових культур в інших країнах;
- обмеженістю сировини для виробництва соняшникової олії;
- воєнними конфліктами в країнах Близького Сходу, що призвели до стрімкого зниження торговельних операцій з цим регіоном;
- протекціоністськими заходами країн – торговельних партнерів. За даними провідної світової неурядової організації *Global Trade Alert*<sup>7</sup>, протягом 2013 р. було застосовано 4 нові заходи, які мають негативний вплив на експорт з України. Усі ці заходи були запроваджені країнами Митного союзу, насамперед Російською Федерацією. Крім того, на експорт значної кількості товарів з України до Російської Федерації негативно вплинуло встановлення останньою посиленого митного контролю товарів з України, що збільшило період розмитнення товарів і витрати вітчизняних експортерів;
- проблемами з отриманням сировини для виробництва експортованої продукції (зокрема, в хімічній та нафтопереробній промисловості);
- збереженням експортних обмежень в Україні.

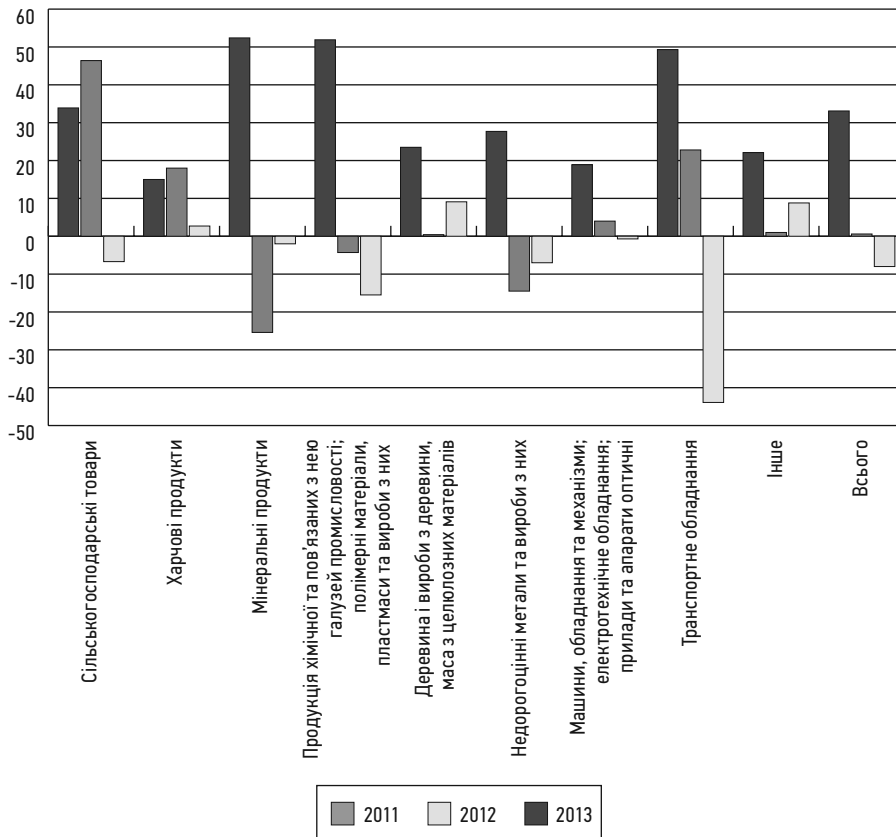
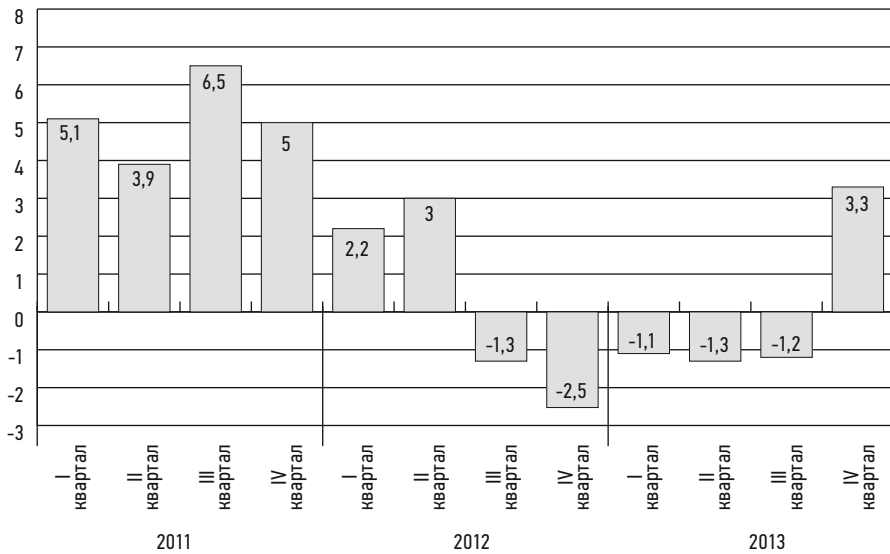


Рис. 1. Динаміка експорту товарів у 2011–2013 рр., %

<sup>7</sup> *Global Trade Alert* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.globaltradealert.org/advanced-search>

Через слабкий зовнішній попит на продукцію українських виробників галузей-експортерів при незавершеності і недостатній ефективності реформ, спрямованих на модернізацію економіки і поліпшення макроекономічних балансів, відбувалося занурення економіки України в рецесію, яка розпочалася з другого півріччя 2012 р. Негативна динаміка ВВП країни зберігалася до III кварталу 2013 р. (рис. 2). Це зниження частково компенсувалося зростанням економіки у IV кварталі на 3,3 %, завдяки чому загалом за 2013 р. забезпечено нульовий приріст реального ВВП. Проте зростання в останній квартал 2013 р. значною мірою пояснюється ефектом низької порівняльної бази попереднього року, а не проявом формування чинників, спроможних свідчити про започаткування тривалої фази економічного відновлення.



**Рис. 2. Динаміка ВВП України у 2011–2013 рр., % до відповідного періоду попереднього року**

Відбулися суттєві зміни у співвідношенні основних джерел формування ВВП. Показники зовнішньоекономічної діяльності демонстрували зниження експорту та імпорту товарів і послуг. За 2013 р. обсяги експорту скоротилися на 8,8 %, імпорту – на 5,9 %. Зменшення обсягів імпорту відбулося передусім за рахунок скорочення імпорту природного газу (майже на 5 млрд м<sup>3</sup>, що у вартісному вираженні призвело до скорочення імпорту на 2,5 млрд дол. США), що певною мірою зумовило також зменшення обсягу запасів матеріальних оборотних коштів як складника валового нагромадження (на понад 9 млрд грн) та його негативний внесок у формування ВВП.

Фактично єдиним рушієм економічної активності виступив внутрішній споживчий попит, сформований переважно збільшенням споживчих витрат домашніх господарств. Зростання споживчого попиту було зумовлено стабільним збільшенням реальної заробітної плати (приріст становив 8,2 %) та відсутністю споживчої інфляції.

Інвестиційний попит, який був одним з основних джерел зростання економіки в першому півріччі 2012 р., у 2013 р. поступово слабшав. Негативні тенденції розвитку основних секторів економіки України у 2013 р. супроводжувалися наростанням негативних тенденцій в інвестиційній сфері: обсяг освоєних капітальних інвестицій скоротився на 11,1 % порівняно з 2012 р. За підсумками 2013 р., обсяг валового нагромадження основного капіталу зменшився на 6,6 %.

Під впливом зазначених чинників більшість видів економічної діяльності демонстрували від’ємну динаміку створення валової доданої вартості (ВДВ) порівняно з 2012 р. Найсуттєвіше зниження обсягів ВДВ відбулося у сфері будівництва (на 13,6 %), що зумовлено насамперед завершенням у 2012 р. масштабних інфраструктурних проєктів, пов’язаних із проведенням чемпіонату Європи з футболу 2012 р. Високими були темпи скорочення виробництва ВДВ у промисловості, передусім у переробній (9,3 %).

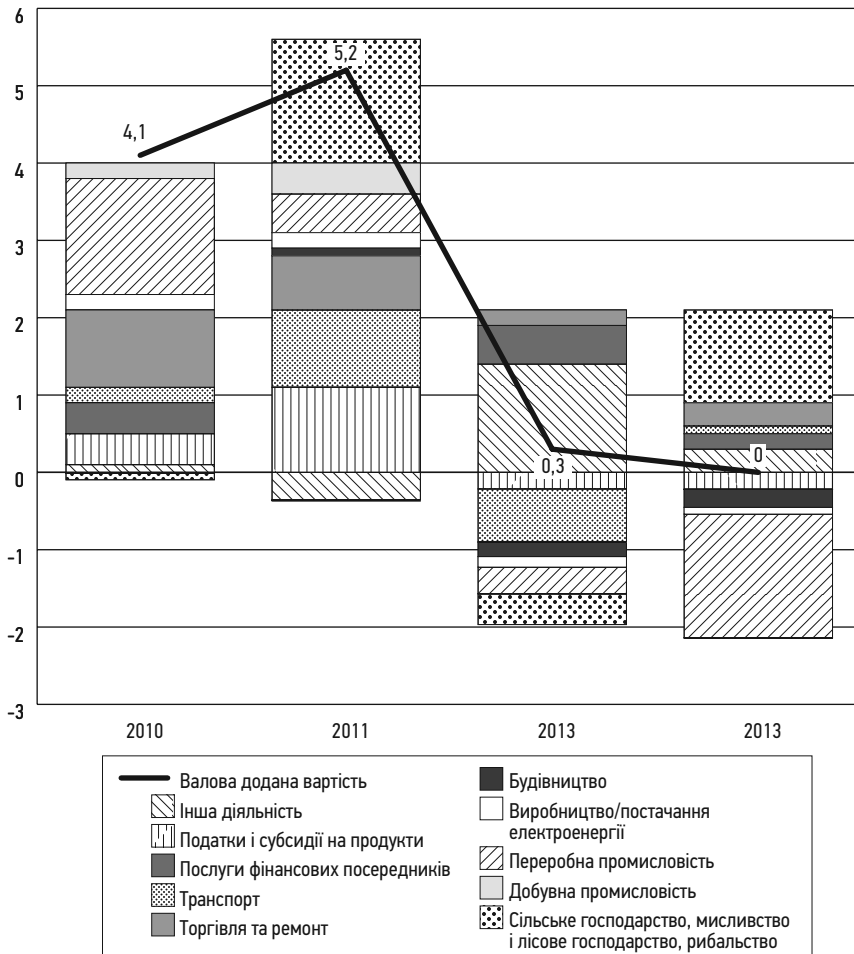


Рис. 3. Внески видів економічної діяльності в динаміку ВВП у 2011–2013 рр., в. п.

Ці види економічної діяльності і стали головними рушіями негативних показників економічного зростання в Україні у 2013 р. (рис. 3).

Помітну позитивну динаміку виробництва ВДВ демонстрували лише сільське господарство, фінансова діяльність та сфера торгівлі. Динаміка торгівлі залишалася позитивною, проте суттєво слабшою, ніж у 2012 р. Натомість саме завдяки різкому зростанню в сільському господарстві у IV кварталі (валова додана вартість у галузі зросла на 38,2 % порівняно з відповідним кварталом 2012 р.) сумарний показник приросту ВВП у 2013 р. повернувся з від'ємного до нульового показника.

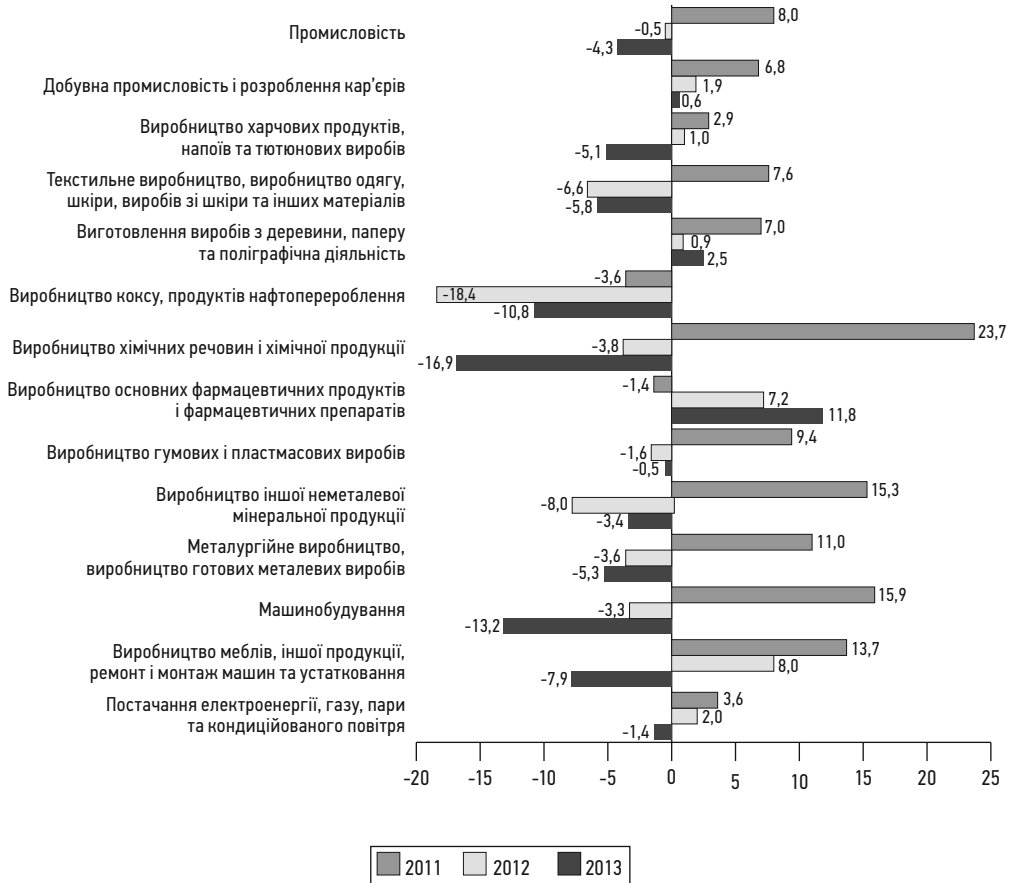


Рис. 4. Динаміка промислового виробництва у 2011–2013 рр., %

Показовим щодо впливу глобальної рецесії є скорочення обсягів промислового виробництва. Загальний обсяг виробленої промислової продукції за 2013 р. порівняно з 2012 р. зменшився в Україні на 4,3 %. Найгостріше негативні тенденції простежувалися в переробній промисловості, де скорочення виробництва становило 7,1 % до 2012 р. (рис. 4).

З-поміж чинників, що формували динаміку промислового виробництва, насамперед слід зазначити такі:

- *несприятлива для українських виробників кон'юнктура світових товарних ринків*, що зумовила слабкий зовнішній попит та зниження цін на основну вітчизняну експортну продукцію. Низький зовнішній попит мав визначальний вплив на зменшення обсягів виробництва таких експортоорієнтованих галузей економіки, як металургія (на 5,3 %), машинобудування (на 13,2 %) та хімічна промисловість (на 16,9 %);

- *заходи, застосовані Російською Федерацією для захисту свого внутрішнього ринку, та низка політично мотивованих дискримінаційних дій щодо українських експортерів*. Зокрема, утилізаційний збір на легкові та вантажні автомобілі, які виробляються на території Російської Федерації або ввозяться з інших країн (крім країн Митного союзу), введений з 1 вересня 2012 р., негативно впливав на вітчизняне виробництво автотранспортних засобів. Дискримінаційні обмеження на ввезення до Російської Федерації окремих харчових продуктів з України спричинили негативні тенденції в динаміці виробництва харчової промисловості;

- *скорочення інвестиційної активності вітчизняних суб'єктів господарювання*, наслідком чого стало зниження попиту на продукцію машинобудування, металургії, будматеріали тощо, що не дало змогу компенсувати втрати зазначених секторів через звуження зовнішнього попиту;

- *високий рівень внутрішнього споживчого попиту*, що зумовлював відносно стійку динаміку галузей, орієнтованих на внутрішній ринок, пом'якшуючи негативний вплив зовнішніх чинників. Приріст обсягів виробництва відбувся у виробництві основних фармацевтичних продуктів і препаратів (на 11,8 %) та виробництві виробів з деревини, паперу та поліграфічній діяльності (на 2,5 %). Динаміка обсягів виробництва харчових продуктів, напоїв і тютюнових виробів була позитивною впродовж січня-квітня 2013 р., проте з травня спостерігалось прогресуюче скорочення виробництва на підприємствах галузі, насамперед унаслідок скорочення експорту до Російської Федерації. У підсумку за рік обсяги виробництва в харчовій промисловості скоротилися на 5,1 %.

Русійна роль попиту домогосподарств далася взнаки й щодо динаміки будівельної галузі, яка вже кілька років перебувала у стані глибокої рецесії. Активність у галузі підтримувалася насамперед у сегменті житлового будівництва, тоді як у сегменті будівництва інженерних споруд обсяг виробництва скоротився на 16,7 %, а загалом обсяг виконаних будівельних робіт зменшився на 11,1 %.

Негативна динаміка промисловості та будівництва зумовила погіршення становища транспортної галузі. За 2013 р. підприємствами транспорту було перевезено вантажів на 1,9 % менше, ніж у 2012 р., а вантажооборот скоротився на 3,9 %.

Як уже зазначалося, рушієм відновлення економічного зростання в останньому кварталі 2013 р. стало сільське господарство. Виробництво в галузі за 2013 р. (за попередніми даними) зросло на 13,7 %, насамперед завдяки стрімкому збільшенню обсягів продукції рослинництва – на 18,1 %. У 2013 р. зібрано понад 63 млн т зернових культур (у вазі після доробки), що на 36,4 % більше, ніж у 2012 р.

Основними чинниками позитивної динаміки сільського господарства були сприятливі погодні умови, збільшення фінансової підтримки сільгоспвиробників банківським сектором та активізація державних програм

відродження окремих напрямів тваринництва<sup>8</sup>. Зокрема, обсяги нових кредитів, наданих банками сільськогосподарським корпораціям протягом січня-вересня 2013 р., зросли на третину порівняно з відповідним періодом 2012 р. і становили 49,1 млрд грн. Державна допомога, а також уповільнення темпів подорожчання кормів завдяки високому врожаю сільськогосподарських культур у 2011–2012 рр. дали змогу забезпечити стійкий приріст виробництва продукції тваринництва, який, за попередніми даними, у 2013 р. становив 4,8 %. Варто також урахувати позитивний ефект від збільшення обсягу інвестицій в аграрний сектор: у 2011 р. капітальні інвестиції в галузь зросли на 34,1 %, у 2012 р. – на 13,2 %.

### 1.2.3. *Грошово-фінансова стабільність та джерела її забезпечення*

Незважаючи на несприятливі показники економічної динаміки, індикатори грошово-фінансової стабільності протягом 2013 р. були вельми спокійними. Другий рік поспіль рівень інфляції коливався навколо нульової позначки.

#### **Серед чинників, що стримували зростання цін:**

- нижчий від потенційного рівня сукупний попит<sup>9</sup>;
- здешевлення сирих продуктів харчування, пов'язане з високим урожаєм у поточному році та коливанням світових цін на продовольство<sup>10</sup>;
- слабкий зовнішній попит та спадна цінова динаміка на світових сировинних ринках, насамперед неспинне зниження цін на метали та нафту<sup>11</sup>;
- зменшення вартості імпортованих непродовольчих товарів на тлі зміцнення номінального ефективного обмінного курсу гривні;
- імпорт дефляції з країн – основних торговельних партнерів України;
- незначне подорожчання послуг житлово-комунального господарства;
- зниження інфляційних очікувань, які, за даними Національного банку України, у III кварталі 2013 р. досягли нового мінімального значення за увесь період спостережень.

Стало низькі темпи інфляції забезпечували зростання доходів населення в реальному вимірі. Водночас сформувалися чинники, що послабили позитивний вплив цінової стабільності на інвестиційний розвиток реального сектору економіки. Це насамперед структура споживчого попиту, орієнтованого переважно на імпортні товари довгострокового споживання, що перешкоджає поширенню стимулюючого впливу зростання реальних доходів населення на діяльність підприємств, послаблює їх мотивацію та фінансові можливості до інвестиційного оновлення виробництва.

Належність відсутності інфляційної динаміки насамперед до ознак депресивності української економіки підтверджується тим, що вона спостерігалася на тлі відчутного збільшення грошових агрегатів: за 2013 р. монетарна база збільшилася на 20,3 % (у 2012 р. – лише на 6,4 %). Проте нарощування грошової пропозиції в умовах падіння ВВП і практично нульової інфляції фор-

<sup>8</sup> *Бюлетень* Національного банку України. – 2013. – № 8 (245). – С. 22.

<sup>9</sup> Розрив ВВП у II кварталі 2013 р. становив –3,3 %.

<sup>10</sup> Індекс цін на продовольство FAO у 2013 р. знизився порівняно з 2012 р. на 1,6 %, при цьому індекс цін на зернові знизився на 7,2 %, індекс цін на рослинні олії – на 13,8 %. Разом з тим зафіксовано значне зростання індексу цін на молочні продукти – 25,1 %.

<sup>11</sup> Унаслідок зниження вартості нафти на світовому ринку у вересні ціни на пальне зменшилися на 1,0 % у річному вимірі та на 1,8 % з початку року.



мувало умови і для підвищення рівня монетизації, збільшення ліквідності банківської системи та зниження процентних ставок, і для формування «монетарного навісу». У 2013 р. НБУ двічі знижував облікову ставку (до 6,5 %), середньозважена процентна ставка за кредитами в національній валюті за 10 місяців 2013 р. зменшилася із 17,6 до 15,58 % (до кінця року знову підвищилася до 17,47 %). У січні-лютому 2014 р., незважаючи на приріст грошової маси на 2,7 %, грошової бази – на 0,4 %, ставки по кредитах у національній валюті зросли із 17 до 20 % річних.

**Валютний ринок** протягом січня-жовтня 2013 р. був відносно збалансованим. Якщо в I кварталі 2013 р. чистий попит на міжбанківському валютному ринку становив 0,5 млрд дол. США, що втричі менше, ніж у відповідному періоді 2012 р., збільшення нетто-надходжень іноземної валюти від нерезидентів разом зі зменшенням попиту на неї сприяло формуванню у II кварталі 2013 р. чистої пропозиції безготівкової валюти в обсязі 2,3 млрд дол. США.

**Курсові коливання відображали зміни у платіжному балансі країни.** Якщо у 2012 р. негативне сальдо зведеного балансу сягало 4,2 млрд дол. США, за 2013 р. баланс було зведено з *профіцитом* у понад 2 млрд дол. США. Це дозволило на певний час пом'якшити девальваційний тиск на курс гривні та дещо поповнити золотовалютні резерви Національного банку України. Утім, у зазначений період відбулося поглиблення дефіциту поточного рахунку з 14,3 до 16,1 млрд дол. США, у т.ч. дефіцит зовнішньої торгівлі товарами і послугами на кінець року поглибився до 15,2 млрд дол. США, сальдо поточних трансфертів зменшилося з 3,0 до 2,2 млрд дол. США. Це привело до зміни в середині 2013 року тенденції зростання золотовалютних резервів на зворотну, стало однією з передумов дестабілізації курсу в останньому кварталі року.

Натомість профіцит фінансового рахунку у 2013 р. зріс порівняно з показником 2012 р. з 10,1 до 18,2 млрд дол. США. При цьому сальдо балансу прямих іноземних інвестицій скоротилося з 6,6 до 3,4 млрд дол. США.

Зростання позитивного сальдо за фінансовим рахунком було забезпечено головним чином за рахунок операцій з валютою. Загалом, позитивне сальдо за статтею «Валюта та депозити» становило 0,6 млрд дол. США проти негативного сальдо у 10,7 млрд дол. США у 2012 р. Хоча у другій половині 2013 р. купівля готівкової валюти населенням перевищувала її продаж, за підсумками 2013 р. перевищення попиту над пропозицією готівкової валюти становило майже 2,9 млрд дол. США, що в 3,5 раза нижче аналогічного показника 2012 р. (майже 10,2 млрд дол. США). Валютні депозити населення зросли за рік лише на 0,7 % до 22,6 млрд дол. США (за 2012 р. такий приріст становив 21,9 %). Така різка зміна засвідчила значне зниження девальваційних очікувань, якими пояснювалася популярність валютних депозитів, попри їх низьку дохідність.

Отже, попри досягнення у 2013 р. рівноваги платіжного балансу, слід зважати на те, що його забезпечено не за рахунок продуктивних статей балансу (зростання експорту та іноземних інвестицій), а у спосіб перерозподілу внутрішніх ресурсів населення, зменшення золотовалютних резервів центрального банку та потоків короткострокового капіталу, що робить досягнуту стабільність вельми нестійкою.

Завдяки більш жорсткому адміністративному регулюванню НБУ зберіг вплив на валютний курс за суттєвого зменшення обсягу валютних інтервенцій

на міжбанківському ринку. Загалом сальдо останніх становило 3,1 млрд дол (з них третина – протягом останнього кварталу року), що становило лише 0,5 % загального обороту на безготівковому міжбанківському ринку, а міжнародні резерви витрачалися здебільшого на забезпечення розрахунків за зовнішнім боргом. Станом на 1.01.2014 р. міжнародні резерви НБУ становили 20,5 млрд дол. США, знизившись за рік на 4 млрд дол.

Становище на валютному ринку дало змогу зберегти протягом року незмінність офіційного валютного курсу НБУ (7,9930 грн/дол. США). За 2013 р. реальний ефективний обмінний курс (РЕОК) гривні знизився на 0,4 %. Внесок курсового складника у зміну РЕОК гривні становив 4 %, а цінового – «мінус» 4,4 % через нижчий рівень інфляції в Україні порівняно із середньозваженим рівнем у країнах – основних торговельних партнерах.

Водночас в Україні продовжилося накопичення потенційних девальваційних чинників, з-поміж яких:

- хронічно від’ємне сальдо торговельного балансу;
- вплив капіталу у формі зростання залишків від зовнішньоторговельних операцій на закордонних коррахунках банків;
- неспинна тенденція до скорочення міжнародних резервів НБУ до 15,4 млрд дол. США за станом на 1.03.2014 р., тобто нижче рівня, еквівалентного тримісячному обсягу імпорту<sup>12</sup>;
- зростання дефіциту бюджету;
- зростання державного боргу до розміру, еквівалентного 40 % ВВП на кінець 2013 р.;
- прискорене зростання монетарних агрегатів у 2013 р. на тлі нульових темпів зростання економіки та цін;
- скорочення припливу прямих іноземних інвестицій та падіння інвестиційних рейтингів України, погіршення чистої міжнародної позиції України<sup>13</sup>.

Завдяки збалансованій політиці НБУ в умовах економічної рецесії банківська система України у 2013 р. зберегла стабільність. Збереглася довіра до банківської системи – за рік депозити в національній валюті зросли на 31,6 %, у т.ч. фізичних осіб – на 38,0 %. При цьому темпи приросту депозитів майже вдвічі перевищили темпи приросту кредитів. За загального збільшення обсягів гривневих кредитів на 17,2 % кредити юридичним особам зросли на 15,9 %, фізичним – на 22,6 %.

Позитивний результат діяльності банків разом зі збільшенням обсягів ліквідності, зниженням вартості ресурсів, подовженням ресурсної бази потенційно сприяв розширенню можливостей банків до кредитування. В умовах відносного надлишку кредитних ресурсів банки активно конкурували за надійного позичальника шляхом спрощення процедури отримання кредиту.

<sup>12</sup> Згідно з графіком погашення запозичень за 10 місяців 2013 р. Україна здійснила виплати МВФ на суму 5,6 млрд дол. США (в еквіваленті). У 2014 р. загальна сума виплат за кредитом МВФ буде значно меншою і становитиме 3,6 млрд дол. США.

<sup>13</sup> Від’ємне значення чистої інвестиційної позиції, яка є різницею між активами і зобов’язаннями України перед нерезидентами, у 2013 р. зросло на 16,9 млрд дол. США, або 28,3 %, – до 76,8 млрд дол. США. У 2013 р. порівняно з 2012 р. активи України знизилися на 3,5 %, або 5,1 млрд дол. США, – до 138,8 млрд дол. США, тоді як пасиви зросли на 5,8 %, або на 11,9 млрд дол. США, – до 215,6 млрд дол. США. Від’ємне значення чистої інвестиційної позиції України у 2012 р. зросло на 11,9 млрд дол. США, або на 24,9 %, – до 59,9 млрд дол. США, у 2011 р. – на 9,2 млрд дол. США, або на 23,6 %.

Водночас частка довгострокових кредитів, наданих нефінансовим корпораціям, залишалася низькою, склавши 11,2 %, частка короткострокових кредитів зросла з 48,5 до 52,0 %.

Розвитку споживчого кредитування також було притаманне збільшення короткострокових (терміном до 1 року) кредитів на 34,8 %. Надані банками кредити підтримували споживчий попит, проте водночас формувалося підґрунтя для наступного пригнічення попиту внаслідок потреби подальшого погашення позичок. При цьому домогосподарства залишалися чистим донором банківської системи – обсяг депозитів домогосподарств у 2,3 раза перевищив обсяг наданих фізичним особам кредитів.

Загалом, в умовах слабкої платоспроможності позичальників зниження вартості ресурсів виявилось недостатнім для адекватної активізації попиту на кредити. Ринкові механізми розміщення кредитних ресурсів не завжди спроможні забезпечити фінансування пріоритетних з позиції необхідності структурного оновлення економіки галузей. Використання банками як основного критерію кредитування валового прибутку підприємства та ліквідної застави, що наявні насамперед у торгівлі, сировинних галузях, у сфері фінансових послуг, веде до формування структури кредитування, яка консервує чинну структуру економіки, значною мірою підпорядковуючись їй. Як наслідок, стимулюючий ефект зростання доходів послаблюється і в його опосередкованому впливі – зростання депозитів населення в комерційних банках не забезпечує належного зростання кредитування структурних зрушень.

Необхідність прибуткового інвестування сформованих у банківській системі ліквідних коштів обумовила тенденцію до збільшення частки цінних паперів у структурі банківських активів. Зростання активів банків (на 13,3 % за 2013 р.) супроводжувалося зростанням інвестицій у цінні папери на 39,7 %, а кредитів суб'єктам господарювання – на 14,7 %. Найпотужнішим покупцем ОВДП став НБУ, на балансі якого на кінець року їх було накопичено на 147 млрд грн, або 58 % від загального обсягу емітованих державних цінних паперів. Ці тенденції продовжилися й у 2014 р. – на 1.04.2014 р. обсяг ОВДП у власності НБУ становив 170,6 млрд грн, або 61,0 % від загального обсягу ОВДП в обігу.

Несприятливою тенденцією, що продовжилася у 2013 р., стало зниження присутності іноземних інвесторів у банківській системі України. За 2013 р. частка іноземного капіталу в банківській системі знизилася з 39,5 до 33,9 %, а кількість банків з іноземним капіталом зменшилася з 53 до 49.

Отже, попри загалом успішне виконання завдань підтримання поточної стабільності, **структура грошової емісії та банківського кредитування у 2013 р. забезпечувала фінансування споживчого попиту, проте не сприяла збільшенню ресурсної бази реального сектору економіки та інвестиційної діяльності.** За високого рівня доходності фінансових інструментів фінансові потоки спрямовуються в торгівлю, на ринки фінансових послуг, до сектору державного управління, оминаючи реальний сектор економіки.

Наслідком стало погіршення основних макроекономічних показників України за збереження відносної стабільності фінансової сфери, що супроводжувалося наростанням дисбалансів, які містили потенціал макроекономічної дестабілізації, з-поміж яких:

- прискорені темпи зростання монетарних агрегатів на тлі стабільно низької інфляції;

- формування відносно надлишкової ліквідності банківської системи за незначних позитивних темпів кредитування і нарощування портфеля цінних паперів;
- збереження високої частки проблемних кредитів у банківських активах;
- завищені реальні процентні ставки в умовах стало низьких темпів інфляції;
- здійснення опосередкованого емісійного фінансування дефіциту бюджету через грошову емісію під випуск ОВДП, що посилює вплив ситуації в бюджетній сфері на банківську систему та означає можливість зміцнення монетарних факторів прискорення інфляції, оскільки кошти спрямовувалися на підтримку соціальних стандартів, а не на інвестиційну діяльність;
- дефіцит внутрішніх середньо- та довгострокових ресурсів (клієнтська депозитна база є «короткою» і волатильною через ризики швидкого відпливу вкладів населення в ситуації поширення панічних настроїв).

**Депресивні тенденції в українській економіці у 2013 р. знайшли відображення в ситуації у фінансовій сфері.** Стримуючий вплив на динаміку бюджетних доходів у 2013 р. здійснювали:

- скорочення ВВП, погіршення фінансових результатів підприємств, гальмування динаміки зростання доходів населення, що звузило базу оподаткування головних бюджетоутворюючих податків;
- висока база порівняння, оскільки минулорічний обсяг збору податків був забезпечений при зростанні економіки та припав на рік посилення боротьби з найбільш доступними каналами мінімізації оподаткування;
- вищі темпи зниження імпорту порівняно з експортом товарів і послуг, що погіршило баланс між надходженням до бюджету «імпортного» ПДВ і обсягами відшкодування цього податку експортерам;
- необхідність погашення обсягу заборгованості з відшкодування ПДВ за попередні роки, що вплинуло на сальдо надходження цього податку – у 2013 р. було відшкодовано 53,4 млрд грн, що на 7,5 млрд грн, або на 16,3 % більше, ніж у 2012 р.;
- низький рівень інфляції, що не дозволив у 2013 р. забезпечити «інфляційні доходи», які за попередніми роками були одним з істотних джерел приросту доходів бюджету;
- продовження зниження податкового навантаження на економіку, зокрема у 2013 р. було знижено ставку податку на прибуток з 21 до 19 %, а також запроваджено низку податкових стимулів для активізації економіки, інвестиційної діяльності та збільшення кількості робочих місць.

За несприятливих макроекономічних умов позитивну динаміку зростання доходів бюджету було збережено (табл. 1). За даними Державної казначейської служби України, у 2013 р. доходи державного бюджету становили 339,2 млрд грн, що на 6,9 млрд грн, або на 2 % менше порівняно з 2012 р. При цьому зростання видатків за статтею «Соціальний захист та соціальне забезпечення» становило майже 20 % порівняно з аналогічним періодом 2012 р. На 81,5 % було збільшено видатки на житлово-комунальне господарство. Зміна порядку сплати податку на прибуток забезпечила ритмічність щомісячних доходів бюджету.

*Досить неоднозначні тенденції спостерігалися у сфері місцевих фінансів. У 2013 р. місцеві бюджети виконано з профіцитом у загальному обсязі*

1,1 млрд грн, тоді як в 2012 р. даний показник становив 2,7 млрд грн. Попри зростання обсягу власних надходжень на 4,4 % до 105,2 млрд грн, рівень виконання прогнозованого показника по доходах (згідно із затвердженими місцевими радами бюджетів) становив лише 96,9 %.

Обсяг боргових зобов'язань місцевих бюджетів зріс протягом року на 4,39 млрд грн та становив на 1.01.2014 р. 21,1 млрд грн, з яких заборгованість за позиками за рахунок єдиного казначейського рахунка – 9,7 млрд грн, заборгованість за кредитами та облігаціями, емітованими місцевими органами влади – 11,8 млрд грн.

**Наведені показники за негативних темпів економічного зростання та нульової інфляції свідчили про посилення реального фіскального навантаження на економіку, що відіграло роль чинника гальмування економічної активності та погіршення підприємницького середовища.**

Таблиця 1

### Збір податків до державного бюджету України у 2012–2013 рр.

Податок	2012, млрд грн	2013, млрд грн	Зміна, %
Податок на прибуток підприємств	55,3	54,3	-1,9
ПДВ	138,8	128,3	-7,6
Акцизний податок із вироблених в Україні товарів	27,4	26,4	-3,9
Плата за користування надрами <sup>14</sup>	12,5	13,0	4,5
Ввізне мито	13,0	13,3	2,1

**Складна економічна ситуація зумовила посилення традиційних проблем фіскального сектору й актуалізацію нових ризиків.** Передусім вони були викликані закономірним посиленням дисбалансів на різних рівнях системи державних фінансів України, що сформувало низку похідних проблем, зокрема такі.

1. *Випереджальне зростання видатків державного бюджету над доходами.* Оскільки доходи бюджету протягом 2013 р. знизилися на 2 %, а касові видатки зросли на 2 %, закономірним наслідком такого розриву стало зростання дефіциту бюджету (рис. 5), який у 2013 р. становив 64,7 млрд грн.

У 2013 р. на погашення основної суми боргу з державного бюджету було спрямовано 79,8 млрд грн (у т.ч. погашення внутрішнього боргу – 41,9 млрд грн, зовнішнього боргу – 38,0 млрд грн), а видатки на обслуговування боргу становили 31,7 млрд грн.

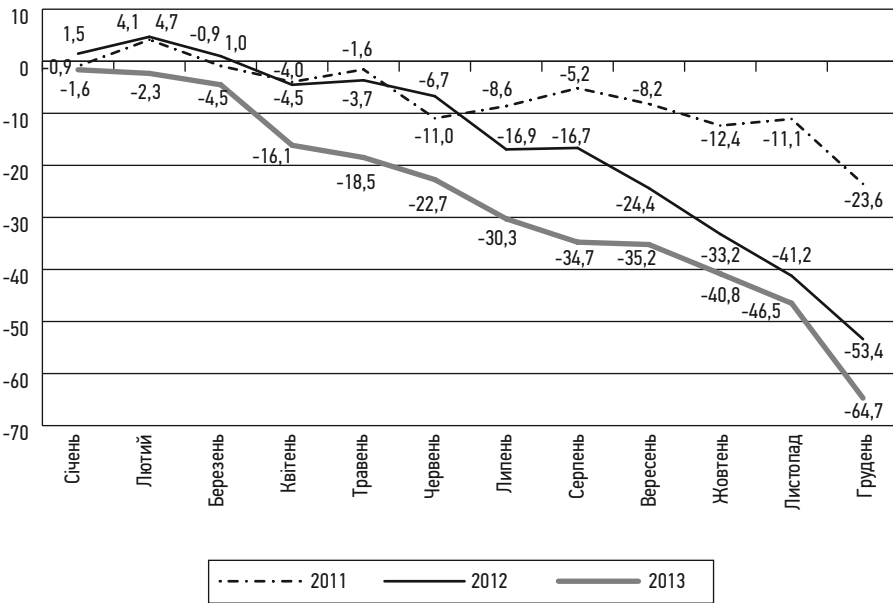
Державні запозичення на фінансування державного бюджету були здійснені в обсязі 145,9 млрд грн. На внутрішньому ринку на фінансування державного бюджету було залучено 94,3 млрд грн, від зовнішніх джерел надійшло запозичень на суму 51,7 млрд грн.

Крім того, було здійснено випуски ОВДП з метою збільшення статутних капіталів НАК «Нафтогаз України» на суму 8,0 млрд грн, ПАТ «Державний ощадний банк України» – 1,4 млрд грн, ПрАТ «Українське Дунайське паро-

<sup>14</sup> З 1 січня 2013 р. об'єднано надходження від рентної плати за нафту, природний газ та газовий конденсат, що видобуваються в Україні, із платою за користування надрами, відповідно до Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо удосконалення деяких податкових норм» від 24.05.2012 р. № 4834-VI.

плавство» – 0,3 млрд грн та формування статутного капіталу ПАТ «Аграрний фонд» – 5 млрд грн.

2. *Впровадження квазігрошових форм фінансування окремих державних видатків та зобов'язань.* Наприкінці 2012 р. Верховна Рада України прийняла низку законодавчих актів, якими було дозволено погашати деяку бюджетну заборгованість казначейськими фінансовими векселями. У 2013 р. змінами до Податкового кодексу України та Бюджетного кодексу України було створено правову базу для практичного застосування цих нововведень. Завдяки цьому Кабінет Міністрів України для оформлення заборгованості, що сформувалася на 1.01.2013 р., затвердив граничний обсяг видачі фінансових векселів у 2013 р. в обсязі 15,6 млрд грн.



**Рис. 5. Сальдо державного бюджету накопичувальним підсумком, млрд грн**

*Джерело:* Міністерство фінансів України

3. *Накопичення авансових переплат.* З 2013 р. згідно з новими правилами підприємства щомісяця сплачували авансовий внесок з податку на прибуток у розмірі не менше 1/12 нарахованої до сплати суми податку за попередній звітний податковий рік. Ураховуючи, що 2012 р. був значно сприятливішим з точки зору фінансових результатів підприємств, це сформувало завищену базу оподаткування для розрахунку авансових внесків податку на прибуток у 2013 р.

4. *Виникнення значних касових розривів.* У 2013 р. через нижчі фактичні темпи зростання доходів бюджету порівняно з плановими, а також значні обсяги боргових зобов'язань, погашенню яких було надано пріоритет, виникли проблеми з фінансуванням відкритих асигнувань. При цьому, якщо раніше ця проблема стосувалася лише капітальних видатків, то у 2013 р. численні інформаційні повідомлення органів місцевого самоврядування та державних

бюджетних установ засвідчили, що затримка з фінансуванням торкнулася навіть захищених статей видатків державного бюджету.

5. *Подальше необґрунтоване розширення податкових пільг*, які не містили стимулюючого потенціалу, а були спрямовані на зменшення рівня оподаткування окремих галузей (наприклад, суднобудування), з «ручним» режимом надання податкових стимулів.

6. *Посилення ролі НБУ у формуванні дохідної бази бюджету*. Національний банк України здійснював підтримку дохідної бази бюджету у спосіб перерахування перевищення кошторисних доходів над кошторисними витратами НБУ (за 2013 р. сума становила 28,3 млрд грн).

7. *Формування явища абсолютної дотаційності бюджетів регіонів* – у 2013 р. вперше отримав дотацію вирівнювання бюджет м. Києва, тобто бюджети всіх 27 регіонів стали дотаційними. Найбільш залежними від трансфертів з державного бюджету у звітному періоді були місцеві бюджети 6 з 27 регіонів, частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів яких перевищила 70 %, у 7 регіонах вона становила 60–70 %.

8. *Зростаюче навантаження на державні фінанси з боку дефіциту пенсійної системи* через незавершеність реформування пенсійної сфери. Так, протягом 2013 р. сума планових трансфертів та коштів на покриття дефіциту бюджету ПФУ становила рекордні 83,2 млрд грн (або 33,0 % від загального обсягу видатків ПФУ) – в 1,3 раза більше, ніж торік.

9. *Невпинне зниження конкурентності та посилення корумпованості в системі державних закупівель*. Сегментація контрагентів держбюджету за держзакупівлями, нерівність доступу до цього ресурсу, завищення цін різко обмежили поширення позитивного ефекту державного попиту для економічного зростання.

Таким чином, у 2013 р. розвиток фіскальної сфери мав досить суперечливий характер. В умовах погіршення економічної динаміки та рекордного зростання платежів за борговими зобов'язаннями знову відновилася тенденція до поглиблення дисбалансів системи державних фінансів на всіх ланках, які періодично призводили до формування касових розривів. При збереженні високої динаміки державних запозичень порівняно з попереднім роком суттєво послабилася роль функцій розвитку в бюджеті: капітальні видатки з держбюджету знизилися за перше півріччя 2013 р. на чверть. Загальне уповільнення економіки й обмежені можливості бюджету зумовили скорочення інвестицій державного сектору в інфраструктурні проекти. Різко скорочено також інвестування в усі галузі соціальної сфери. Відбулося посилення фактичного фіскального навантаження на пересічний бізнес, у зв'язку з чим навіть позитивні імпульси внутрішнього попиту, зумовлені значними бюджетними видатками на споживання, не мали належного стимулюючого впливу.

Показовою в цьому сенсі є невдача з реалізацією Державної програми активізації розвитку економіки на 2013–2014 роки. Програма передбачала надання значних обсягів державних гарантій для реалізації інвестиційних проектів, спрямованих на структурне оновлення економіки, проте успіху в залученні інвестиційних коштів не здобула. Подібна доля чекала й на інструмент національних проектів<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Оцінки цього потенційно перспективного, проте невдало реалізованого в Україні інструменту, див.: *Національні проекти у стратегії економічної модернізації України* / Я. А. Жаліло, Д. С. Покришка, Я. В. Березний, А. П. Павлюк [та ін.]. – К. : НІСД, 2013. – 144 с.

#### 1.2.4. Стан та проблеми соціальної сфери

Депресивні тенденції в економіці зумовили певне сповільнення у 2013 р. динаміки доходів. Невиконання плану бюджетних надходжень ставило під загрозу підвищення соціальних стандартів, що призвело до збереження занижених показників доходів населення. Хоча протягом 2013 р. органами державної влади продовжувалася цілеспрямована діяльність щодо підвищення рівня життя населення, але темпи такого підвищення значно зменшилися. Так, прожитковий мінімум, який покладено в основу розрахунків усіх соціальних гарантій, підвищувався протягом 2013 р. лише двічі (у 2012 р. – 5 разів). Підвищення становило 81 грн, або 7,4 % до рівня 2012 р. (у 2012 р. – 142 грн, або 14,9 % відповідно). Утім, реальна заробітна плата за 2013 р. зросла порівняно з попереднім роком на 8,2 %, середньомісячна заробітна плата за січень-грудень становила 3265 грн, що на 239 грн більше, ніж у 2012 р. Розмір мінімальної заробітної плати при цьому за рік підвищився на 7,4 % і становив 1218 грн.

Той самий рівень мінімальної заробітної плати визначено і на 2014 р., і його застосовують для визначення рівня заробітної плати у промисловості та позабюджетній сфері. Водночас розмір посадового окладу працівника бюджетної сфери першого тарифного розряду Єдиної тарифної сітки, який використовують для розрахунків заробітної плати кваліфікованих фахівців 6–25 розряду, становить 852 грн (а це означає щомісячне недоотримання ними до 1650 грн посадового окладу). Тим самим держава послідовно порушує визначені нею норми оплати праці, що створює негативний прецедент та дає змогу приватному бізнесу вчиняти аналогічно.

Середньомісячна заробітна плата штатних працівників у 2013 р. становила 268,1 % прожиткового мінімуму. Про нерівномірність розподілу свідчить те, що 69,4 % працівників отримували менше 3 тис. грн, тобто менше середньої заробітної плати.

У 2013 р. зберігалася негативна динаміка структури доходів населення: станом на кінець року частка заробітної плати становила лише 41,4 % від загальної суми доходів (42,2 % у 2012 р.), а частка соціальних трансфертів зростала (37,6 % станом на 31.12.2013 р. та 37,4 % станом на 31.12.2012 р.).

Значно меншими темпами порівняно із заробітною платою зростали пенсії. Зокрема, середня пенсія зросла лише на 55 грн, або на 3,7 % (з 1471 грн на кінець 2012 р. до 1526 грн на кінець 2013 р.). Проте середня пенсія за вислугу років навіть зменшилася на 572 грн, або на 26,3 % (з 2172 грн на кінець 2012 р. до 1600 грн на кінець 2013 р.).

Занижений розмір заробітної плати, у т.ч. в бюджетній сфері, провокує поглиблення бідності працюючого населення (та, у перспективі, пенсіонерів), а також призводить до недофінансування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, місцевих і державного бюджетів. Наслідком стає постійне поповнення робочою силою тіньового сектору економіки (з 20 млн 478 тис. працездатних громадян офіційно працюють лише 13 млн, а близько 5 млн осіб перебувають поза легальним ринком праці). Обсяг «тіньового сектору» в Україні, за експертними розрахунками, оцінюється в 350 млрд грн на рік, з них 150–170 млрд грн – заробітна плата в «конвертах»<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> *Фискалы* меняют налоговый кодекс. Текст проекта изменений [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/rus/publications/2012/07/12/329202/>



Незважаючи на спад виробництва, стабільну динаміку демонстрував протягом року ринок праці. У середньому за 2013 р. чисельність зайнятого населення віком 15–70 років порівняно з 2012 р. збільшилася на 49,8 тис. осіб та становила 20,4 млн осіб. Чисельність зайнятого населення працездатного віку у 2013 р. становила 18,9 млн осіб (на 165 тис. осіб більше, ніж у 2012 р.). Рівень безробіття (за методологією МОП) протягом 2013 р. продовжував скорочуватися, знизившись з 8,1 до 7,7 % працездатного населення. Традиційно вищим порівняно з міськими поселеннями є рівень безробіття в сільській місцевості – 8,1 проти 7,5 %. Слід зауважити, що на селі високим є рівень прихованого безробіття – до зайнятого населення віднесено членів особистих селянських господарств, розмір та стан значної частини з яких не дає змоги задовольнити основні потреби людини та отримати дохід принаймні на рівні прожиткового мінімуму.

Водночас зростання показників зайнятості відбулося завдяки сільському населенню та самозайнятому населенню на тлі зменшення чисельності найманих працівників, тому певною мірою становило статистичний артефакт. За рік чисельність штатних працівників зменшилася з 10599 тис. осіб у грудні 2012 р. до 9958 тис. осіб у грудні 2013 р.; найбільшого зменшення зазнали промислові Донецька, Луганська та Дніпропетровська області). Тому кількість осіб, що отримують допомогу з безробіття, збільшилася з 310,3 тис. осіб до 312,2 тис. осіб, тобто на 0,6 %. Середній розмір допомоги становив 977 грн/міс. проти 878 грн/міс. торік. Станом на 1.03.2014 р. кількість зареєстрованих безробітних становила 536,3 тис. осіб, з них: 50,5 % – жінки, 41,3 % – молодь, 44,4 % – особи, що проживають у сільській місцевості, 29,9 % – особи, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню.

Незначні зміни в чисельності та структурі зайнятості в період економічної рецесії в сукупності з низькою ціною та продуктивністю праці засвідчили відсутність системних трансформацій структури економіки та ринку праці. Так, найбільш затребуваними на кінець 2013 р. були професії, що відповідають індустріальному типу виробництва: кваліфіковані робітники з інструментом (21 % від усіх вакансій), робітники з обслуговування, експлуатації та контролю за роботою технологічного устаткування і машин (15 %), професіонали (15 %), представники найпростіших професій (14 %), працівники сфери торгівлі та послуг (12 %), що вельми відрізняється від структури освітньої та професійної підготовки.

Неврегульований ринок праці, низький рівень заробітної плати в Україні поряд зі світовими процесами глобалізації та інтеграцією України до світового ринку праці стали рушійними чинниками розвитку зовнішніх трудових міграцій громадян України. За даними обстеження, середньомісячний заробіток одного трудового мігранта становив 930 дол. США, що майже утричі більше, ніж у середньому на одного штатного працівника, зайнятого в економіці України (330 дол. США). Більша частка зароблених мігрантами коштів надходила до України через неофіційні канали<sup>17</sup>.

Загалом **політика, здійснювана у сфері регулювання ринку праці України, призвела до погіршення стану людського капіталу та консервації**

<sup>17</sup> *Малиновська О. А.* Перекази мігрантів з-за кордону: обсяги, канали, соціально-економічне значення. – К.: НІСД, 2013. – 67 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/public/File/2013\\_analit/perekazu.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2013_analit/perekazu.pdf)

неефективності використання трудового потенціалу, уповільнюючи тим самим модернізацію економіки на стадії виходу з кризи. Через низький рівень доходів працюючих зросла частка населення, яка потребує державної соціальної допомоги: загальний обсяг виплачених пенсій та соціальних допомог у 2013 р. становив понад 290 млрд грн, що на 23 млрд грн більше, ніж у 2012 р. Фондами соціального страхування було виплачено 25 млрд 840 млн грн, що на 3 млрд 891 млн грн більше, ніж у 2012 р.<sup>18</sup>

У 2013 р. було продовжено скорочення обсягу соціального законодавства, гармонізацію та уніфікацію нормативних актів; узгоджувалися термінологічні розходження та визначалися єдині принципи надання соціальних послуг, що створило підґрунтя для підвищення ефективності соціального обслуговування населення. Зокрема, було унормовано перехід від орієнтації на послуги, що надаються стаціонарними закладами, до обслуговування за місцем проживання, розроблено механізм соціального замовлення для організацій недержавного та приватного секторів. Запроваджено нову модель діяльності фахівців із соціальної роботи, які мали виявляти кризові сім'ї і з'ясовувати їхні проблеми, надавати їм психологічну і правову допомогу, сприяти у працевлаштуванні, отриманні виплат і пільг тощо; розширено перелік категорій громадян, якими вони опікуються. Близько 16 тис. дітей були усиновлені чи передані до сімейних форм виховання, за рік створено 164 дитячі будинки сімейного типу, їх кількість сягнула 881.

Головної мети пенсійної реформи – ліквідації дефіциту бюджету ПФУ – у 2013 р. досягнуто не було. Практика суттєвого дотування ПФУ за рахунок коштів держбюджету ускладнює проблеми інших галузей: охорони здоров'я, освіти, культури, правопорядку, оборони тощо. Пенсійна реформа майже не торкнулася й інших численних вад пенсійної системи, а саме: складності, запутаності та непрозорості пенсійного законодавства, значної кількості пільговиків, недосконалого фінансового адміністрування тощо. Як і раніше, унаслідок недостатньої мотивації майже відсутня персональна зацікавленість громадян у майбутньому пенсійному забезпеченні. Збільшення пенсійного віку для жінок лише ускладнило й без того непросту ситуацію на ринку праці. Україн гострою залишається проблема першого робочого місця та працевлаштування людей передпенсійного віку.

#### **1.2.5. Системні проблеми поточної моделі економічного розвитку України**

Отже, **затягування економічної депресії в Україні у 2013 р. було безпосередньо пов'язане з невирішеністю проблеми значної залежності національної економіки від зовнішньої кон'юнктури.** За умов, коли світова економіка демонструє пошук адекватних післякризових моделей розвитку, відновлення докризової ролі України в міжнародному поділі праці вже неможливе. Тому навіть деяке поживавлення у країнах – торговельних партнерах – уже не давало автоматично відповідного ефекту для економічного зростання в Україні.

Єдиний можливий спосіб протидії депресії очевидний – поживавлення внутрішнього попиту. Проте спроба досягнення такого поживавлення

<sup>18</sup> Річний звіт за 2013 рік / Міністерство соціальної політики.

суто за рахунок «розігріву» доходів через бюджетні механізми виявилася недієвою. У разі, якщо мобілізація коштів для сплати доходів фізичних осіб відбувається за рахунок фіскального вилучення коштів, які за інших рівних умов спрямовувалися б на забезпечення економічного розвитку (інвестиції, фінансування оборотних коштів тощо), зростання доходів працюватиме здебільшого на збільшення потреби в імпорті та/чи на зростання внутрішніх цін, одночасно відтворюючи економічну депресивність. Відповідні реакції монетарної влади, спрямовані на стабілізацію валютного курсу та протидію інфляційним ризикам, додатково гальмують відновлення економічного зростання – економіка втягується в «зачароване коло» депресії.

Неможливість відновити належні темпи економічного зростання тягне за собою поширення негативних наслідків для наповнення державного бюджету, забезпечення стабільності банківської системи, валютного курсу, стабільного підвищення доходів пересічних громадян.

Неефективність бюджетних стимулів суттєво посилювалася «корупційним податком», вага якого невпинно зростала, тоді як через глобальну депресію скорочувалися можливості отримання доходів поза межами бюджетного перерозподілу.

**Зазначені макроекономічні суперечності, посилені впливом глибокої корумпованості економіки, руйнують бізнес-клімат у країні, роблячи адаптацію до нових викликів післякризового світу неможливою.** Хоча Україна й досягла поліпшення рейтингу «Умови ведення бізнесу», піднявшись із 140-го місця у 2012 р. до 112-го місця у 2013 р., про збереження значних проблем свідчить те, що низка важливих показників не поліпшилася чи навіть погіршилася<sup>19</sup>. Так, «бар'єри в торгівлі» залишилися без змін на 148-му місці, за показником «захист прав інвесторів» країна опустилася на 1 позицію до 128-го місця, за показником «процедури банкрутства» оцінка країни погіршилася на 5 позицій до 162-го місця. Крім того, іноземні та вітчизняні експерти виокремлювали такі основні проблемні зони розвитку підприємництва: доступ до інфраструктурних та інженерних мереж; реєстрація права власності; захист інвестицій; податкове адміністрування та податкова система (включаючи митну систему); високі бар'єри для торгівлі; процедури банкрутства (виходу з ринку).

Індекс інвестиційної привабливості України, який розраховується Європейською Бізнес Асоціацією, був кардинально знижений наприкінці 2011 р. і відтоді майже не змінювався. За 2011–2013 рр. вітчизняний ринок залишили понад три десятки іноземних компаній, включаючи півтора десятки банків, страхові установи та металургійну компанію. Основними причинами такого становища експерти ЄБА називають корупцію, неможливість для інвесторів захистити свої інтереси в судах, проблемні відносини з податковими органами.

Протягом 2011–2013 рр. в Україні було розроблено та ухвалено, у т.ч. у межах завдань підготовки до Асоціації з ЄС, значну кількість важливих та необхідних нормативно-правових актів, які змінили правове підґрунтя підприємницького та інвестиційного клімату в країні, що мало б сприяти

---

<sup>19</sup> Варто враховувати, що дані рейтингу відображають, скоріше, еволюцію 2012 р., тоді як суттєве погіршення бізнес-клімату фіксувалося із середини 2013 р.

суттєвій активізації підприємництва та заохоченню інвестування<sup>20</sup>. Проте ефективності політики економічних реформ та адекватних ринковій ситуації антикризових політик перешкоджало надто повільне формування цілісного та системного інституційного середовища, яке забезпечує реалізацію правових положень у практичній діяльності державного управління, бізнесу та населення України.

Потужний негативний вплив економічної депресії призвів до загострення хронічної для національного господарства України інституційної кризи та її поширення з економічної в соціальну і політичну площини. За гострої фази інституційної кризи втрачається цінність цілей розвитку держави та виконання її функцій. Держава сприймається як суб'єкт, відокремлений від громади та орієнтований на просування інтересів обмеженого кола осіб у суспільстві<sup>21</sup>. Формуються сприятливі умови для масових протестних явищ.

## 2. СИСТЕМНІ ПРОБЛЕМИ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

### 2.1. СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНІ СУПЕРЕЧНОСТІ

«Вакуум влади» як одна з ключових ознак системної кризи в Україні виник як логічний наслідок тривалого періоду малокваліфікованої та безвідповідальної політики керівництва держави, якій були притаманні непослідовність і непереконливість рішень з головних питань національного розвитку, відмова від демократичних засад політичного діалогу, що, зрештою, спровокувало гострий політичний конфлікт.

#### 2.1.1. Втрата суспільної легітимності інститутами влади

Систему влади, починаючи з 2010 р., було орієнтовано на збільшення концентрації повноважень, чому передусім сприяли **скасування конституційної реформи 2004 р.** та повернення до президентсько-парламентської форми правління.

Ознаки згорання демократичних свобод стали очевидними вже в період проведення *парламентських виборів 2012 р.* та формування владних органів за їх підсумками. Зусилля виконавчої влади були спрямовані на формування лояльного до неї складу вищого законодавчого органу. З цією метою було від-

<sup>20</sup> Див.: *Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України.* – К. : НІСД, 2012. – С. 27–48; *Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України.* – К. : НІСД, 2013. – С. 37–50.

<sup>21</sup> *Післякризовий розвиток економіки України : засади стратегії модернізації / Я. А. Жаліло, Д. С. Покришка, Я. В. Белінська, Я. В. Бережний [та ін.].* – К. : НІСД, 2011. – С. 72.

новлено змішану виборчу систему до парламенту. Як засвідчувала практика 1998 та 2002 років, у одномандатних виборчих округах за системою відносної більшості найбільші шанси на перемогу мали кандидати, які володіли фінансовими ресурсами та адміністративними важелями.

Виборча кампанія 2012 р. супроводжувалася багатьма гучними скандалами та звинуваченнями у фальсифікації. У низці одномандатних виборчих округів це стало причиною громадянського протистояння (наприклад, у територіальному виборчому окрузі № 132 у Миколаївській обл.). Опосередкованим свідченням масштабних фальсифікацій стали кардинальні розбіжності в результатах виборів у багатомандатному окрузі та виборів мажоритарних депутатів. Так, якщо в багатомандатному окрузі Партія регіонів (ПР) отримала 30,0 % голосів виборців, Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» – 25,5 %, «УДАР Віталія Кличка» – 14,0 %, КПУ – 13,2 %, а ВО «Свобода» – 10,4 %, то в мажоритарних округах ПР отримала 112 мандатів (фактично половину від загальної кількості обраних), «Батьківщина» – лише 47, ВО «Свобода» – 11, «УДАР Віталія Кличка» – 6, КПУ – жодного. Це, на думку більшості експертів, свідчило про активне використання партією влади адміністративного ресурсу.

Для отримання додаткової підтримки на виборах провладна політична сила застосувала також політичні інструменти, які спричинили *загострення конфлікту ідентичностей* в Україні. Зокрема, був прийнятий популістський Закон «Про засади державної мовної політики», яким у реальності не вирішувалися питання захисту мовних прав національних меншин, а натомість штучно поглиблювалося протиставлення інтересів україномовних та російськомовних громадян, що мало на меті мобілізацію електорату відповідних – базових для цієї політичної сили – регіонів Сходу і Півдня.

Тенденція до *монополізації влади в руках пропрезидентських сил* була продовжена вже у стінах самого парламенту. Змінами до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» були суттєво зменшені права парламентської опозиції. Зокрема, низка комітетів, які дають змогу контролювати роботу вищих органів влади і традиційно вважалися опозиційними (такі як Комітет з питань бюджету, Комітет з питань верховенства права та правосуддя, Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності ВР України), а також Спеціальна контрольна комісія ВР України з питань приватизації очолили представники пропрезидентської більшості. Таким чином, правом опозиції на представництво та можливість впливати на порядок денний засідань ВР України було знехтувано.

До складу Кабінету Міністрів України після виборів 2012 р. увійшли лише представники ПР, абсолютна більшість голів ОДА також були членами ПР, а понад половину з них очолювали обласні партійні організації – рівень концентрації влади за партійною приналежністю досяг в Україні рекордного показника. Характерною ознакою стало поширення **підміни професіоналізму державних службовців принципами особистої відданості та кланової приналежності**. Відбулося помітне зрушення в кадровому представництві регіонів країни на центральному рівні на користь вихідців зі східних областей.

Логічно, що на тлі цього поставало питання відповідальності виконавчої влади перед представницькими органами влади. Проте проблему загострювало повернення до конституційної моделі 2004 р., за якою міністри більше не несли індивідуальної відповідальності перед ВР України, депутати могли висловити недовіру лише всьому Кабміну. Цього не було зроблено жодного разу.

У підсумку було підірвано довіру до результатів народного волевиявлення і, як наслідок, – суспільну легітимність вищого представницького органу країни загалом. Дедалі більше сумнівів висловлювалося і щодо можливості проведення в Україні демократичних виборів узагалі, насамперед майбутніх виборів Президента України 2015 р.

**Концентрація влади не забезпечила зростання контрольованості управлінських процесів, а стала лише передумовою монополізації корупційних схем та їх поширення на все економічне і політико-адміністративне поле держави.** За рівнем сприйняття корупції, згідно з оцінкою міжнародної організації *Transparency International*, у грудні 2013 р. Україна посіла 144-те місце (зі 177 країн), опустившись на три позиції порівняно з попереднім роком. З-поміж основних причин – корупційний протекціонізм та злиття політичних і бізнес-інтересів. Експерти зазначають, що з 2012 р. у країні існувала система корумпованої вертикалі збору та передачі грошей, яка поширювалася фактично на всі сфери життя. Основною контролюючою інстанцією над цими тінювими процесами стало новостворене Міністерство доходів і зборів України.

Загостренню політичної кризи, посиленню соціальної напруженості в українському суспільстві сприяла низка **негативних тенденцій у сфері функціонування та розвитку місцевого самоврядування.**

1. Значна «корпоратизація» органів місцевого самоврядування, їх закритість для впливу з боку громадян та підпорядкування інтересам місцевих бізнес-еліт.

2. Втручання, у т.ч. неофіційне, з боку центральної виконавчої влади у функціонування органів місцевого самоврядування:

- ухвалення закону про вибори до органів місцевого самоврядування, відповідно до якого право на висування кандидатів у міські голови, а також у депутати міських, районних та обласних рад було надано виключно політичним партіям. Залежність голів від партійних структур створило додаткову можливість для диктату Центру щодо органів місцевого самоврядування;

- маніпулювання із призначенням термінів виборів міських голів, повноваження яких було припинено достроково. Зокрема, у такий спосіб було де-факто скасовано позачергові вибори у ключових містах, де правляча на той момент партія не мала гарантій для обрання своїх кандидатів на посади – у Києві та низці обласних центрів (Миколаєві, Одесі, Черкасах, Чернівцях);

- вплив на діяльність депутатських фракцій у місцевих радах з метою послаблення їх опозиційності до центральної виконавчої влади або взагалі зміни фракційної приналежності їхніх членів. Зокрема, у такий спосіб було забезпечено припинення місцевими радами повноважень міських голів Чернівців та Черкас, яким на виборах висловили довіру більшість громадян.

3. Невиконання державою фінансових зобов'язань перед органами місцевого самоврядування, причому у фінансуванні не лише їхніх власних, а й делегованих повноважень<sup>22</sup>.

**Політична криза загострила проблему регіональних відмінностей та спонукала сторони конфлікту до їх використання з політичною метою.** Чинниками, що зумовили поширення регіоналістських політичних настроїв та активізацію регіональних рухів в умовах кризи, зокрема стали такі:

<sup>22</sup> *Штогрін І.* Міста скаржаться, що їх грабує уряд / І. Штогрін // Радіо «Свобода». – 2013. – 3 листопада [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25155578.html>

- використання в якості політичної технології історично сформованих взаємних стереотипів жителів різних регіонів у спосіб їх екстраполяції на сучасний політичний процес в Україні, що спричинило поглиблення соціальної дистанції між ними. Як наслідок, протести в Києві, що завершилися падінням попереднього політичного режиму, почали сприйматися їх опонентами як такі, що становлять загрозу для безпеки різних категорій населення (за етнічною, мовною, конфесійною, територіальною ознаками);

- використання впливовими політичними гравцями радикальних груп, сформованих за регіональним принципом та орієнтованих на силові засоби досягнення політичних результатів.

Політична криза вкотре продемонструвала неефективність централізованої системи управління суспільними процесами, особливо за її корумпованості та відсутності зворотного зв'язку з громадянським суспільством. У якості альтернативи цій системі багатьма громадянами стали розглядатися місцеві та регіональні форми політичної самоорганізації, що призвело до появи відцентрових тенденцій. Наслідками цього стали різке зростання в Україні протестних настроїв населення, їх радикалізація, відкриті форми незадоволення режимом. Поштовхом до перетворення протестних намірів громадян на реальні протестні дії стали політичні події, які відбулися наприкінці 2013 р.

Загострення політичного протистояння відбувалося в умовах низького рівня правової культури, що призвело, з-поміж іншого, до зневажання норм права, їх свідомого ігнорування. Найбільшого суспільного резонансу набули порушення прав людини представниками спецпідрозділу міліції «Беркут», спроби уникнути політичної та кримінальної відповідальності колишніх вищих посадових осіб держави, сепаратистські дії в Автономній Республіці Крим та східних областях тощо.

### *2.1.2. Системне ігнорування гуманітарного складника в державній політиці та дегуманізація українського суспільства*

Одна з провідних причин трагічних подій зими 2013–2014 рр. у Києві, сепаратистських рухів у східних та південних регіонах держави, анексії Криму – масштабна гуманітарна криза, викликана системним ігноруванням гуманітарного складника в державній політиці та пригніченням у житті суспільства фундаментальних гуманістичних цінностей, культурних та освітніх традицій, що деформувало світогляд нової генерації українських громадян.

Промовистий прояв нівелювання гуманітарного складника державної політики – деконцептуалізація останньої. Відсутність стратегічного документа, який би чітко окреслював орієнтири розвитку галузі, позначилася на закріпленні в масовій свідомості уявлення про «вторинність» гуманітарної сфери, стимулювала хаотичні процеси в гуманітарному просторі країни, нескоординовану, а отже, і недалекоглядну діяльність відомств, відповідальних за гуманітарну царину, регулярне «ручне» регламентування цієї сфери та впровадження принципу «залишковості» стосовно її фінансування тощо.

Доречно зазначити, що здійснювалися спроби врегулювати ситуацію. Зокрема, у 2000 р. був підготовлений проект Концепції розвитку гуманітарної сфери України, у 2008 р. – проект Концепції гуманітарного розвитку

України, а у 2012 р. – проект Концепції гуманітарного розвитку України на період до 2020 р. Проте роботу над жодним із перерахованих документів так і не було доведено до логічного завершення. Останній проект Концепції, незважаючи на загальнонаціональне обговорення, декілька редакцій, у кінцевому підсумку виявився далеким від інструменту стратегування державної політики та був перетворений на збірку декларативних постулатів.

Показовим є також функціонування Громадської гуманітарної ради при Президентові України. За майже три роки роботи на засіданнях Ради дійсно розглядався широкий спектр проблемних питань та ухвалювалися важливі рішення. З-поміж них – створення політико-правових умов для зміцнення в Україні громадянського суспільства, завдання концептуалізації державної політики в гуманітарній сфері, запровадження суспільного телебачення і радіомовлення, визначення пріоритетних напрямів розвитку фізичного виховання та масового спорту, життєзабезпечення людей з особливими потребами, збереження та актуалізації національної культурної спадщини, вшанування пам'яті видатних українців, задоволення прав осіб, які належать до національних меншин тощо. Проте більшість із прийнятих рішень так і не були імplementовані. До того ж діяльність Ради не вирізнялася стабільністю. Інтенсивність її роботи невпинно спадала: з травня по грудень 2010 р. відбулося п'ять засідань Ради, упродовж 2011 р. – три, із січня по грудень 2012 р. – лише два, а протягом 2013 р. – жодного.

Неавторитетність гуманітарної сфери в суспільстві, що виявлялася в низькій заробітній платні працівників державного сектору, хронічному недофінансуванні, відсутності або недієвості державних програм підтримки, неефективності механізмів культурної політики, ігноруванні вагомості спонсорської і меценатської діяльності, стала однією із системних передумов суспільно-політичної кризи.

Починаючи з кінця 1990-х років, українське гуманітарне середовище припинило формувати сенси – змістовні характеристики основних гуманітарних процесів дедалі відчутніше відставали від поступу суспільства, насамперед в економічній сфері, залишаючись тими самими, що й за часів здобуття Незалежності. Творчі спілки, культурно-просвітницькі організації, підконтрольні державі, обмежувалися традиційними формами культури, не маючи нового бачення реальності або ж не висловлюючи його засобами мистецтва.

Відповідно уповільнено формувалося культурне середовище українців, національні знаки і символи не набували затребуваного суспільством змісту, не надавали відповідей на виклики часу, втрачаючи значущість для нових поколінь. Українська автентична культура та культура європейська, ментально близька українцям, витіснялися нав'язуваними засобами масової інформації Російської Федерації модерними за формою, проте ретроградними за змістом символами радянської доби. Український культурний продукт вироблявся хаотично і локально, талановиті імена не виходили на широку публіку, а споживачі культурних благ змушені були задовольнятися продуктом іноземного виробництва, що доносив до українських громадян складники чужого культурного простору.

Кричущою виявилася ситуація із сучасним мистецтвом – воно продовжувало розвиватися, як і за радянських часів, силами ентузіастів та нечисленними приватними ініціативами, позбавлене широкої аудиторії та підтримки



держави. **Як наслідок, на міжнародному рівні Україна виступає як держава з архаїчною культурою, суспільство із консервативним мистецтвом.**

Соціальна апатія та відсутність державної підтримки українських книговидавців і книжкового ринку зумовили різке падіння інтересу до книги і читання, тоді як у Російській Федерації з 1995 р. було звільнено від усіх податків операції з підготовки, друку, постачання та продажу російської книги, що забезпечило її домінування у т.ч. на українському книжковому ринку, а український видавничий бізнес переживав не найліпші роки. Після надання податкових пільг ситуацію вдалося стабілізувати, проте значного зростання книговидавництва досягнуто не було.

Вагомим чинником негативних впливів у культурі є також значні розбіжності між культурою в компетенції держави та культурою, що розвивається з громадських ініціатив і підтримується приватними інституціями. На відміну від державного громадський сегмент дійсно працював, про що свідчать успішні культурні проекти останніх років. Проте впродовж цього періоду протистояння між культурою державною і «демократичною» значно загострилося, що стало складником розриву між громадянами України та її владою загалом.

Не менш песимістично виглядає ситуація в освіті. Після здобуття Україною суверенітету нівелювання цінностей та ідеалів уніфікованої радянської освіти та виховання не супроводжувалося одночасним їх заміщення новими цінностями, унаслідок чого виник певний духовно-ідеологічний вакуум. Це призвело до заповнення життєвого простору «антицінностями», які є за змістом негуманними, несуть деградацію моралі, ставлять під загрозу розбудову української державності та становлення громадянського суспільства.

Сучасні глобалізаційні тенденції нерозривно взаємопов'язані з процесами становлення суспільства знань, інформаційної цивілізації, що також зумовлює певні трансформації ціннісного простору освіти України. В останній період в українському соціумі пріоритетними стають прагматичні ідеї, що призводить до дегуманізації освіти й культури. Частка гуманітарних дисциплін у навчальному процесі вищих навчальних закладів постійно скорочувалася Міністерством освіти і науки України. Знизився об'єм гуманітарного знання на користь частки технічних і економічних знань у межах підготовки програмістів, менеджерів, економістів та ін. Сучасна освіта стає здебільшого техноцентричною й орієнтована передусім на отримання корисної інформації, а не на духовний розвиток особи. Середня школа не дає учням цілісного бачення світу, всеохоплюючого розуміння культурних процесів, не здійснює морального та патріотичного виховання молоді.

Фахівці зазначають, що дегуманізація освіти тісно пов'язана з дегуманізацією суспільства, його інституцій та органів, яка породжує політичну безвідповідальність, сваволю, корупцію, нівелює цінності демократії та громадянського суспільства, робить примарними перспективи суспільного поступу.

### *2.1.3. Несформованість загальнодержавного гуманітарного простору*

Національне і культурне розмаїття українського суспільства є потужним потенціалом формування сучасної української політичної нації, зміцнення національної ідентичності та формування повноцінного гуманітарного простору України.

Проте криза національної ідентичності, яка стала наслідком цілеспрямованої, методичної та безперервної політизації українських громадян окремими деструктивними силами у країні та за її межами, – один із найбільших викликів для Української Держави на початку ХХІ ст. Гострота цієї проблеми полягає в тому, що від неї безпосередньо залежать несформованість *загальнонаціонального* гуманітарного простору, неконсолідованість українського суспільства, відсутність гармонізації внутрішніх соціокультурних відмінностей, політизація яких неодноразово призводила до виникнення конфліктних ситуацій. На тлі цього спостерігалася байдужість держави щодо опікування власним гуманітарним полем, культурними процесами тощо.

Варто визнати, що **Україна так і не змогла виробити єдине символічне поле для всього суспільства, яке залишилося диференційованим і залежним від регіональної історико-культурної, мовної, етнорелігійної специфіки.** Український символічний простір, що складається з національної культурної спадщини та спирається на історичну пам'ять української нації, має тенденцію активно розвиватися, проте йому бракує системності та концептуальної єдності. Цьому також сприяє відсутність серед громадян України консенсусу щодо культурного змісту поняття «українська нація». А отже, ціннісні комплекси, інтерпретації та оцінки історичних подій, об'єкти вшанування, конфесійний вибір, зовнішньополітичні орієнтації населення різних регіонів мають суттєві відмінності, які важко узгодити саме в гуманітарній та культурній площинах.

Українське суспільство під впливом різних сенсових впливів невпинно сегментується та самовідчужується. Чинне законодавство створює достатні правові основи для анклавного, ізольованого існування соціокультурних спільнот, проте не сприяє ані інтеграції їх до загальноукраїнського соціокультурного простору, ані діалогу між ними. Очевидними є застарілість і невідповідність вимогам часу законів про мови, освіту, національні меншини. Деякі з них навіть не приведені у відповідність до чинного законодавства.

**Тривала відсутність комплексної державної інформаційної, гуманітарної, культурної, мовної політики – відчутний чинник дестабілізації українського суспільства, посилення його фрагментованості та світоглядної дезорієнтованості.** У культурному просторі через надмір популістських риторик не закріпилася жодна з ідеологій: націоналістична, проєвропейська, проросійська. Жодна з останніх не запропонувала гасла, які б послідовно забезпечували гарантований і виважений суспільний поступ у системі поваги до прав і свобод громадян України. **Досі не вироблено власного «культурного коду», який, з одного боку, забезпечує національну самобутність, а з другого, – передбачає невпинний рух уперед.** Вироблення такого «коду» – справа не лише часу, а й відкритості культурних процесів, звільнення їх від корупційності і закритих схем, порожніх декларацій, що не передбачають жодного розвитку.

З-поміж чинників, що вплинули на формування єдності гуманітарного простору, слід назвати відсутність інформаційної підтримки культурних процесів у державі, які б посилювали і статус державної мови, і ефективну політику історичної пам'яті. Таким чином, явища культури та мистецтва залишалися поза увагою засобів масової комунікації і, відповідно, великої

аудиторії споживачів культурних благ. Ті ж державні інформаційні канали, що спеціалізуються на висвітленні й популяризації культурних подій (зокрема, телеканал «Культура», що так і не був реформований), не отримували підтримки в жодній формі, ні у фінансовій, ні в забезпеченні персоналом. Через відсутність інформаційної підтримки яскраві мистецькі події, а особливо ті, що відбуваються в невеликих культурних осередках чи в регіонах, залишаються розрізненими, не інтегрованими до єдиного національного культурного простору.

**Відсутність зваженої гуманітарної та культурної політики призвела до гуманітарної регіоналізації України** – появи численних ризиків сепаратистських настроїв та рухів, нігілістичного ставлення до державної мови в окремих регіонах України.

#### *2.1.4. Деструктивні зовнішні впливи на гуманітарний простір України*

Однією з найбільш значущих загроз формуванню єдиного гуманітарного поля та національній безпеці України стало системне здійснення іноземними державами, зокрема Російською Федерацією, негативного інформаційно-психологічного впливу через здійснення інформаційних акцій, операцій, кампаній, поширення тенденційної, неповної або упередженої інформації, що ще більше поглиблює кризу національної ідентичності та фрагментованість гуманітарного, культурного, інформаційного простору України.

Серйозну небезпеку для національного буття України становить гуманітарна експансія Росії. Російська Федерація досить активно використовує інструменти «м'якої сили» для реалізації своїх геополітичних інтересів, зокрема утримання Української Держави в орбіті власного впливу. Розроблений Кремлем політико-міфологічний проект під назвою «русский мир» успішно популяризується серед жителів України. Головну роль у ретрансляції цього імперсько-ідеологічного конструкту відіграють механізми саме гуманітарного спрямування: релігійний, мовний, освітянський, культурний<sup>23</sup>.

Московський патріархат через юрисдикційну підпорядкованість йому Української православної церкви здійснює протидію усамостійненню зазначеної церкви та конституюванню в будь-якому форматі Української Помісної Православної Церкви, яка могла б виступити основою об'єднання українського гуманітарного простору. Така позиція зумовлена побоюванням, що автокефалія українського православ'я сприятиме поступовому дистанціюванню України від участі в проектах Росії у євразійському регіоні, послабить позиції Московського патріархату як у самій Росії, так і у світовому релігійному середовищі, а особливо у Вселенському православ'ї.

Спирання на агресивний клерикалізм навколоцерковних громадських рухів, що діють у системі координат «русского мира» та використовують релігійну риторику в політико-маніпулятивних цілях або для дестабілізації суспільної ситуації, призводить до дераціоналізації українсько-російських

---

<sup>23</sup> Див.: *Україна та проект «русского мира»* : аналіт. доп. / В. М. Яблонський, С. І. Здіорук, В. В. Токман [та ін.]; за ред. В. М. Яблонського, С. І. Здіорука. – К. : НІСД, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/public/File/2014\\_nauk\\_an\\_rozrobku/Rus\\_mir.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2014_nauk_an_rozrobku/Rus_mir.pdf)

відносин, зокрема в економічній сфері, заміщення усвідомлення національних інтересів міфологізованою духовною єдністю. Так, при Московському патріархові створено Експертну раду «Економіка і етика». Одним із напрямів діяльності цієї структури є розбудова стратегічного співробітництва України та Росії в економічній сфері на основі спільних духовних цінностей, спільної історичної долі.

Важливим складником діяльності влади Російської Федерації в межах зовнішньої гуманітарної експансії є зміцнення позицій та розширення ареалу побутування російської мови. Особлива увага до цього питання зумовлена тим, що російська мова є одним із наріжних каменів «русского мира», об'єднувачим чинником міжнародної спільноти громадян різних країн, пов'язаних із Росією.

Успішному функціонуванню та розвитку російської мови в Україні сприяє підтримка РФ окремих вітчизняних посадовців, політиків та організацій, що провадять діяльність в інтересах «русского мира». Найбільшим успіхом такої політики стало ухвалення Верховною Радою України Закону України «Про засади державної мовної політики», покликаного зміцнити позиції російської мови в національному суспільному просторі. Значущою особливістю зовнішньої політики Росії у мовній сфері щодо України (як і країн Балтії) є наголошування на нібито «утисках і переслідуваннях», яких зазнають російська мова та її носії.

Не менш важливим напрямом діяльності щодо розширення впливу Росії у світі та реалізації ідей «русского мира» визнається нарощування експорту російських освітніх послуг. У царині дошкільної та середньої освіти діяльність російських державних структур на території України відбувається за такими основними напрямами.

1. Видання підручників та посібників з російської мови та їх надання відповідним навчальним закладам переважно в російськомовних регіонах (Донбас, Харківська область, південь України).

2. Підтримка процесу перепідготовки вчителів російської мови.

3. Розвиток технологій та матеріальної бази дистанційної освіти, обладнання пунктів доступу до віддалених джерел інформації, у т.ч. завдяки російським спонсорам, зокрема компанії «Газпром».

4. Відкриття російських шкіл, які функціонуватимуть або при посольстві РФ, або при представництвах «Росспівробітництва».

На території України діють також низка філій російських ВНЗ, що здійснюють очне навчання (знаходяться переважно в анексованій РФ АР Крим), а також російські ВНЗ, що пропонують заочну форму і діють, крім Києва, в Одесі, Дніпропетровську, Запоріжжі, Донецьку, Луганську, Кременчуці та Сімферополі.

Інструментами реалізації офіційної культурної політики РФ у координатах «русского мира» є сприяння збереженню російської мови та її вивченню в національній системі освіти України, проведення науково-практичних конференцій, семінарів, конкурсів з російської культури, національних і міжнародних олімпіад з російської мови, співпраця з асоціаціями і товариствами дружби з Росією, радами ветеранів і громадськими об'єднаннями співвітчизників тощо.

Одним із напрямів експансії російської культури в Україну є формування позитивного образу імперського минулого, зокрема у спосіб віднов-

лення або встановлення пам'ятників видатним діячам російської імперії. Прикметно, що в багатьох випадках ініціатива походить від представників української місцевої та законодавчої влади. Це можна розцінювати як ознаку ефективності дії «м'якої сили» в російській зовнішній культурній політиці.

В Україні діють близько півсотні «організацій співвітчизників», діяльність більшості з яких має культурно-просвітницьке спрямування. Проте наявні й інституції на зразок Українського філіалу Інституту країн СНД, Всеукраїнського правозахисного громадського руху «Російськомовна Україна», Міжнародної громадської організації «Вірне козацтво», Всеукраїнської громадської організації «За Україну, Білорусь і Росію», ідеології та діяльності яких притаманні антиукраїнський, антидержавний характер, спрямованість на блокування самостійного розвитку України та її реінтеграцію до чергового варіанта Російської імперії.

Водночас необхідно зазначити, що в національному гуманітарному просторі вплив російської культури більш ефективно поширюється недержавними суб'єктами ринку культурної продукції. Зокрема, на українському телебаченні російські телесеріали вже давно успішно конкурують з американськими. Україна залишається важливим сегментом ринку російської популярної музики, великою аудиторією для російських естрадних виконавців, які до того ж сприймаються як зразок професійності. Український книжковий ринок перенасичений російською книжковою продукцією, певну частину якої становлять «наукові» твори, що подають радянське й російсько-імперське трактування історичних і сучасних подій та процесів, зокрема українсько-російських відносин, українського національно-визвольного руху.

**Події першої половини 2014 р. засвідчили, що потужна присутність РФ в українському релігійному, мовно-культурному, освітньому просторі не відповідає національним інтересам України, орієнтована на підриєв гуманітарної безпеки Української Держави, оскільки поляризує українське суспільство, перешкоджає формуванню загальноукраїнської ідентичності, гальмує процеси європейської інтеграції.**

### 2.1.5. Вразливість інформаційної сфери

Суспільно-політичні події в Україні 2013 р. – початку 2014 р. увиразнили системні проблеми та негативні тенденції в інформаційній сфері, сукупний вплив яких, з одного боку, зумовив виникнення суспільного напруження, а з другого, – спричинив ескалацію цього напруження до критичного рівня з фактичною втратою державою ролі повноцінного гравця на власному внутрішньому та світовому інформаційному полі.

**Даються взнаки несформованість єдиного інформаційно-комунікативного простору, відсутність належного інституційного забезпечення та невирішеність питань його адекватного наповнення.**

• *Відсутність єдиної системи комунікативних підрозділів органів державної влади*<sup>24</sup>. Відмінність підходів щодо функціонування комунікативних

<sup>24</sup> *Комунікація влади та громадськості: інституційний аспект* : аналіт. зап. / А. В. Баровська. – К. : НІСД, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/293/>

служб в органах державної влади, яка була констатована ще 1997 р.<sup>25</sup> (інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом), спостерігається й дотепер. Незакріпленість єдиних засад діяльності цих структур призвела, зокрема, до нечіткості визначення їх функцій; прийняття управлінських рішень без обговорення через комунікативні підрозділи; незадовільної взаємодії між комунікативною службою й іншими структурними підрозділами органу влади; недостатнього фахового рівня працівників комунікативних підрозділів<sup>26</sup>; різноспрямованості діяльності прес-служб та комунікативних підрозділів органів центральної влади тощо. Як наслідок, реалізація цілісної державної комунікативної політики виявилася неможливою, а узгоджені позиції органів державної влади майже не представлені в українському медіапросторі. За фактичної відмови від власних ЗМІ держава так і не змогла повноцінно вибудувати систему донесення своїх повідомлень до громадян. Отже, сформувався ризик цілеспрямованого «відторгнення» держави від значних фрагментів національного інформаційного простору. Медіа набули тенденції до протистояння владі через вплив процесів комерціалізації, інструменталізації медіа та медіатизації політики<sup>27</sup>, переважно не беручи участі в озвученні та закріпленні єдиної позиції державності.

- *Невідповідність новітнім викликам, пов'язаним з конвергентними процесами*<sup>28</sup>, що наразі набувають поширення<sup>29</sup>, незважаючи на інституціональне забезпечення інформаційної сфери п'ятьма профільними органами державної влади: двома регуляторними – Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення та Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; та трьома органами виконавчої влади – Державним комітетом телебачення та радіомовлення України, Державним агентством з питань науки, інновацій та інформатизації України, Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України. До того ж діяльність зазначених органів влади недостатньо ефективна через дублювання повноважень, низький рівень координованості та міжвідомчої взаємодії.

- *Комунікативний розрив «влада–громадськість»*. Про це яскраво свідчать формальне ставлення до процесів комунікації, зокрема відсутність відповідної роботи щодо пояснення рішення про невідмінування Угоди про асоціацію з ЄС, і зволікання з оприлюдненням офіційної позиції щодо розгортання подій

<sup>25</sup> Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади : закон України від 23.09.1997 р. № 539 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=539%2F97-%E2%F0&new=1>

<sup>26</sup> *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / наук. ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8: Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]; Львівський регіональний інститут державного управління, Національна академія державного управління при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 273–278.

<sup>27</sup> Graber D. Media power in politics. – Washington, D. C. : CQ Press, 2011.

<sup>28</sup> Ними є злиття раніше відмінних послуг (телебачення, радіомовлення, телефонії та друкованих ЗМІ). Об'єднавчою ознакою постає передача інформації на базі телекомунікаційної інфраструктури (здебільшого на основі цифрової платформи).

<sup>29</sup> *Національний інформаційний простір України: проблеми формування та державного регулювання* : аналіт. доп. / В. К. Конач. – К. : НІСД, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/public/File/2013\\_table/1119\\_dop.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2013_table/1119_dop.pdf). – С. 26–35.

на Євромайдані 30 листопада 2013 р. Загалом, процеси комунікації органів державної влади з населенням, роз'яснення політики, дій уряду є розпливчастими, несистематизованими, ситуативними та часто непрогнозованими щодо наслідків.

- *Формальний підхід щодо участі громадськості в реалізації та формулюванні державної політики.* Це стало потужним чинником підтримання непрозорості процесу прийняття рішень в Україні – їх ухвалення відбувалося зазвичай у «закритому режимі», що негативно вплинуло на гарантії дотримання правових засад здійснення відповідних повноважень органами державного управління та їх посадовими особами, невідворотність усунення можливих порушень законодавства, прав і свобод громадян та недоліків у роботі посадовців<sup>30</sup>.

- *Непредставленість / незадовільна активність державних структур у соцмережах.* Український сегмент соціальних мереж набув виразно негативного ставлення до влади як такої, а сформованою довгостроковою поведінковою моделлю користувачів стала тотальна критика та радикалізація позицій щодо зміни влади.

- *Зниження професійного рівня вітчизняної журналістики,* що має два основні аспекти: щодо непрофесійного представлення інформації (надання неперевіреної інформації та непрофесійних коментарів, створення «вторинної» комунікації, пред'явлення безпідставних обвинувачень тощо) та щодо дотримання професійної етики. Одночасно із стихійним зростанням кількості різноманітних ЗМІ в Україні порушення світових стандартів професійної етики журналістів стало повсякденним явищем, причому незалежно від того, кому саме належить медіа і які ідейні позиції обстоює. Це призводить до того, що журналісти дедалі частіше виходять поза межі власне «журналістики», перетворюючись на «громадських активістів» чи «пропагандистів», надто експресивно поводячись у прямому телевізійному й радіоефірі. Окрему проблему становлять журналістські дії під час кризових ситуацій, щодо яких досі немає належно теоретично напрацьованих і сформульованих правил<sup>31</sup>.

- *Критичний стан поширення мовлення Національної радіокомпанії.* Причинами такого стану є застаріла технічна база, руйнування мережі проводового мовлення, незадовільне забезпечення радіочастотним ресурсом, зокрема в FM-діапазоні тощо<sup>32</sup>. Станом на 1990 р. в Україні функціонувало 120 млн радіоточок, а станом на кінець 2012 р. – менше 2 млн. При цьому названа кількість радіоточок, що обслуговуються, може й не відповідати реальній кількості користувачів (їх може бути і менше), оскільки частина громадян хоч і продовжують сплачувати за користування радіоточкою, проте насправді нею не користуються. Відсутня також детальна інформація про актуальну географію збереження радіоточок в Україні (населені пункти та райони)<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Гудима Наталія Валеріївна. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління України : автореф. ... канд. наук: 25.00.01. – К., 2008. – С. 4.

<sup>31</sup> Паславський І. Професіоналізм журналістів: писати чи не писати? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lnu.edu.ua/mediaeco/zur-kryt/n9/paslav-profesion.htm>

<sup>32</sup> Держкомтелерадіо реорганізує УТР в окрему спеціалізовану структуру іномовлення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.telekritika.ua/pravo/2014-03-28/92054>

<sup>33</sup> Стан інфраструктури українського проводового мовлення та можливі шляхи його модернізації / Д. В. Дубов. – К. : НІСД, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1060/>

- *Потужний негативний інформаційний вплив на Україну з боку інших держав*, зокрема у спосіб поширення ними неправдивої, тенденційної, неповної або упередженої інформації. Інтенсивність такого впливу зумовлена насамперед прагненням керівництва іноземних держав впливати на зовнішню та внутрішню політику нашої держави задля забезпечення власних національних інтересів. Як засвідчили події 2014 р. в Україні, використання внутрішніх кризових ситуацій для інтенсифікації такого впливу становить серйозну проблему, що посилюється неучастю вітчизняних ЗМІ у формуванні державницької громадської думки. Відсутність «солідарної» позиції влади та ЗМІ формує почуття безпорадності, нерозуміння влади як основного учасника подолання кризи, забезпечує результативне «перехоплення» аудиторії з боку зовнішніх сил.

За характером здійснення зовнішнього впливу на Україну іноземні держави можна розподілити на дві групи: групу постійного впливу (Російська Федерація, Румунія та Угорщина) та групу ситуативного впливу (до якої належать більшість західних держав, що реалізують інформаційні впливи стосовно євроінтеграційних перспектив України, внутрішньополітичної та економічної ситуації в нашій державі, російсько-українських відносин, деяких аспектів трактування історії тощо)<sup>34</sup>.

- *Незадовільна робота вітчизняних державних іномовних служб* на тлі цілеспрямованої діяльності іноземних суб'єктів інформаційних відносин. Через вплив об'єктивних і суб'єктивних чинників наявні державні іномовні служби не виконують своє головне завдання – просування та захист національних інтересів за кордоном, формування та підтримання позитивного іміджу України у світі у спосіб достатнього, своєчасного та об'єктивного інформування світової спільноти про внутрішню ситуацію, пріоритети внутрішньої та зовнішньої політики тощо. Уявлення за кордоном про Україну залишається фрагментарним, а почасти викривленим<sup>35</sup>.

- *Відсутність чіткої зовнішньої та внутрішньої іміджевої політики*. Наразі порівняно з іншими державами в Україні не контролюються і не забезпечуються на належному рівні процеси формування її міжнародного іміджу. Завдання, пов'язані з формуванням іміджу держави, розпорошені у значній кількості нормативно-правових актів, внутрішні іміджеві стратегії відсутні, адже фактична робота з формування іміджу України здійснюється виключно в зовнішньому вимірі зусиллями МЗС, що, по суті, унеможливорює формування єдиного сприйняття країни в очах національної та закордонної аудиторії.

### 2.1.6. Сучасні особливості суспільної свідомості

Коректний аналіз джерел системних проблем суспільного розвитку України неможливий без урахування закономірностей та особливостей суспільної свідомості.

<sup>34</sup> *Щодо окремих напрямів удосконалення державної інформаційної політики України* : аналіт. зап. / В. К. Конач. – К. : НІСД, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1489/>

<sup>35</sup> *Еволюція іномовлення в іноземних державах: досвід для України* : аналіт. зап. / В. К. Конач. – К. : НІСД, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1493/>



Україні притаманний специфічний «сплав» чинників, що впливають на формування суспільної свідомості, а отже, – ціннісних орієнтацій, очікувань, поведінкових реакцій суспільства. Загальні тренди, властиві сучасним суспільствам у глобальних масштабах, доповнюються специфічною спадщиною інституційних зламів останніх десятиріч, наслідками недавнього «кризового шоку» 2008–2009 рр., особливостями національного менталітету.

**В Україні хронічна для національного господарства інституційна криза перетікає з економічної в соціальну і політичну площини, набуває видимих форм блокування створення соціального капіталу й набуття соціальної легітимності інститутів влади.** Як наслідок, відбувається втрата балансу між соціальною, економічною і політичною сферами життя суспільства, що руйнує базу для якісного відновлення і зростання економіки України та розвитку суспільства загалом.

Значну роль відіграють особливості інформаційного поля. Хоча явища інформаційної глобалізації суттєво послабили можливість приховування інформації, феномен асиметричності інформації як один із провідних чинників впливу на суспільні очікування полягає вже не стільки в доступності інформації, скільки в часі доступу. У глобальному вимірі виграє той, хто технологічно спроможний отримати інформацію раніше за інших. Крім того, інформаційні потоки суттєво перевищили спроможність їх адекватного опрацювання, що приведе до масового переходу від аналітичного до феноменологічного сприйняття дійсності, суттєво посилюючи ймовірність ірраціональних реакцій, поширення панічних настроїв тощо. Як зазначають вітчизняні дослідники, у сучасному перенасиченому інформацією суспільстві формується «*суспільний склероз*», за якого суспільна свідомість тримає лише ту інформацію, яка постійно перебуває «на поверхні» інформаційного «океану», неодноразово відтворюється ЗМІ<sup>36</sup>. Це не лише сприяє масовим політичним маніпуляціям, а й суттєво знижує «іммунітет» суспільства, його адаптивність щодо викликів, яка зазвичай забезпечується нагромадженням групового досвіду.

Унаслідок цього соціальні очікування громадян у вимірі масової свідомості зазвичай не завжди конкретно визначені, оскільки перебувають під постійним впливом зовнішнього середовища (політичних, економічних, соціальних, техногенних подій тощо) і внутрішнього поведінково-психологічного індивідуального сприйняття реальності.

*Громадяни скоріше реагують на те, що їх не влаштовує, ніж знають, чого вони дійсно прагнуть.* Проте проведені довгострокові соціологічні дослідження<sup>37</sup> дають змогу встановити низку ціннісних відносно незмінних рис, притаманних українському суспільству, які наразі формують систему очікувань та реакцій, що безпосередньо чи опосередковано впливають на перебіг суспільних процесів:

- *утруднення самоідентифікації соціальних груп унаслідок різкого прискорення соціальних процесів, несталості соціальних груп та підвищення автономності особистості.* Як результат – розриви між об'єктивними інтересами соціальних груп та тих інтересів, які вони на практиці обстоюють, диверсифі-

<sup>36</sup> Шульга М. О. Дрейф на узбіччя. Двадцять років суспільних змін в Україні. – К.: ТОВ «Друкарня «Бізнесполіграф», 2011. – С. 111.

<sup>37</sup> На підґрунті дослідження Інституту соціології НАН України «Моніторинг соціальних змін» (1992–2012 рр.).

кація соціальних груп та фрагментація групових інтересів<sup>38</sup>. Своєю чергою, утруднює формування кваліфікованого раціонального ставлення до навколишньої дійсності, не говорячи вже про побудову раціональної діяльності на основі індивідуальних та групових стратегій;

- *зростання мобільності соціальної комунікації (передусім молоді)*. Зростання бази віртуального спілкування в середовищі насамперед активних членів суспільства, фактичне розгортання мережевої спільноти формує нову швидкість і масштаб реакції на інформаційні приводи та події у країні. Стрімке нагнітання та циркуляція суперечливих даних про суспільні події спроможні генерувати перманентні інформаційні шоки;

- *посилення значущості віртуального світу*, яка досягає, а подекуди й перевищує значущість реального світу. Створений у суспільній свідомості через комплексну «інформаційну інтервенцію» імідж (уряду, становища в економіці, стану правопорядку країни загалом тощо) «живе власним життям», і саме він нерідко формує суспільні практики та систему цінностей;

- *закріплення значущості нематеріальних цінностей*. Найгостріше громадяни реагують на становище щодо таких цінностей: добробут дітей (молодих сімей); створення рівних можливостей для належного працевлаштування і підвищення освітнього рівня; можливість висловлення власної думки з будь-яких питань суспільного життя (проте не участь у громадському житті);

- *поширення світової споживчої культури*. Так, купівельна спроможність особи оцінюється щодо зовнішнього, а не внутрішнього соціально-економічного середовища. Отже, оцінка внутрішньої ситуації суспільством погіршується на ґрунті розриву в купівельному «кошику»;

- *підвищення межі сприйняття бідності*. На тлі підвищення рівня доходів до кризи з її затягуванням незначне скорочення доходів сприймається гостріше, а рушійною силою невдоволення економічними умовами (змінami) стають групи населення, які досі отримували вигоди від зростання національного господарства (умовно «середній клас» у широкому контексті і різні категорії отримувачів соціальних виплат);

- *виснаження можливостей отримання тіньових доходів*. Скорочення тіньових доходів у роки кризи переклало тягар «тіньових видатків» на офіційну заробітну плату. При цьому потреба у здійсненні неофіційних (корупційних) платежів не зменшувалася, а за багатьма оцінками – зростала. Населення стало сильніше відчувати тиск корупції на власний добробут;

- *зміцнення мотивації до самореалізації*. Зберігається глибока фахово-професійна нереалізованість значної частини населення. Тому номінальне поліпшення зайнятості громадян не означає одночасне зростання задоволення економічним середовищем чи реформами серед населення через відсутність можливостей знайти роботу за фахом. Це не сприяє суспільній легітимізації навіть позитивних тенденцій в економіці;

- *поширення егоїстичних поведінкових установок серед громадян*. У структурі населення країни тривалий час переважають домогосподарства без дітей (62,1 % серед усіх домогосподарств) і родини з однією дитиною (75,3 % серед сімей, що мають дітей). При цьому частка чоловіків у структурі населення постійно зростає (до 40 років у кожній віковій групі вони стано-

<sup>38</sup> Шульга М. О. Дрейф на узбіччя. Двадцять років суспільних змін в Україні. – К.: ТОВ «Друкарня «Бізнесполіграф», 2011. – С. 95–96.

витимуть 50–51 %, за стриманого прогнозу до 2020 р.)<sup>39</sup>. Тобто загалом для суспільства стає притаманним виховання в однітних сім'ях із батьками середньої вікової категорії дітей чоловічої статі. Накладаються основні психофізіологічні та виховні особливості соціалізації молоді. І перші (чоловічий характер), і другі (егоїстичність єдиної дитини) мають виражений характер зростання агресивності в суспільному середовищі молодих громадян. Отже, суспільство набуває більшої чутливості до будь-яких соціально-економічних подразників.

**Суперечності між перерахованими особливостями свідомості та реальним перебігом подій в останні роки зумовили наростання соціальної «втоми» громадян щодо існуючої організації соціально-економічного середовища в Україні.** Якщо до кризи чи в період післякризового відновлення ця «втома» гасилася внаслідок економічного зростання, то у кризовий і особливо у післякризовий депресивний періоди негативні оцінки сучасного стану в суспільстві посилюються, вказуючи на *закладання значного протестного потенціалу в суспільній свідомості*. Суспільство стало значно агресивнішим щодо проявів власного дискомфорту<sup>40</sup>.

Важливим є те, що серед широкого кола громадян знизилася дезорієнтованість та відбулося досить однозначне формування неформальних соціально-економічних інтересів за умов зростання природного соціального напруження.

Таким чином, виник суспільний запит на формалізацію інтересів, яка зазвичай відбувається завдяки їх структуруванню та збалансуванню в межах чинної політичної системи як виразника політичної соціалізації громадян. Нехтування запиту населення державою стимулює природне неконтрольоване накопичення соціального капіталу поза межами офіційної політичної системи зазвичай у формі солідарності між громадянами<sup>41</sup>.

Оскільки в Україні не існувало широких незалежних організацій громадянського суспільства (професійні спілки, народні рухи, розгалужені асоціації груп-інтересів громадян тощо) поза політичним полем країни, здатних артикулювати вимоги до органів державної влади, зростання масштабу солідарності стало основою для масових заходів протесту. Досвід тривалої політичної апатії через нереалізованість різноманітних поривань громадян спровокував протилежну реакцію – надмірну експресивну активність.

**Отже, виникнення і поведінка Майдану є наслідком емоційної реакції громадян на збіг низки подій щодо нехтування новими ціннісними установками населення з боку існуючої політичної системи, соціальна легітимність якої для суспільства стала сумнівною.**

<sup>39</sup> Вікова структура населення України у 2012–2020 рр. (усереднений прогноз) за розрахунками відділу проблем якості демографічного процесу Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України.

<sup>40</sup> Зведені результати соціологічного дослідження «Моніторинг соціальних змін» Інституту соціології НАН України за рубрикою «Соціальні самовідчуття» (запитання: Які почуття у Вас переважають, коли Ви думаєте про майбутнє України?) і колективних досліджень соціальних змін за спільною методикою Інституту соціальної і політичної психології АПН України, Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ при Президентові України, Центру «Соціальний моніторинг» та Українського інституту соціальних досліджень ім. О. О. Яременка (жовтень 2002 р. – грудень 2009 р.).

<sup>41</sup> Greif A. Family Structure, Institutions, and Growth: The Origins and Implications of Western Corporations / A. Greif // American Economic Review. – 2006. – Vol. 96. – No. 2. – P. 308–312.

## 2.2. ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

Ситуація, у якій опинилася Україна внаслідок порушення Росією норм міжнародного права й анексії нею частини території України, унаочнила глибину кризи, у якій опинився сектор національної безпеки і оборони. Наслідком слабкості цього важливого складника державного устрою стала фактична неспроможність країни відповідати на нові виклики й загрози.

### 2.2.1 Критичне ослаблення сектору безпеки

Сектор безпеки України досі залишається одним із найменш реформованих. Його модель, що склалася в Україні за останні роки, значною мірою копіює радянські підходи і є не адекватною сучасним умовам. Це уможливило невиправдане втручання силових структур у суспільно-політичні та соціально-економічні процеси, спровокувало їх до виконання невластивих функцій. Крім того, за такого стану сектор безпеки потребує значних бюджетних видатків, проте не забезпечує ефективного функціонування.

**Як на офіційному, так і на експертному рівні стан сектору безпеки України оцінюється як критичний. Головними причинами цього стали:**

- обмеження видатків на розвиток системи забезпечення національної безпеки, що зумовлено не лише світовою фінансово-економічною кризою, а й неналежним урядуванням, системною корупцією і тотальним розкраданням державних коштів;
- авторитарний стиль керування державою, результатами чого стали кулуарні ухвалення стратегічних рішень у сфері національної безпеки, непродумані кадрові перестановки й перерозподіл повноважень між органами сектору безпеки і оборони тощо;
- зміна пріоритетів у межах системи забезпечення національної безпеки, яка характеризувалася підвищенням ролі її складників, що виконують функції внутрішньої безпеки, та одночасним зниженням ролі тих із них, що відповідають за протидію зовнішнім загрозам. Унаслідок цього до традиційних проблем сектору безпеки України (структурна надмірність, функціональна недостатність, низька ефективність, закритість, дисбаланс між силовими структурами) додалася низка нових проблем, пов'язаних із пристосуванням завдань сектору безпеки до потреб обслуговування правлячої верхівки та її збагачення.

Ситуація додатково загострилася внаслідок впливу таких негативних явищ, як корупція, низький рівень професіоналізму та виконавської дисципліни, вплив професійних кадрів з органів сектору безпеки України.

Сучасні швидкі трансформації міжнародного безпекового середовища зумовлюють зміни в підходах щодо оцінювання викликів і загроз національній безпеці України. Основоположними документами, які визначають головні принципи та напрями державної політики національної безпеки, є насамперед Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», нова редакція Стратегії національної безпеки України, яка деталізує загальні прин-

ципи, пріоритетні цілі, завдання та механізми захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави від зовнішніх і внутрішніх загроз, Закон України «Про основи національної безпеки України», що визначає зовнішні та внутрішні загрози національній безпеці. Крім того, головні принципи й напрями безпекової політики визначаються щорічними посланнями Президента України до Верховної Ради, рішеннями РНБО тощо. Залишаються чинними концептуальні документи щодо розвитку СБУ, Служби зовнішньої розвідки, Державної прикордонної служби, МВС.

Водночас урядові рішення останніх років демонстрували спотворене сприйняття пріоритетності загроз, коли загрозам дестабілізації внутрішньополітичної ситуації надавалася пріоритетна увага, що позначалося на відповідних урядових заходах і бюджетних видатках, тоді як реакція на традиційні загрози (воєнні, економічні, інформаційні, екологічні тощо) була суто формальною та обмежувалася переважно розробленням концепцій, стратегій, планів тощо.

Тим часом анексія Криму, активна участь спеціальних підрозділів Росії у дестабілізації суспільно-політичної ситуації в низці інших регіонів України засвідчили наявність реальних зовнішніх загроз, які потребують реагування. Можливими є також спроби зарубіжних структур (політичних партій, громадських організацій тощо) здійснювати вплив на політичні процеси в окремих регіонах України, що суперечитиме її національним інтересам.

Очевидно, що існуючі стратегічні документи у сфері національної безпеки значною мірою вже не відповідають сучасним реаліям в Україні та потребують оновлення. При цьому мають бути враховані причини, які зумовили нинішню слабкість сектору безпеки: його функціональна та структурна невідповідність завданням захисту національних інтересів, помилковість аргументу про відсутність реальної загрози збройної агресії. Так, **відсутність належної уваги до проблем забезпечення державного суверенітету України, її територіальної цілісності, обороноздатності стала безпосереднім чинником, що спровокував збройну агресію Росії та анексію нею частини території України.**

Очевидно, що сектор безпеки України потребує докорінних змін. Вони мають бути засновані на системних принципах і сприяти політичній консолідації громадян України довкола спільних національних цінностей і національних інтересів, збереженню національного миру й досягненню належного рівня життя, який задовольнив би потреби та прагнення громадян країни. Європейський вибір зумовлює необхідність комплексної трансформації сектору безпеки для приведення його у відповідність до європейських стандартів.

Суттєвого реформування вимагає також система стратегічного управління та ухвалення стратегічних рішень, у якій головну роль має відігравати Рада національної безпеки і оборони України. Необхідно відновити роль РНБО як органу, який уповноважений приймати рішення, обов'язкові для виконання всіма силовими й виконавчими структурами. Цей конституційний орган має сконцентрувати найбільш якісний експертно-аналітичний та управлінський потенціал у сфері національної безпеки, який за останні роки був значною мірою втрачений.

Вжиття невідкладних, рішучих та адекватних заходів вимагає нинішній стан сектору безпеки в інформаційному просторі. На державному рівні досі

не усвідомлені та не враховуються у практиці реальні загрози сучасних інформаційних технологій. Національний інформаційний простір, суспільна думка в Україні формуються під значним впливом інших держав, а не принципів державної політики. З урахуванням міжнародного досвіду необхідно створити національні механізми і структури, які б гарантували ефективну комунікацію влади й держави з громадянським суспільством, експертним середовищем, бізнесом.

### 2.2.2. Кризовий стан сектору оборони держави

Криза в секторі оборони України набула особливого загострення починаючи з 2010 р. Головна причина цього полягала в незадовільному ставленні керівництва держави, насамперед колишнього Президента – Головнокомандувача Збройних сил України, до вирішення проблемних питань забезпечення обороноздатності держави.

Так, у 2010–2013 рр. РНБО лише один раз обговорювала на засіданні згадані питання. Також тільки одне засідання провів Комітет з реформування і розвитку Збройних сил України та оборонно-промислового комплексу при Президентові України. Лише за два роки після ухвалення Верховною Радою України Закону «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» у травні 2012 р. Президент України затвердив нову редакцію Воєнної доктрини України. А найважливіший документ оборонного планування – Державну комплексну програму реформування і розвитку Збройних сил України на період до 2017 р. – було затверджено лише у вересні 2013 р.

При цьому у воєнному керівництві держави майже щороку здійснювалася кадрова ротація. За чотири роки змінено трьох міністрів оборони та двох начальників Генерального штабу, кожен з яких за відсутності зазначеної Держпрограми реформував Збройні сили на власний розсуд. Уже у 2014 р. двічі змінено керівника Міноборони та тричі – начальника Генштабу.

Крім того, у 2010–2013 рр. Кабінет Міністрів України фінансував Збройні сили за залишковим принципом, у мінімальних за останні вісім років обсягах – близько 0,9 % валового внутрішнього продукту. У березні 2014 р. Уряд України був змушений збільшити видатки держбюджету на оборону та безпеку на 15,6 % (до 3,4 % ВВП).

На момент початку російської агресії у Збройних силах залишилися переважно військові частини, укомплектовані особовим складом лише на 10–50 %. Вони виявилися неспроможними ефективно діяти в умовах швидкоплинного воєнного конфлікту, оскільки мають потребу у поповненні особовим складом, оновленні озброєння, систем розвідки, управління і всебічного забезпечення бойових дій, наданні необхідних обсягів матеріально-технічних засобів тощо.

**Стан Збройних сил за окремими показниками досі залишається критичним.** Передусім це стосується незадовільного рівня бойової готовності військ, їх можливостей виконувати завдання з оборони держави, захисту її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності в умовах латентної агресії. Вкрай низькою є укомплектованість військових частин особовим складом, особливо молодшими офіцерами, професійними рядовими та сержантами. Певну позитивну тенденцію до збільшення кількості військовослужбовців-

контрактників нівельовано через втрату привабливості військової служби, низький рівень грошового забезпечення. З цієї ж причини було майже призупинено впровадження служби громадян України в резерві та підготовку резервістів.

Зберігається тенденція до дострокового звільнення осіб молодшого офіцерського складу, що призводить до дефіциту командирів первинної ланки і змінює співвідношення між старшими й молодшими офіцерами на користь перших. Недостатній рівень грошового та житлового забезпечення офіцерів є основним стримуючим чинником щодо професіоналізації Збройних сил України. Це спричиняє посилення тенденції до скорочення кількості бажаючих вступати до вищих військових навчальних закладів. Короткий термін строкової військової служби, недостатній професійний та освітній рівень призовного контингенту, низька інтенсивність бойової підготовки перешкоджають досягненню необхідного рівня вишколу особового складу.

**Вкрай обмежене ресурсне забезпечення не дає змоги здійснювати належну підготовку військ.** Тактичні навчання у складі підрозділів, частин та особливо з'єднань, у т.ч. з бойовою стрільбою, у минулі роки майже не проводилися. Існуюча система підготовки Збройних сил залишається високозатратною й неефективною. Форми і методи підготовки потребують удосконалення та широкого впровадження в навчальний процес сучасних технологій.

Через брак бойової підготовки втрачено навички штабів щодо управління військовими з'єднаннями, частинами й підрозділами. Більшість засобів зв'язку та автоматизації майже повністю відпрацювала свій ресурс і потребує заміни. У незадовільному стані перебувають пункти управління. Система зв'язку фактично залишається аналоговою, несумісною з телекомунікаційною мережею держави і не відповідає потребам управління Збройними силами України.

Більшість основних зразків озброєння та військової техніки Збройних сил застаріли й потребують заміни, ремонту, модернізації. Тому найбільш гострими є проблеми переозброєння Збройних сил. Причинами цього є: низька ефективність заходів державної військово-технічної політики; значне відставання темпів оснащення військ (сил) модернізованими (новітніми) зразками зброї від процесу їх морального і фізичного старіння; обмежені можливості вітчизняних підприємств воєнної промисловості щодо задоволення потреб Збройних сил України в сучасному озброєнні, що стало наслідком значного скорочення державного оборонного замовлення протягом останніх років.

Найбільш незадовільним є стан авіаційної техніки, автомобільних базових шасі, озброєння ВМС, протиповітряної оборони, засобів зв'язку, радіоелектронної боротьби, розвідки. У найближчі роки завершиться термін технічної придатності майже всіх боєприпасів до артилерійських систем і танків.

Протягом останніх років військова інфраструктура, особливо у східних регіонах України, не розвивалася, приблизно половина її об'єктів не відповідає сучасним оперативним вимогам і потребує відновлення.

**Критичним є і стан воєнної промисловості України.** Головними причинами цього стали:

- недооцінювання на вищому політичному рівні значення воєнної промисловості для розвитку економічного потенціалу держави й технічного забезпечення Збройних сил та інших військових формувань. Вважалося, що озброєнь і військової техніки (ОВТ) залишилося на території держави багато, а тому замовляти їх у воєнній промисловості України на сучасному етапі недоцільно;

- хибні методи управління реформуванням та розвитком воєнної промисловості. Не були виконані, а фактично провалені Концепція структурної перебудови ОПК України, затверджена Указом Президента України від 5 березня 2002 р.; Державна програма реформування та розвитку ОПК на період до 2010 року, затверджена Постановою КМУ від 31 березня 2004 р.; Державна цільова програма реформування та розвитку ОПК на період до 2013 року, затверджена Постановою КМУ від 27 серпня 2008 р., та інші документи стратегічного планування з розвитку воєнної промисловості;

- відсутність розуміння того, що воєнній промисловості як живому організму необхідні ринки збуту її товарів (внутрішні або зовнішні); що для забезпечення своєї прибутковості вона має бути диверсифікована за товарною номенклатурою (воєнного, подвійного та цивільного використання); постійно інноваційно розвиватися, а на законодавчому рівні – забезпечувати охорону інтелектуальної власності. Наприклад, не була виконана Державна цільова програма підготовки виробництва і створення спеціальних технологій та матеріалів для виготовлення нового та модернізації наявного ОВТ на період до 2009 р., затверджена Постановою КМУ від 21 липня 2005 р.;

- відсутність комплексного підходу до розвитку воєнної промисловості, яка включає не лише ДК «Укроборонпром», а й майже всі високотехнологічні галузі промисловості України (авіаційну, суднобудівну, ракетно-космічну, електронну, радіотехнічну, приладобудівну, електротехнічну, хімічну тощо).

Очевидною є необхідність підходу до питань реформування та розвитку воєнної промисловості України як до реалізації певної стратегії з визначенням цілей її розвитку, принципів упровадження стратегії розвитку, способів досягнення цілей та визначення для цього ресурсів зі створенням з цієї метою законодавчої бази.

### 2.2.3. Криза системи правоохоронних органів

Держава визнала людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю, взяла на себе зобов'язання охороняти людину й суспільство від протиправних посягань. Проте **організація правоохоронної сфери в Україні не забезпечує інтересів особи, суспільства та держави**. Дотепер у країні фактично збережено радянську систему правоохоронних органів з надмірною централізацією, мілітаризацією, бюрократизмом, авторитарно-дисциплінарною моделлю управління.

**Існуюча модель правоохоронних органів і спецслужб сама стає чинником розвитку корупції і злочинності, джерелом авторитарних тенденцій суспільного розвитку**. Незаконне втручання зовнішніх сил у внутрішні справи України демонструє недостатню спроможність правоохоронних органів і спецслужб відповідати на нові виклики й загрози.



Тенденції до збільшення екстремістських проявів, посилення радикальних політичних сил, діяльність яких становить загрозу демократії, суверенітету й територіальній цілісності України, свідчать про відсутність дієвого механізму реагування з боку правоохоронних органів.

У діяльності правоохоронних органів і спецслужб зберігається значне зміщення балансу в захисті інтересів особи, суспільства й держави на користь власних чи державних інтересів.

**Контрабанда, нелегальна міграція, торгівля людьми становлять суттєві загрози національній безпеці України.** Значна частина експортно-імпорتنих товаропотоків має контрабандне походження, що негативно впливає на розвиток вітчизняної економіки, дестабілізує внутрішній ринок і є наслідком корумпованості органів державної влади й місцевого самоврядування.

Зберігається недостатній рівень гарантій конституційних прав людини на таємницю телефонних розмов, телеграфної, комп'ютерної та іншої кореспонденції, а також захисту інформаційних ресурсів. Майже відсутня прогностична, попереджувальна функція правоохоронних органів. Основний акцент у їхній діяльності здійснюється на реагуванні за фактом, а не на запобіганні злочинам та правопорушенням.

Наслідками збереження багатьох формальних показників у роботі є неналежає реагування на звернення громадян, орієнтоване насамперед на захист їхніх прав, свобод і законних інтересів, випадки тортур, необґрунтованих затримань, неповага до особи. Правоохоронна система уражена політизованістю та корумпованістю особового складу. Для неї характерні паралелізм у діяльності різних правоохоронних підсистем, дисбаланс повноважень і відповідальності, відсутність нової системи оцінювання ефективності роботи, раціоналізації і окремих служб, і підрозділів цивільного демократичного контролю.

Це підтверджують і результати численних досліджень та соціологічних опитувань, згідно з якими правоохоронні органи не мають довіри громадян, не спроможні забезпечити ефективну протидію злочинності й захист правопорядку внаслідок політичної заангажованості, корумпованості, відсутності результативних системних реформ, різкого зниження рівня професіоналізму кадрів.

Діяльність правоохоронних органів, спрямована на обслуговування потреб політичних та бізнесових груп, які перебувають при владі, загрожує національній безпеці. Оцінки криміногенної ситуації в державі керівництвом окремих правоохоронних органів нерідко мають необ'єктивний та невірний характер.

Нині правоохоронна система України не здатна адекватно відповісти на сучасні виклики. **Нереформована правоохоронна система стає одним із чинників сприяння росту злочинності та елементом загрози національній безпеці.**

Затягування реформування правоохоронних органів і спецслужб, зокрема органів прокуратури, Служби безпеки, пенітенціарної системи, гальмує реалізацію євроінтеграційної стратегії нашої держави. Необхідно розробити об'єктивні критерії оцінювання діяльності правоохоронних органів, що мають ґрунтуватися на рівні довіри населення. Це і здатність оперативно реагувати на заяви про скоєні злочини, і відновлення прав потерпілих, і надійний захист учасників кримінального судочинства, передусім свідків.

Негативні явища в діяльності правоохоронних органів та забезпеченні правопорядку в державі переважно не є наслідком недостатнього законодавчого забезпечення. За умови дотримання правоохоронними органами чинного законодавства більшості недоліків у їх функціонуванні можна було б уникнути. Тому необхідне насамперед радикальне підвищення ефективності державної влади, що зумовила слабкість, а подекуди й неспроможність держави виконувати її функції, передусім у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина.

Кардинальне реформування правоохоронних органів і спецслужб – головна умова подальшого суспільного поступу, успіху демократичних перетворень. **Безсистемні заходи відомчого реформування не можуть вирішити питання системного реформування, а їх наслідками є неритмічність роботи, руйнування професійного ядра та дезорганізація кадрів правоохоронних органів.** Водночас правоохоронні органи і спецслужби не можуть реформуватися зсередини і самостійно. Успішне вирішення цього завдання потребує політичної волі, урахування європейського досвіду, широкої участі громадськості, науковців, практиків, експертів.

## 2.3. ЕКОНОМІЧНІ ТА СОЦІАЛЬНІ СУПЕРЕЧНОСТІ

Погіршення ситуації в економіці України протягом 2013 р., зумовлене впливом світової економічної депресії, зволіканням зі структурними реформами та посилене недружніми діями Російської Федерації, вжитими у відповідь на євроінтеграційні наміри України, створило підґрунтя для вибухового розгортання системної кризи в українському суспільстві. Кризове вирішення суперечностей у політичному та громадянсько-правовому полі, на жаль, майже не усуває накопичені проблеми в економічній та соціальній сферах. Імовірність «спрацювання» цих проблем як чинників подальшої суспільної дестабілізації залишається вельми високою, а отже, стратегія подолання системної кризи має бути орієнтована на їх послідовне подолання на засадах системної суспільної модернізації.

### 2.3.1. Різке загострення інституційної кризи

Характерною рисою, притаманною розвитку української економіки протягом принаймні останнього десятиріччя, є перманентна інституційна криза<sup>42</sup> з властивими їй соціально дезорієнтованістю в суспільстві та хронічною неусталеністю норм поведінки, яка у 2013 р. набула критичної гостроти. **З-поміж основних її проявів є такі:**

- *зростання післякризової дезорієнтованості органів влади.* В умовах швидкої зміни ситуації на ринках та низької конкурентності самих ринків органи державної влади не отримують повноцінну інформацію про дійсний

<sup>42</sup> Про інституційну кризу в Україні детальніше див.: *Післякризовий розвиток економіки України: засади стратегії модернізації* / Я. А. Жаліло, Д. С. Покришка, Я. В. Белінська, Я. В. Бережний [та ін.]. – К.: НІСД, 2012. – С. 68–75.

стан справ у економіці, що різко обмежує їхню здатність до вироблення адекватних антикризових заходів. Дефіцит інформації доповнюється нестачею знань та методик щодо побудови державної політики в умовах відкритих мінливих ринків. Прояви неефективності державного регулювання ринковими методами спричиняють сповзання до патерналістських дирижистських методів політики. Між тим і останні в умовах поширення практичного лібералізму втрачають належну ефективність, а отже, набувають гіпертрофованих форм «ручного керування»;

- *україн високій рівень корупції в органах державної влади.* Згідно з результатами дослідження «Барометр світової корупції», яке проводить Міжнародний дослідницький центр *Gallup International Association*, у 2013 р. українці вважали, що найкорумпованішою сферою є судова (66 %), за нею – правоохоронні органи (64 %) і державна служба (56 %) <sup>43</sup>. Унаслідок інституційного вибору більшості суб'єктів на користь пошуку способів неформального уникнення офіційних платежів втрачається зацікавленість у встановленні публічних практик ефективного господарювання, партнерських відносин у формуванні та здійсненні державної політики тощо. Поширення «ручного управління» спонукає до побудови ієрархічних корупційних мереж, які, зрештою, підміняють собою легітимну систему управління;

- *недостатні визначеність і захищеність прав власності в Україні.* За підсумками реформ державного сектору економіки, 50 % об'єктів державної форми власності приватизовано шляхом подрібнення цілісних майнових комплексів. 70 % приватизованих підприємств (частин підприємств) отримали нового власника з використанням позаконкурсних процедур. Створюються передумови для постійного конфлікту інтересів між державними регуляторами, розпорядниками державного майна, фірмами-конкурентами державних підприємств, а також економічними агентами, що зацікавлені в набутті ліквідної державної власності, чи тими, що набули таку власність або потенційно намагаються її набути за «сумнівними» процедурами, включаючи безпосереднє вчинення актів протиправного поглинання чи передачі власності (рейдерство). Це спонукає підприємців до пошуку і посилення використання різних тінбових схем «страхування» своєї власності, що підвищує роль корупційних зв'язків у економічній системі;

- *процедурна переобтяженість ведення господарської діяльності.* За більшістю показників кількість процедур, необхідних для провадження підприємницької діяльності в Україні, перевищує показники розвинених країн та країн-сусідів у 2–3 рази. Це стримує реалізацію підприємницького потенціалу країни та живить поширення корупції. У сфері адміністрування податків процедурна обтяжливість суттєво підвищує фактичне фіскальне навантаження та негативно впливає на ринкову адаптивність компаній через зниження швидкості здійснення операцій у господарській діяльності підприємств <sup>44</sup>;

<sup>43</sup> *Global Corruption barometer 2013.* – Berlin: Transparency International, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.transparency.org/gcb2013/report>; *Кожен третій українець готовий вийти на вулицю проти корупції – дані дослідження Global Corruption Barometer / Transparency International Україна* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/what-we-do/research/4185.html>

<sup>44</sup> *Проблеми та шляхи формування сприятливого інституційного середовища для підприємницької діяльності в Україні* / Я. В. Бережний, Д. В. Ляпін, Д. С. Покришка; за ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2014. – С. 28.

- *незбалансованість механізмів вирішення корпоративних суперечок у судовому і позасудовому порядку* – за поширеності низького рівня правової культури, правового нігілізму суб'єктів господарської діяльності, що характеризується свідомим ігноруванням норм закону, цінності права, недовірливим або зневажливим ставленням до правових принципів і традицій. За таких умов судовий розгляд справ часто або необґрунтовано затягується, або сторони конфлікту не виконують рішення суду, зростає ймовірність вчинення дій, що мають ознаки корупційних.

Отже, **ефективність політики економічних реформ та адекватних ринковій ситуації антикризових політик знижується надто повільним формуванням цілісного та системного інституційного середовища, яке забезпечує реалізацію правових положень у практичній діяльності державного управління, бізнесу та населення країни.**

Інституційна криза призводить до загострення проблеми *інформаційної асиметрії* (поширення в суспільстві, зокрема економіці, інформації, що не відображає дійсної реальності, втрата чи відсутність зворотних зв'язків між державою та суспільством), що зумовлює втрату державою *соціального капіталу* та поширення масових протестів населення.

### 2.3.2. Деформація економічної політики

Інституційна криза стала безпосередньою причиною поширення суттєвих деформацій цілей, пріоритетів та інструментів економічної політики держави, що різко знизило її ефективність та зробило неспроможною до реалізації визначених на найвищих рівнях пріоритетів реформування. **Показовими проявами таких деформацій стали:**

- *секторальна фрагментарність реформування*. За даними Європейського банку реконструкції та розвитку, серед секторів, що зазнали найістотнішого реформування, – лібералізація цін, відносини у сфері торгівлі та малої приватизації. Натомість недостатність реформ чи їх відсутність спостерігаються в низці системно важливих сфер, з-поміж яких: використання природних ресурсів, транспортна галузь, система державної допомоги, житлово-комунальна сфера, фінансовий сектор, енергетика, аграрний комплекс, соціальна сфера тощо. Як наслідок, виникають диспропорційність ресурсних потоків, ринкових реакцій економічних суб'єктів, що знижує ефективність ринкових регуляторів;

- *поверховість реформ щодо спрощення дозвільної системи і сфери ліцензування*. Протягом останніх років здійснено значне скорочення кількості необхідних дозвільних документів і ліцензій для підприємницької діяльності, запроваджено декларативний принцип для початку діяльності для більшості видів господарської діяльності, спрощено процедури банкрутства та закриття підприємств тощо. Проте нерідко спрощення процедур відбувалося в тих видах діяльності, які не стосуються широкого кола підприємств, спостерігалось агрегування видів, що підлягають ліцензуванню, чи підміна дозвільних документів процедурами галузевої сертифікації<sup>45</sup>. Затримувалося чи дезавувалося підзаконними актами практичне впровадження за-

<sup>45</sup> *Механізми поліпшення підприємницького клімату в процесі реалізації економічних реформ в Україні / Я. В. Бережний, О. І. Кілієвич, Д. В. Ляпін, Н. С. Медведкова [та ін.]. – К. : НІСД, 2013. – С. 37, 44.*

конодавчих новацій. Отже, за відчутних кількісних показників дерегуляції перетворення загалом залишала якість регуляторної системи без суттєвих поліпшень. Це не лише погіршувало підприємницький клімат, а й дискредитувало стратегію реформ зокрема та політику держави загалом;

- *дублювання функцій щодо надання адміністративних процедур.* Запровадження принципу «єдиного вікна» та одночасна заборона органам державної влади делегувати будь-яким підприємствам повноваження щодо надання адміністративних послуг мали незаперечний позитивний характер. Проте створення низки окремих дозвільних центрів для реалізації такого підходу сформувало ситуацію, коли зросла фактична кількість державних службовців без зростання кількості державних функцій, а також збільшилися видатки бюджету на утримання таких центрів та їх забезпечення при збереженні існуючої структури центральних і місцевих органів державної влади. Отже, замість спрощення процедур сформувалася їх додаткова бюджетна обтяжливість, не відбулося й реального послаблення їх корупційної ємності;

- *вибірковість трансформації інституційного середовища.* Орієнтація реформ передусім на досягнення певного оціночного показника в міжнародному рейтингу країни змушує докладати зусилля насамперед у сферах, де відсутній внутрішній опір основних економічних агентів чи певних «галузевих лобі». Тому в сукупності на тлі поліпшення міжнародних оцінок зберігаються основні неефективні економічні та адміністративні зв'язки. Таким чином, внутрішнє економічне середовище продовжує перебувати у глибокій кризі, громадяни не відчувають позитивних змін у власному добробуті, незважаючи на позитивні оцінки міжнародних організацій та світових рейтингів.

Отже, **деформації економічної політики створюють у низці важливих сфер видимість реформ при збереженні системних вад, що не лише стає на заваді післякризовій модернізації суспільства, а й спричиняє загальну делегітимізацію держави.** Відбулося ухвалення значної кількості нормативно-правових актів, які істотно змінили правове підґрунтя підприємницького та інвестиційного клімату в країні<sup>46</sup>. Проте суттєвої активізації підприємництва та заохочення інвестування не спостерігалось. Реалізація дійсних реформ поступово уповільнилася і гальмувалася, що викликало загальне руйнування перших позитивних очікувань вітчизняних та іноземних підприємств щодо перспектив бізнес-клімату й інвестиційної привабливості України.

### 2.3.3. Загострення суперечностей державних фінансів

Державні фінанси як засіб безпосереднього впливу державної політики на перерозподіл фінансових ресурсів країни завжди перебувають у центрі уваги і політиків, і суспільства. За триваючої економічної стагнації саме у сфері бюджетного перерозподілу концентрувалося дедалі більше джерел

<sup>46</sup> Див., наприклад: *Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України.* – К.: НІСД, 2012. – С. 27–48; *Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України.* – К.: НІСД, 2013. – С. 37–50.

доходу (насамперед у вигляді гарантованого збуту товарів та послуг, часто – за завищеними цінами), що зумовило посилення конкуренції багатьох структур бізнесу за участь у цьому перерозподілі. Переобтяженість бюджетних видатків корупційними схемами посилювала проблему дефіцитності бюджетних ресурсів та утверджувала «ручний» метод управління видатками. **Такий розвиток подій став можливим через низку суттєвих системних вад бюджетної системи України:**

- *домінування політичного запиту над об'єктивною оцінкою фінансових ресурсів держави*, як наслідок – надмірно «оптимістичні» плани бюджетних видатків (насамперед на цілі популістського збільшення соціальних видатків), що зумовлювало фіскалізацію податкової та митної політики, необґрунтоване зростання обсягу коштів, стягнутих з підприємницького сектору, на рошування державного боргу;

- *репресивна структура податкової системи та волюнтаристське адміністрування податків*, що пригнічувало приватну ініціативу бізнесу (передусім малого й середнього), скорочуючи базу оподаткування та сприяючи тінізації економічних процесів;

- *соціальна несправедливість податкової системи*, зумовлена нераціонально сформованими з погляду соціальної справедливості механізмами адміністрування податків та низькою ефективністю контролю за достовірністю й повнотою декларування доходів, насамперед платників податків з високими доходами;

- *відсутність ефективної системи контролю за витрачанням бюджетних коштів, зловживання у сфері державних закупівель*. Цілеспрямоване перевищення обґрунтованих цін з метою присвоєння різниці призводило до нестачі коштів на системні проблеми навіть за наявності належного бюджетного фінансування, а очевидне «розбазарювання» дефіцитних бюджетних коштів активно дестимулювало платників податків щодо виконання їхніх податкових зобов'язань;

- *зниження ролі парламенту в бюджетному процесі*. Роль вищого законодавчого органу України в бюджетному процесі зведена до пасивної підтримки поданого урядом бюджету, а також законів у сфері державних фінансів. Досвід 2013 р. свідчить, що бюджетні порушення, виявлені Рахунковою палатою України, повністю ігноруються, висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України до проекту бюджету, а також зауваження і пропозиції Комітету з питань бюджету Верховної Ради України, а тим більше окремих депутатів також не беруться до уваги. Фактично йдеться про відсутність контролю законодавчої влади за ефективністю і законністю витрачання бюджетних коштів;

- *поширення ручного управління процесом розподілу бюджетних коштів*. Вирішальний вплив уряду на застосування інструментів державних гарантій та державної підтримки було закладено Законом про Державний бюджет, у реальності ж через загострення проблем касового виконання бюджету координацію більшості видатків було переведено в режим «ручного управління». Це відбулося і з процесом відшкодування ПДВ експортерам;

- *фінансова слабкість місцевих та регіональних бюджетів унаслідок високого рівня бюджетної централізації*. Показово, що у 2013 р. у шести з двадцяти семи регіонів частка трансфертів з державного бюджету в доходах місцевих бюджетів перевищила 70 %, у семи регіонах вона становила від 60 до 70 %, у

у п'яти регіонах – від 50 до 60 %, і лише в дев'яти регіонах – менше 50 %. Проблема надмірної централізації набула загострення у другій половині 2013 р., з поширенням практики затримки платежів регіональними відділеннями Держказначейства, що створювало напруження на соціально чутливих напрямках.

Таким чином, високий рівень фіскального перерозподілу значною мірою відіграв роль компенсатора втрат від неререформованості сфер бюджетних видатків та «корупційного податку». Звуження можливостей фінансування бюджету за тривалої економічної стагнації зробило цю компенсацію неприпустимо обтяжливою.

#### 2.3.4. Руйнування бізнес-клімату та інвестиційної привабливості

Ситуація в інвестиційній сфері України у 2013 р. характеризувалася безпрецедентним погіршенням інвестиційного клімату, зумовленим і наслідками економічної депресії, і зазначеними проблемами наростання рівня корупції, гальмування реформ та зниження дієздатності і прогнозованості політики держави, у чому інвестори небезпідставно вбачали підґрунтя для ймовірного загострення соціальної напруженості й політичної дестабілізації.

**До головних проблем, що сформували низьку оцінку ділового клімату України, стали на заваді активізації інвестиційної діяльності вітчизняних підприємств та залученню зовнішніх інвестицій, належать:**

- *різкі зміни зовнішньополітичної орієнтації держави наприкінці 2013 р.* Згідно з дослідженням, проведеним Європейською Бізнес Асоціацією у грудні 2013 р., у IV кварталі 2013 р. інвестиційний клімат України оцінено в 1,81 з можливих 5 балів, що стало найнижчим показником за всю історію проведення таких досліджень з 2008 р.<sup>47</sup> Таке різке падіння інвестиційного індексу було пов'язане з невідписанням Угоди про асоціацію з ЄС у Вільнюсі, хоча у III кварталі 2013 р. саме очікування її підписання сприяло підвищенню цього індексу (2,39 бала). Підтвердженням впливовості цього чинника є повернення рейтингу на докризовий рівень після підписання політичної частини Угоди у I кварталі 2014 р.;

- *відсутність надійної системи гарантування захисту прав інвесторів та акціонерів і слабка дієвість законодавства з питань корпоративного управління*, що призвели до поширення рейдерських захоплень активів і майна, у т.ч. іноземних інвесторів. За показником захисту прав власності Україна в рейтингу Глобального індексу конкурентоспроможності 2013/2014 посіла 143-тє місце серед 148 країн, за показником захисту прав міноритарних акціонерів – 146-тє<sup>48</sup>;

- *ускладнений доступ підприємств до отримання кредитних ресурсів* через несприятливі умови кредитування, високі відсоткові ставки за кредитами, високі ризики банківського сектору щодо неповернення наданих кредитів;

<sup>47</sup> *Що думає бізнес: результати Індексу інвестиційної привабливості України у 4 кварталі 2013 року* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eba.com.ua/uk/information-support/eba-news/important/item/10192-2013-12-19-1420>

<sup>48</sup> *The Global Competitiveness Report 2013–2014* – Geneva: World Economic Forum, 2013. – Р. 377 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf)

- *значний рівень податкового навантаження, складність процедури адміністрування податків*, що спонукає підприємців до пошуку способів оптимізації податкових витрат, у т.ч. і з використанням офшорних юрисдикцій. Середньозважена ставка оподаткування доходів підприємств в Україні становить 54,9 проти 38,7 % у країнах Східної Європи та Центральної Азії та 41,3 % у країнах ОЕСР, а середня тривалість сплати податків – 390 проти 175 год у країнах ОЕСР та 246 год у країнах Східної Європи та Центральної Азії;

- *неефективність внутрішнього ринку*, якому притаманні монополізація низки важливих секторів, потужний тиск з боку контрабанди, «сірого» імпорту та контрафактної продукції, значна тінізація роздрібної та оптової торгівлі.

**Дестимулювання підприємницької та інвестиційної діяльності стало одним із потужних чинників затягування економічної депресії в Україні та сповільнення адаптації національної економіки до умов післякризової глобальної економіки.**

Заходи щодо оперативної монетарної та фіскальної стабілізації, вжиті в Україні у березні-квітні 2014 р., що включають, зокрема, жорстку економію бюджетних коштів, перегляд чинних податкових пільг, скорочення капітального інвестування за рахунок державних коштів, перегляд умов надання державних гарантій для отримання кредитів економічними суб'єктами тощо, є вимушеною пасивною реакцією на розбалансування економіки, проте не сприяють поліпшенню ділового клімату та формуванню інвестиційних ресурсів підприємств.

### **2.3.5. Хронічно низький рівень енергетичної безпеки**

Зволікання з реформуванням енергетичного сектору, відсутність ефективно публічної енергетичної політики країни, непрозорість відносин на паливно-енергетичних ринках, намагання зберегти адміністративне регулювання енергетики зумовили постійне зниження ефективності діяльності й погіршення стану основних фондів окремих галузей паливно-енергетичного сектору.

**Ситуацію погіршує брак стратегічного бачення подальшого розвитку енергетики України, спричинений фактичною відсутністю публічно затвердженої оновленої редакції Енергетичної стратегії України.**

Відсутність відчутних кроків з боку органів державної влади стосовно завершення реформування на енергетичних ринках, політичний популізм щодо соціальної функції енергетичного сектору призвели до значного погіршення стану основних фондів галузей енергетики. Існуюча модель ринку електроенергії не дає змоги досягти ефективної конкуренції між виробниками, а адміністративні заходи не забезпечують необхідної модернізації та оновлення виробничих потужностей енергогенеруючих і енергопостачальних компаній. Незавершеність переходу до ринкових умов господарювання, відсутність конкурентного ринку вугільної продукції, недосконала та непрозора система ціно- й тарифоутворення, державної підтримки вугільної промисловості є чинниками, які не дають змоги забезпечити ефективну роботу вугільної галузі. Незважаючи на достатні потужності нафтопереробки, на



ринку нафтопродуктів України періодично виникають кризові ситуації. Через зношену технічну й технологічну матеріальну базу виробництва, низьку якість нафтопродуктів, постійне закриття на ремонт і простої, спричинені несприятливою ціновою кон'юнктурою, а також через значні обсяги імпорتنих поставок нафтопереробний сектор протягом останніх років працює на мінімальному рівні завантаження.

На ринку природного газу існує дисбаланс між високою закупівельною ціною на імпортований газ та адміністративно встановленими низькими відпускними цінами для потреб населення й низьки інших категорій споживачів, що призводить до серйозних негативних наслідків для функціонування газової галузі загалом. Субсидування природного газу створює суттєве навантаження на державний бюджет України та стримує можливість накопичення ресурсів для модернізації галузі. Проблема збалансованості платежів за імпортований природний газ, незадовільний фінансовий стан НАК «Нафтогаз України» фактично блокують реформування внутрішнього ринку газу.

Незважаючи на певні позитивні кроки щодо вдосконалення реформування ринку електроенергії, необхідно суттєво переглянути модель роботи останнього. Найнагальнішою проблемою, що стоїть на перешкоді реформування енергетичного сектору, є недосконалість системи економічних взаємовідносин на ринках. Існуюча практика надання господарським процесам у сфері енергетики соціальних функцій призвела до невтішних результатів. Проблема перехресного субсидування на ринку електроенергії суттєво стримує можливість накопичення ресурсів для модернізації галузі. Реалізація окремих видів енергоресурсів за цінами, нижчими за їх собівартість, що тривалий час було основою соціального захисту малозабезпечених верств населення, зумовлює збиткову діяльність цілої низки підприємств і визначає загальний негативний результат енергетичної галузі.

Існуюча модель субсидування фактично стримує ініціативу суб'єктів господарювання, одночасно посилюючи відповідальність держави за ефективність функціонування галузі, що лише підвищує політичний тиск на рішення органів влади. **Подальше затягування з реформуванням системи субсидування матиме зростаючий негативний вплив на економічну та соціальну ситуацію в країні.**

Тренд зниження енергоємності національної економіки в період 2000–2008 рр. виявився нестабільним, а відсутність суттєвих позитивних зрушень у реальному секторі економіки навіть призвела до зниження рівня енергоефективності у кризовий і післякризовий періоди. Споживачі продовжують діяти за логікою існування надлишку енергоресурсів, а державна економічна політика не стимулює їх ефективного використання. Суб'єкти господарювання та населення продовжують очікувати від держави часткового покриття енергетичних витрат і самоусуваються від підвищення енергоефективності. Необхідно сформуувати зацікавленість усіх споживачів енергетичних ресурсів у їх ефективному використанні завдяки запровадженню економічних механізмів стимулювання енергозбереження кінцевих споживачів енергії на протигагу нинішнім механізмам підтримки підприємств – виробників енергетичних ресурсів.

Таким чином, незавершеність реформ створює серйозну загрозу сталому функціонуванню паливно-енергетичного комплексу та потребує активних зусиль у напрямі **створення високорозвиненого конкурентного ринкового**

середовища, забезпечення збалансованої та економічно обґрунтованої цінової й тарифної політики, забезпечення прозорості енергетичної політики.

### 2.3.6. Посилення тінізації економіки

Наслідком деформації підприємницького середовища, погіршення умов ведення бізнесу, непрозорих механізмів розпорядження бюджетними коштами та розростання корупції стало зростання тіньового сектору економіки. В умовах високого рівня тінізації ризиком для реалізації антикризової політики держави є втрата ефективності важелями керування економічними процесами через викривлення механізмів функціонування ринкових інститутів та послаблення дієвості інструментів державного впливу.

**З-поміж основних негативних проявів тінізації вітчизняної економіки слід виділити такі:**

- *високий рівень тінізації ринку праці*, що призводить до дисбалансу пенсійної системи та системи соціального захисту населення, позбавляє «тіньових» працівників захисту їхніх соціальних гарантій та прав на гідну працю, знекровлює місцеві бюджети, основним джерелом наповнення яких є податок на доходи фізичних осіб. Економічна депресія спричинила вивільнення частини таких зайнятих або зумовила зниження їхніх доходів без належних компенсацій, що призвело до зростання соціальної напруженості;

- *тінізація зовнішньоекономічної діяльності*, що негативно позначається на доходах бюджету та посилює дисбаланси на валютному ринку. Схеми штучної мінімізації зобов'язань за корпоративними податками через маніпуляції цінами у зовнішньоекономічних операціях, формування штучних схем з використанням фіктивних послуг, операцій з цінними паперами ведуть до скорочення валютної виручки підприємств та надходжень до бюджету. Своєю чергою, поширення контрабанди та «сірого» імпорту деформує товарну пропозицію на внутрішньому ринку;

- *виведення капіталів з країни через використання контрольованих іноземних компаній*, що розбалансовує бюджетну сферу та негативно позначається на інвестиційних процесах. Навіть у разі подальшого повернення таких капіталів обсяги інвестованих коштів зменшуватимуться через збільшення транзакційних витрат, а втрати бюджету залишатимуться значними;

- *значний корупційний складник у сфері державних закупівель*, що суттєво завищує бюджетні видатки та занижує стимулюючий ефект таких видатків для розвитку національного виробництва;

- *тінізація процедур управління державним майном та приватизаційних процесів*, що відтворює проблеми низької ефективності державного сектору, веде до завищення цін на послуги державних монополій, унеможлиблює ефективне виконання державою низки її головних функцій, у т.ч. у сферах, пов'язаних із забезпеченням економічної безпеки.

**Поширення тіньових механізмів економічної організації ускладнює впровадження більш досконалих процедур, притаманних міжнародним стандартам ринкової економіки, та стало одним із вагомих чинників гальмування економічних реформ.** Висока тінізація також створює підґрунтя для відтворення й подальшого розростання корупції, яка стала однією з головних підстав для наростання суспільного протесту, що зумовило системну кризу в Україні.

### 2.3.7. Недієздатність соціальної політики

Глибока криза національної економічної моделі зумовила критичний рівень системних проблем соціального розвитку, що, своєю чергою, виявило недієздатність соціальної політики держави.

#### **Зокрема, для соціальної політики є характерними:**

- *орієнтація системи соціальної підтримки переважно на пряму підтримку прошарків, які перебувають у соціальній апатії, не застосовують зусиль для зміни свого життя.* Іншим категоріям населення пропонується шукати власні моделі виживання в умовах низького рівня оплати праці за де-факто «приватизованих» освіти, охорони здоров'я, житлової та житлово-комунальної сфер. Це значно послаблює кумулятивний ефект соціальної політики для забезпечення соціальної стабільності в країні;

- *нехтування інтересами працездатного населення* – через недостатню увагу до забезпечення реалізації права на гідну працю (політики щодо ринків праці та розвитку трудового потенціалу), збереження низького загального рівня оплати праці, значний рівень тіньової зайнятості тощо<sup>49</sup>;

- *відсутність цілеспрямованих дій щодо розширеного відтворення людського капіталу* внаслідок надмірної соціальної нерівності, несистемної політики в освітній сфері, вкрай обмеженого доступу до висхідних «соціальних ліфтів»;

- *неефективна система соціального захисту, яка значною мірою має нецільовий характер*, що призводить до її надмірної обтяжливості для бюджету за низької ефективності, а у разі відсутності ефективної системи контролю за витрачанням бюджетних коштів навіть спричиняє посилення соціального розшарування<sup>50</sup>;

- *зміщення ваги оподаткування на доходи від праці та поточне споживання (ПДВ), тоді як пасивні надходження від ренти, активів тощо, споживання предметів розкоші тощо належно не оподатковуються*<sup>51</sup>.

**Недієздатна соціальна політика зумовила високий рівень напруженості в суспільстві навіть на тлі постійного збільшення бюджетних видатків на соціальні потреби та періодичну реалізацію додаткових соціальних ініціатив.** Суперечність між офіційно декларованими в політиці й закріпленими в Конституції України та в ратифікованих міжнародних договорах положеннями щодо соціальної орієнтованості держави і відсутністю реальних суттєвих зрушень у соціальній сфері та за очевидного посилення соціального розшарування стала чинником падіння довіри до політики держави і її органів, наростання суспільного роздратування. За поширення депресивних тенденцій зниження реальної купівельної спроможності, доходів населення та звуження можливостей отримання неофіційних (у т.ч. тіньових) доходів перетворило згадану суперечність на критичну.

<sup>49</sup> *Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні* : аналіт. доп. / О. О. Кочемировська, О. М. Пищуліна. – К. : НІСД, 2012. – 88 с.; *Напрями оптимізації державної політики у сфері розвитку трудового потенціалу України* : аналіт. доп. / О. О. Кочемировська. – К. : НІСД, 2013. – 38 с.

<sup>50</sup> *Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні* : аналіт. доп. / О. О. Кочемировська, О. М. Пищуліна. – К. : НІСД, 2012. – 88 с.

<sup>51</sup> *Дані* Федерації Професійних спілок України, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/virobnicha-politika-ta-kolektivno-dogovirne-regulyuvannya/2749-ne-dopuskati-poshirennya-diskriminatsiji-pri-prijomi-na-robotu>

### 2.3.8. Суперечності між Центром і регіонами

Поступове становлення та зміцнення регіональних економічних еліт поєднувалося зі зволіканням з перебудовою регіональної політики держави в напрямі розширення прав та економічних можливостей регіонів<sup>52</sup>. Наслідками посилення суперечності між об'єктивною локалізацією економічного розвитку та адміністративним централізмом відносин «Центр – регіони» стали відтворення депресивності економіки низки регіонів та поширення патерналістських орієнтацій місцевої влади. Управлінські процеси характеризувалися посиленням «ручного керування» та обмеженням повноважень органів місцевого самоврядування.

**Основними суперечностями у відносинах Центру та регіонів в економічній сфері є:**

- *надмірна централізація бюджетного ресурсу в державному бюджеті*, що послаблює зацікавленість органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів за чинними статтями і пошуку нових джерел доходів на основі розвитку власних територій, спонукає до пасивного очікування допомоги з держбюджету, що закладає основи хронічної дотаційності більшості регіонів<sup>53</sup>;

- *слабкість фінансової бази місцевого самоврядування і недостатність ресурсів для реалізації завдань місцевого значення*. Фінансовий ресурс місцевого самоврядування формується переважно за рахунок трансфертів з державного бюджету, причому процедура дотаційного вирівнювання і субвенційного фінансування об'єктивно не в змозі враховувати реальні потреби кожної з майже 700 територіальних громад, з якими державний бюджет має прямі відносини. Таким чином, в умовах надмірно централізованої бюджетно-податкової політики органи місцевого самоврядування змушені конкурувати за обмежений бюджетний ресурс, що робить їх «заручниками» рішень Центру;

- *відсутність партнерських відносин між Центром і регіонами*. Сформувався стійка ієрархія цілей регіонального розвитку: наповнення бюджету – реалізація соціальних гарантій – підтримка життєзабезпечення населення регіону. У ситуації, коли головною метою є збільшення податкових надходжень, а не накопичення ресурсу розвитку, регіони фактично втратили мотивацію до розширення економічної активності, пошуку внутрішніх стимулів розвитку;

- *надмірна залежність економічного розвитку регіонів від політичної кон'юнктури*. Відсутність спадковості економічної політики при зміні політичного керівництва змушувала постійно перебудовувати систему адміністративно-господарських зв'язків на регіональному рівні. Чинна система кадрових призначень керівників місцевих державних адміністрацій за досить строкатої політичної конфігурації місцевих рад часто спричиняла додаткову суспільну нестабільність у регіоні. Отже, замість налагодження

<sup>52</sup> *Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи* : аналіт. доп. / С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір, В. І. Жук [та ін.]. – К. : НІСД, 2012. – С. 9-10; 78–80.

<sup>53</sup> *Регіональний вимір соціально-економічного розвитку і засади нової регіональної політики* : аналіт. доп. / С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір [та ін.]. – К. : НІСД, 2013. – С. 39–41.

ефективної співпраці між виконавчою і представницькою владою на місцях Центр вдавався до посилення адміністративного тиску, який ставав дедалі більш обтяжливим для зростаючих регіональних еліт;

- *підміна ринкових принципів перерозподілу ресурсів, створення рівних можливостей та сприятливих інституційних передумов для розвитку регіонів практикою статистичного вирівнювання ресурсної забезпеченості.* Як наслідок, ресурсний потенціал розвинених регіонів у багатьох випадках реалізується менш ефективно, ніж регіонів з меншою сировинною і промисловою базою. Невдоволеність усталеною практикою централізованого перерозподілу ресурсів трансформувалася у приховану конфронтацію між регіонами та живила в суспільній свідомості відцентрові настрої;

- *неефективність механізму прямої державної підтримки розвитку регіонів.* Протягом останніх десяти років будь-які спроби вибудувати договірні відносини між державою і регіонами помітного ефекту не мали. У широкому переліку апробованих інструментів стимулювання розвитку регіонів (угоди щодо регіонального розвитку, національні проекти, конкурсне фінансування з Державного фонду регіонального розвитку тощо) відсутні ті, що створюють відчутний позитивний ефект регіонального розвитку. Непрозорість механізмів фінансування розвитку регіонів сформувала підґрунтя для поширення корупційних явищ і тіньових схем обороту капіталу. Численні галузеві програми, які внаслідок специфіки розміщення продуктивних сил мають яскраво виражену регіональну зорієнтованість, деформували базові принципи конкуренції, а отже, – поглиблювали протистояння регіонів і Центру<sup>54</sup>;

- *вузькість повноважень органів місцевого самоврядування в економічній сфері.* Місцеві ради базового рівня не мають достатніх важелів впливу на економічну активність на відповідних територіях. Численні суперечності в розподілі повноважень у сфері комунальної власності і земельних ресурсів перешкоджають активному залученню інвестицій, розвитку малого й середнього бізнесу та ще більше звужують можливості наповнення місцевих бюджетів.

Відсутність належної можливості реалізації потенціалу розвитку регіонів, а тим більше – отримання синергії міжрегіональної взаємодії стала вагомим чинником гальмування виходу України з післякризової депресії. **Нагромаджені суперечності у відносинах між Центром і регіонами сформували сприятливе підґрунтя для поширення тенденцій регіонального сепаратизму навесні 2014 р.**

## 2.4. ПРОБЛЕМИ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ СФЕРИ

Процеси переустрою світу, що почали формуватися на початку сторіччя та здобули нового поштовху після глобальної кризи 2008–2009 рр., зумовили дедалі більшу динамічність і суперечливість міжнародного середовища. Сучасний технологічний, економічний, інформаційний розвиток, прискорення глобалізації, яка охопила майже усі сфери суспільного життя, при-

---

<sup>54</sup> *Регіони України у післякризовий період: ризики та перспективи розвитку : аналіт. доп. / С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір, В. І. Жук [та ін.]; за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2011. – 104 с.*

звели до появи широкого спектра загроз нового типу й посилює дію вже відомих загроз.

#### 2.4.1. Криза міжнародної системи безпеки

Міжнародна система безпеки, заснована на ялтинсько-гельсінських принципах, демонструє свою слабкість і неспроможність попереджувати й ефективно врегульовувати сучасні міждержавні конфлікти. Вона не відповідає сучасним вимогам і не забезпечує координацію дій світової спільноти щодо забезпечення миру й безпеки у всьому світі.

Зросла небезпека міждержавних збройних конфліктів та їх неконтрольованого розвитку, поширилася практика односторонніх, нелегітимних з позиції міжнародного права дій, які серйозним чином підривають стабільність, а існуючі механізми підтримки міжнародної безпеки, вочевидь, не справляються з такими викликами навіть на рівні правової оцінки та регулювання.

Неспроможність міжнародних організацій ухвалювати своєчасні та адекватні рішення для вирішення кризових ситуацій, зростання масштабів і рівня глобальних загроз свідчать про низьку ефективність існуючих глобальних і регіональних безпекових механізмів, що ставить на порядок денний питання про їх реформування й адаптацію до сучасних тенденцій світового розвитку.

Модель глобального управління, що склалася на цей час, не є оптимальною та збалансованою. Зокрема, провідні держави здійснюють вплив на процеси формування та функціонування міжнародних інститутів, коригуючи їх відповідно до власних інтересів або використовуючи міжнародні інститути для впливу на політику більш слабких держав.

Спільною рисою глобальних міжнародних інститутів, представлених у сучасній архітектурі міжнародної безпеки, є те, що більшість із них була утворена після Другої світової війни в умовах біполярного світоустрою і побудована, зважаючи на потреби того часу та інтереси країн-засновниць, які мали найбільший вплив на систему міжнародних відносин.

Зміна балансу сил у сучасному міжнародному середовищі, вихід на світову арену недержавних акторів, неформальних міжнародних організацій, виникнення нових викликів і загроз у сфері міжнародної безпеки – усе це потребує вдосконалення глобальних і регіональних механізмів реагування та взаємодії.

Мають місце непоодинокі випадки, коли молоді незалежні держави, у яких відбуваються складні суспільно-політичні трансформації, з огляду на певну політичну та стратегічну невизначеність стають об'єктами асиметричного тиску – політичного, економічного, інформаційного. Унаслідок цього створюється зона підвищеного ризику з погляду дії новітніх загроз, притаманних глобальному середовищу безпеки.

Україна, попри певні внутрішньополітичні суперечності, протягом усього періоду своєї незалежності послідовно демонструвала бажання бути залученою до глобальних світових процесів і намагалася стати частиною світової спільноти. Активність України в ООН та ОБСЄ, інших міжнародних організаціях, участь у миротворчих операціях одержала високу оцінку на міжнародній арені. Визначною подією світового масштабу стала відмова України від третього у світі за величиною ядерного потенціалу та набуття нею без'ядерного статусу.

Ухвалений Верховною Радою України у 2010 р. Закон «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» законодавчо визначив зовнішню політику держави як позаблокову, євроінтеграцію – як головний напрям зовнішньополітичних зусиль нашої країни.

На жаль, на практиці «позаблоковість» України не стала запорукою збалансованої реалізації її національних інтересів. Не скориставшись новими можливостями, Україна не змогла здобути надійних гарантій щодо забезпечення захисту державного суверенітету України, її територіальної цілісності, недоторканих державного кордону.

Відмова уряду М. Азарова від підготовки до підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом та свідомий провал Вільнюського (листопад 2013 р.) саміту ЄС фактично розвернули зовнішньополітичний вектор України в бік «євразійської інтеграції», що викликало потужні протести серед населення України.

Низка дій недружнього характеру з боку Російської Федерації відносно України протягом останніх років (встановлення штучних перешкод у зовнішній торгівлі, здійснення агресивної інформаційної політики проти Української Держави) та, на завершення, силова анексія Криму в порушення багатосторонніх міжнародних угод, що забезпечували підтримку миру і стабільності в Україні та Європі (Гельсінського заключного акта 1975 р., Будапештського меморандуму 1994 р., Основоположного акта НАТО – Росія 1997 р.) суперечать базовому документу Ради атлантичного партнерства, Римській декларації. Дії РФ спричинили підрив системи міжнародного права, поставили під сумнів ефективність усієї світової системи міжнародних гарантій, зокрема відбулися:

- критичне послаблення ролі ООН як механізму запобігання військовій агресії (як постійний член Радбезу ООН Росія блокує всі рішення щодо себе);
- повернення світу до порядку денного «холодної війни», мови погроз і санкцій, що є неприпустимим у ХХІ ст.;
- розширення кількості й географії т.зв. сірих зон, де не працюють міжнародні домовленості та відсутнє легітимне правове поле;
- руйнування системи обмеження розповсюдження ядерної зброї.

Негативна позиція більшості країн світу щодо дій Росії проти України була продемонстрована на Генеральній Асамблеї ООН у березні 2014 р., проте дієвих механізмів щодо запобігання та припинення агресії з боку ядерної держави міжнародна спільнота на сьогодні не має. Спільна позиція США та ЄС щодо санкцій проти Росії надає певну надію на стримування агресора, однак дієво убезпечити Україну від подальших недружніх дій з боку РФ не може, що актуалізує питання пошуку Україною додаткових гарантій національної безпеки.

#### *2.4.2. Зростання масштабів глобальних і регіональних загроз*

Під впливом процесу глобалізації в сучасному світі відбуваються динамічні, часом радикальні зміни, які потребують нових підходів та істотного переосмислення. Завершення періоду біполярності не скасовує конкуренції доктрин і стратегій, не заперечує можливість для націй і держав конструю-

вати власні порядки реальності, а отже, вступати між собою в суперечності та породжувати конфлікти. Зростання невизначеності світового простору безпеки подекуди провокує міжнародних акторів на випереджальне застосування сили.

На тлі посилення взаємодії та взаємної залежності країн світу формуються нові центри сили, конкуренція між якими за вплив і ресурси постійно зростає. Зростає і рівень відкритості міжнародної системи, що створює нові можливості й водночас формує нові загрози та виклики безпеці.

Найпотужніші країни світу (насамперед США) переважно дотримуються стратегії лідерства способом формування власної моделі керування процесами світового розвитку на основі своєї системи цінностей. Амбіції щодо посилення власних впливів у глобальному вимірі має Китай. Не відмовляється від імперської традиції і Російська Федерація. Загострюється конкуренція між РФ та ЄС за впливи на пострадянському просторі.

**Загострення конкуренції між світовими центрами сили, інтенсифікація процесів мілітаризації світу, зростання міжнародного тероризму, піратства, кібератак, транскордонної організованої злочинності створюють нові виклики, які необхідно враховувати при побудові зовнішньої політики України.**

За нових умов політика балансування України між Росією та Заходом добігла свого логічного кінця. З одного боку, утвердилася стратегічна виправданість цивілізаційного вибору українського народу на користь Європи та європейських цінностей; з другого – має бути також завершено період, коли зовнішньополітична діяльність України потерпала від власної реактивності, а Українська Держава була на світовій арені об'єктом зусиль інших держав, які забезпечували власні стратегічні інтереси за її рахунок. Україна не скористалася новими можливостями, що виникли після затвердження позаблокової політики у 2010 р. і фактично продовжувала т.зв. багатовекторність. Як наслідок, її зовнішньополітичні дії залишалися суперечливими (одночасне прагнення євроінтеграції та заяви про вступ до Митного союзу), а конкретні кроки здійснювалися з очевидним запізненням.

Крім того, діяльність українських дипломатичних представництв і МЗС загалом останніми роками значною мірою була позначена корупцією та орієнтувалася не на державні інтереси, а на обслуговування вузькогрупових інтересів, що негативно впливало на імідж української дипломатії та не сприяло реалізації зовнішньої політики України.

Наслідком авторитарного підходу Президента і його Адміністрації стала втрата МЗС ролі координуючого органу щодо здійснення зовнішньої політики. Пасивність уряду М. Азарова у відстоюванні національних інтересів в енергетичних, торговельних та інформаційних «війнах» із Росією, невикористання можливостей, які відкривала Україні участь у міжнародних організаціях (зокрема головування в ОБСЄ у 2013 р., членство у СОТ) для розвитку країни та посилення її позицій на міжнародній арені – усе це зумовлювало утвердження України як об'єкта міжнародних відносин.

**Як наслідок, Україна нині стикається з низкою регіональних і глобальних ризиків, з-поміж яких варто виділити:**

- імовірність втрати суверенітету держави через зовнішню агресію з боку Росії, її втручання у внутрішні справи України, зокрема дії російських спецслужб щодо дестабілізації ситуації на українському Сході та Півдні;



- втрату Україною територіальної цілісності через анексію Криму та відповідні процеси, що ускладнюють забезпечення прав і свобод громадян України, які проживають на території Криму;
- можливість зриву імплементації Угоди про асоціацію з ЄС через подальше загострення внутрішньополітичної ситуації в Україні та деструктивну діяльність Російської Федерації на міжнародній арені, спрямовану на дискредитацію нової української влади та України загалом;
- невизначеність можливостей отримання надійних гарантій безпеки з боку НАТО;
- фактичну відсутність дієвого механізму міжнародного гарантування суверенітету й територіальної недоторканості України з боку країн-гарантів за Будапештським меморандумом;
- проблеми, що виникли в Україні як наслідок російської агресії у відносинах стратегічного партнерства з Китаєм, глобального партнерства з Японією та всеохоплюючого партнерства з Індією та щодо східного вектора зовнішньої політики загалом;
- фактичне руйнування СНД як механізму співпраці на пострадянському просторі та відсутність нових підходів щодо розвитку відносин із країнами СНД;
- загострення міжнародної ситуації та посилення глобального протистояння в умовах російської агресії проти України і відповідних санкцій проти Росії з боку Заходу.

Зміни, що відбулися в Україні у 2014 р., відкрили перспективу послідовного просування держави європейським демократичним курсом, що було схвально сприйнято й підтримано всією європейською спільнотою. Проте внаслідок агресії та військової інтервенції Кремля проти України на порядку денному постало питання збереження політичного устрою держави й територіальної цілісності країни загалом, у т.ч. силовим шляхом.

**Критичне накопичення наведених політико-гуманітарних і соціально-економічних суперечностей зумовило наростання напруженості в суспільстві та сформувало імперативний запит на трансформацію країни. Саме неможливість реалізувати його завдяки наявним інструментам громадянського суспільства призвела до втрати соціальної легітимності інститутів влади та втілення революційного сценарію суспільних зрушень.**

## 3. ЗАВДАННЯ ПОРЯДКУ ДЕННОГО ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

### 3.1. ОРІЄНТИРИ ПОЛІТИКИ ПОДОЛАННЯ КРИЗИ ТА ЗАСАДИ СУСПІЛЬНОГО ДІАЛОГУ

Системна криза, що стала результатом критичного накопичення базисних суперечностей усталеної в Україні моделі суспільного розвитку, призвела до трагічного за суттю та радикального за формою виходу. Проте на сьогодні відбувся лише інституційний злам, який полягає в руйнуванні низ-

ки системоутворюючих інституцій, причому не лише тих, на яких базувалася державна влада. Зміна влади жодним чином не є розв'язанням кризи, а ілюзією щодо цього, які панували у досить значної частини активістів Майдану, власне, і стали підґрунтям подальшого невдоволення розвитком подій у суспільстві.

Подальше подолання системної кризи має передбачати, по-перше, відбудову в новій якості базових інститутів існування суспільства й держави; по-друге, послідовне вирішення на засадах інституційного оновлення суперечностей суспільного розвитку (фактично побудову нової моделі суспільства).

**Революційність змін у системі влади на тлі описаних системних суперечностей зумовила утворення низки суттєвих ризиків, які мають бути враховані при формуванні подальшої політики держави.**

**1. Нездатність нової влади швидко взяти під контроль ситуацію в окремих регіонах, окремих сферах державної влади.** Це створило ризики дезорганізації виконання важливих державних функцій, зокрема в реагуванні на оперативні кризові виклики, сприятливі умови для зловживання послабленням чи руйнуванням державного контролю. Сповільненню відновлення дієздатності сприяє й непоодинокі практика підміни принципів професійності у формуванні влади квотним принципом щодо політичних сил-«переможців». Значне посилення невизначеності спонукає, а дезорганізація владних функцій створює сприятливі умови для витоку капіталів із країни.

**2. Внутрішні конфлікти всередині влади,** зокрема щодо розподілу посад у виконавчій владі, механізмів контролю громади за діяльністю влади, узгодження інтересів різних політичних і громадських угруповань у формуванні влади, цілепокладання владних органів. Створюються передумови для «перезавантаження» корупції на основі відновлення схем, зруйнованих під час «централізації» корупції, вчиненої попередньою владою. Варто також враховувати зацікавленість певних сил в інспіруванні внутрішніх конфліктів у владі в міру того, як оновлення кадрового складу руйнуватиме усталені корупційні моделі.

**3. Загрози базовим засадам правового суспільства:** презумпції невинуватості, рівності перед законом, гарантування права приватної власності, недопущення насильства над особою. Зниження дієздатності держави в «революційний період», застосування в умовах суспільної турбулентності принципів «революційної доцільності» порушили інституційне підґрунтя зазначених засад. Досить показовими щодо цього є проблеми з роззброєнням та розформуванням парамілітарних угруповань, «нова хвиля» утворення подібних структур у регіонах Сходу України. Не завжди відповідають духу правової держави й ухвалені нормативні акти та дії органів влади. Водночас відсутність гарантій правового поля – основа зниження особистої безпеки, що є одним з головних складників погіршення якості життя. Не менш важливо й те, що лише у правовому суспільстві можливе вирішення суттєвих суперечностей, зокрема тих, що є основою відцентрових тенденцій регіонів України.

**4. Погіршення становища в економіці** через поширення негативних очікувань економічних суб'єктів, зниження дієвості важелів економічної політики, вплив капіталу з країни. Найчутливішим індикатором закономірно виявився валютний курс гривні, продемонструвавши чітку залежність глибини девальвації від рівня політичної напруженості в країні. Тривалість

девальваційного тренду спричинила запуск інфляційних процесів. Через вплив депозитів населення та зниження платоспроможності позичальників суттєво зросли ризики для банківської системи, що погіршило умови її участі у фінансуванні розвитку економіки країни. Сповільнення економічної активності спонукало до здійснення бюджетного секвестру, у т.ч. зменшення соціальних видатків, що заклало потенціал загострення соціальної напруженості. Втрата привабливості країни для іноземних інвесторів та зниження суверенних і корпоративних рейтингів через високий рівень політичних ризиків і неподоланість економічної дестабілізації заблокували можливості структурної модернізації у відповідь на виклики післякризового світу.

**5. Прояви відцентрових тенденцій регіонів**, які загострилися внаслідок низки невиважених рішень у суспільно-політичній і гуманітарній сферах та під потужним політичним і військовим впливом з боку Російської Федерації набули характеру регіонального сепаратизму в регіонах Сходу та Півдня України, створили сприятливі умови для воєнної агресії РФ щодо АР Крим з подальшою анексією півострова.

Зазначені ризики призводять до послаблення легітимності нової влади у масовій свідомості, створюють передумови для затягування періоду політичної нестабільності в Україні, відіграють потужну дезінтегруючу роль для неї.

Ігнорування інституційної кризи чи спроби застосувати до неї типові дії з подолання локальних проблем (наприклад, фінансово-економічної кризи) за зразком розвинених країн, де інституційної кризи немає або вона виражена значно слабше, призводять до її консервації та розростання, що перманентно знижуватиме дієвість і управлінську здатність державного управління, ефективність і конкурентоспроможність національної економіки. Зростають соціальна напруженість і ризики виникнення суспільного безладу. Як наслідок, економіка України позбавлена дієвих можливостей зростання, а політична система країни замикається у «глухому куті» невирішених проблем власної ефективності, що знижує конкурентоспроможність країни і потенційно може мати непередбачувані наслідки для функціонування державного організму. **Зрозуміло, що це безпосередньо впливає на можливості реалізації головного завдання – послідовного поступу процесу європейської інтеграції України, зрив якого в листопаді 2013 р., власне, і став «спусковим гачком» наростання суспільного спротиву владі.** Отже, лише інституційні зміни в сучасних умовах є потенційними джерелами якісного оновлення суспільства.

Таким чином, **першочерговими завданнями є швидке відновлення довіри до держави, її соціальної легітимності перед громадянами, здобуття довіри суспільства до політичної системи та її гравців, налагодження партнерства держави й суспільства. Потрібні практичні результати, демонстрація реального ефекту від швидких дій уряду в економіці, безпековій, гуманітарній, інших сферах, які усунуть розрив між прийняттям стратегічних рішень щодо подолання інституційної кризи та їх усвідомленням у суспільстві, легітимізують інструменти й засоби державного управління.** Це необхідно передусім для набуття державою власної суб'єктності в новій політичній дійсності суспільства. У свідомості громадян має відбутися поєднання бачення власного майбутнього, ціннісних орієнтирів щодо суспільного розвитку з наслідками реальної діяльності держави.

При цьому інструментарій вирішення проблем виходить далеко за межі звичного для попереднього десятиріччя популізму у сфері соціальних видатків. Як зазначалося вище, **нині суспільство потребує більш широкого кола сигналів, зі сфери оновлення суспільства та стосуються базових цінностей: забезпечення соціальної справедливості, втілення оновленої національної ідентичності, гарантування прав і свобод громадянського суспільства тощо.** Наявність відчутного поступу у цих сферах може бути підставою для толерантного сприйняття більшістю активного населення певного періоду погіршення якості життя.

Суспільний вибір на користь нових інституційних норм досягається завдяки встановленню соціального, економічного й політичного консенсусу в суспільстві на основі діалогу між автономними соціальними й економічними групами інтересів<sup>55</sup>. Для гарантування успішності змін у суспільстві має відбутися формування певного соціального капіталу, який становить своєрідний «запас соціальної стійкості» й основне джерело легітимності дій органів державної влади перед громадянами<sup>56</sup>. Зокрема, з досвіду подолання економічних криз і здійснення успішних структурних реформ у різних країнах світу відомо, що більшість учасників будь-якої із суспільних груп потенційно готові відмовитися від негайного отримання прибутку задля отримання вищої майбутньої (спільної) вигоди, якщо вони безпосередньо спостерігають, що інші (особливо провідні) учасники обирають таку саму стратегію. Тому дотримання нових правил (інститутів та інституцій) вимагає, щоб кожен з учасників отримував інформацію щодо рівня дотримання правил іншими.

Наявність «резерву терпіння» вигідно вирізняє нову владу порівняно з попередниками, проте цей «резерв» досить обмежений. Суттєве погіршення становища в соціальній сфері, якості життя загалом цілком можуть змістити матрицю суспільних цінностей до режиму традиційного соціального конфлікту «між бідними та багатими», що загрожуватиме блокуванням можливостей суспільного оновлення.

Різке загострення ризиків воєнного характеру накладає особливий відбиток на суспільні процеси: відбувається вимушене зростання видатків на оборонні потреби, ризики зовнішньої агресії позначаються на діяльності влади у сфері безпеки, спостерігається репозиціонування України щодо основних геостратегічних потуг, посилюється контрастність цінностей та оцінок різних соціальних груп, що ускладнює реальну реконсолідацію нації. **Отже, нав'язаний Україні мілітарний тренд розвитку може призвести до віддалення її від цілей подолання системної кризи.**

В Україні нині склалася суспільна ситуація, за якої непопулярні рішення неминучі. При цьому їх непопулярність визначається зазвичай неготовністю основних політичних чи економічних груп впливу та головних гравців існуючої політичної системи до власної трансформації, втрати певних переваг або спробами набути нових переваг за рахунок сучасної невизначеності майбутньої форми нової держави. Отже, ці суб'єкти політичної діяльності

<sup>55</sup> Caselli F. Economics and politics of alternative institutional reforms / F. Caselli, N. Gennaioli // The Quarterly Journal of Economics. – 2008. – August. – P. 1197–1250 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://personal.lse.ac.uk/casellif/papers/legal.pdf>

<sup>56</sup> Сакада М. О. Легітимність соціальна / М. О. Сакада, Н. І. Шараєва // Соціологія : короткий енцикл. слов. / за заг. ред. В. І. Воловича. – К., 1998. – С. 283–284.

так чи інакше зацікавлені в залученні до активного політичного процесу маргінального сегмента українського суспільства з метою нейтралізації небажаних для себе наслідків переформатування держави.

Таким чином, з новою силою постають ризики спрацювання інституційних пасток, що потенційно можуть спричинити утворення нових тіньових механізмів в економіці країни (корупції, широких монопольних змов на ринках, прихованого лобювання індивідуальних інтересів тощо) вже з новими умовами функціонування суспільства й держави. Подолання таких ризиків вимагає *нелінійної* відповіді на посталі соціальні й економічні виклики через зміну *якості інституцій та інститутів*, тобто реалізацію дієвих інституційних перетворень.

Інституційні перетворення постають унаслідок розв'язання ситуацій колективного й конституційного інституційного вибору<sup>57</sup> – досягнення політичного й економічного консенсусу в суспільстві усім спектром зацікавлених сторін. Якщо рішення в межах колективного вибору досягаються за посередництва держави між економічними агентами й суспільними групами інтересів щодо *поточної* ситуації в економіці (наприклад, негласне збереження роботодавцями робочих місць за працівниками в роки кризи), то рішення *конституційного* вибору стосується встановлення *умов* розв'язання подібних чи інших ситуацій у майбутньому завдяки створенню та обмеженню повноважень для держави як посередника й незалежного аудитора дотримання спільних умов (створення законодавчих і судових органів, захист прав на свободу слова і майно тощо).

Як наслідок, *для порядку денного економічних перетворень* і завдань дієвого реагування на суспільні запити й побоювання як ніколи гостро виникає потреба в інституційних змінах і на рівні взаємодії основних політичних та економічних гравців, і на рівні відображення інтересів громадян та організацій громадянського суспільства.

Оскільки змінити всі інституційні зв'язки відразу неможливо, важливим є чітке розуміння почергових кроків, виконання яких дасть змогу досягти синергетичного ефекту у трансформації існуючих інституційних зв'язків без прямого втручання держави чи сторонніх впливів:

- **вироблення й артикуляція основних позицій та орієнтирів цілісної суспільної ідеології в Україні.** Необхідно генерувати нову національну суспільно-політичну реальність завдяки активному формуванню української політичної нації, усвідомленню громадянами себе у країні як природної соціальної (не етнічної) цілісності. Крім того, потрібно чітко розробити стратегічні цілі розвитку країни та набір її національних інтересів у світі. Зокрема, це варто здійснити задля попередження радикалізації різноманітних етнонаціоналістичних рухів і сепаратизму;

- **запровадження дієвого інституту політичної відповідальності**, що передбачає для сучасних політичних еліт і груп впливу напрацювання механізмів зворотного зв'язку щодо втілення політичного вибору громадян представниками їхніх інтересів у політичній системі країни. Також необхідним є встановлення прозорості й незалежності політичного процесу задля поширення на громадян політичної відповідальності за власний вибір;

<sup>57</sup> Ostrom E. Governing the commons. The Evolution of institutions for collective action / E. Ostrom. – NY : Cambridge University Press, 1990. – P. 166.

- **закріплення функціонального принципу компетенції державних інституцій.** Розподіляти повноваження між органами державної влади й місцевого самоврядування потрібно на основі виконання ними чітко визначеної функції та її ресурсного забезпечення. Зазвичай цей підхід реалізується через децентралізацію владних повноважень та усунення необґрунтованих галузевих органів управління;

- **забезпечення конкурентного середовища в економічній діяльності.** Необхідно забезпечити попередження виникнення значної інформаційної асиметрії на ринках через усунення будь-яких прямих (і індивідуальних) преференцій, пільг та субсидій для підприємств; введення прозорих процедур укладання й захисту комерційних договорів і власності; створення умов щодо дієвої саморегуляції на ринках між економічними агентами (формування спілок, асоціацій тощо з правом участі у виробленні регуляторних рішень і впливу на характер власних ринків); обмеження діяльності природних монополій і неконкурентної поведінки провідних економічних гравців адміністративними й компенсаторними засобами.

З урахуванням зазначеного можна припустити, що для успіху подальшого розвитку в українському суспільстві мало б відбутися певне «перезавантаження» цілей, новий обрис яких постав під час протестів на Майдані, та які виступили в ролі об'єднавчого начала для абсолютно різних соціальних груп. На наш погляд, подальша втрата цього обрису і стала головним чинником поширення *«постмайданної фрустрації»*, що сьогодні спостерігається у значній частині українського суспільства й може виступити в ролі потужного деструктивного чинника подальшого розвитку країни.

Задля такого «перезавантаження» суспільству в нинішніх революційних перетвореннях варто спромогтися подолати ознаки конфронтаційних суспільних дезінтеграторів, рецидивів ХХ ст., доба ефективності яких давно відійшла в минуле, – *соціальної революції* (як переділу багатства) та *національної революції* (як встановлення першості національних цінностей над загальнолюдськими). Натомість успіх та оновлення України може принести лише *революція оновлення* – на засадах синергії від відбудови суспільного консенсусу за принципами людиноцентризму.

Перехід від розбалансованості до скоординованих чи навіть спільних дій основних соціальних груп (у т.ч. у регіональному вимірі) є критично важливим завданням, виконання якого покладе початок процесам інституційного оновлення, адже прямо пов'язане зі здатністю держави виробляти, пропонувати зрозумілі заходи реформ, компенсатори ризиків, що виникають, та встановлювати зв'язки між основними внутрішніми групами впливу. Отже, йдеться про певний суспільний діалог, що має вестися стосовно характеристик і способів побудови нової моделі розвитку, здатної стати точкою реконсолідації суспільства.

**Наявність суспільного запиту на трансформацію та готовність до радикальних рішень через «перезавантаження» влади збігаються з потребою оновлення суспільства під впливом викликів післякризового світу і пріоритетів європейської інтеграції України. Реалізація цього запиту має становити основний зміст роботи уряду.**

Визначення способів розвитку країни має відбуватися на засадах консолідованості громадянського суспільства. В основі широкого суспільного діалогу мають стати засадничі принципи нових моделей суспільного, гу-

манітарного й економічного розвитку, які нині стали головними точками суперечок і джерелами делегітимізації політики держави. Досягнення суспільного договору щодо непорушності цих принципів і визначення відповідних гарантій могло б відкрити шлях для виходу України із глибокої політичної кризи, перш ніж відбудеться переростання цієї кризи в соціально-економічну.

**Зокрема, серед предметів такого суспільного діалогу могли б бути такі.**

**1. Визначення «дорожньої карти» реалізації стратегії європейської інтеграції України,** у т.ч. зі встановленням принципів побудови відносин із сусідніми державами, передусім вирішення конфліктних питань з Росією та Митним союзом, а також із прозорим визначенням потенційних ризиків для національної економіки та способів їх мінімізації.

**2. Збалансування фіскального навантаження та виконання державою покладених на неї функцій.** Домовленість щодо функціонального навантаження держави (залишається досить високим з огляду на значний обсяг завдань у сферах зниження соціальної нерівності й забезпечення якісного середовища життя) має бути поєднана із зобов'язаннями щодо належної сплати податків за прозорими контрольованими процедурами та послідовної детінізації економіки.

**3. Забезпечення рівності доступу до бюджетних благ та стимулів** і для суб'єктів господарювання, і для пересічних громадян. Має бути запроваджений цільовий характер і прозорість витрачання бюджетних коштів із встановленням ефективного контрольо-звітнього інструментарію.

**4. Системні дії щодо подолання корупції.** Створення прозорих механізмів, які не лише руйнуватимуть усталені корупційні схеми, а й убезпечуватимуть від відродження подібних у майбутньому.

**5. Гарантування свободи підприємництва та конкурентності ринків.** Подальша дерегуляція потребуватиме «перезавантаження» механізмів регуляторної політики. Здійснення ефективної антимонопольної політики потребуватиме прийняття політичних рішень щодо обмеження привілеїв значущих фінансово-промислових груп.

**6. Практична реалізація прав регіонів на власний розвиток.** Розширення можливостей реалізації регіонами власного потенціалу розвитку має супроводжуватися і збільшенням їх відповідальності за розбудову локальної інфраструктури життєдіяльності, а також має бути закріплене інституційними гарантіями дотримання балансу прав із Центром.

**7. Упровадження європейських норм і принципів функціонування сектору безпеки і оборони,** перетворення його на інструмент сили, що захищає демократичний устрій, економічний добробут громадян, мирне процвітання України. Встановлення запобіжників використання сектору безпеки і оборони як механізму силового контролю влади над суспільством.

Визначені під час суспільного діалогу принципи знаходитимуть відображення у практичних напрямках державної політики.

## 3.2. ПРІОРИТЕТИ ПЕРЕБУДОВИ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ

Подолання системної кризи передбачає насамперед здійснення радикального переустрою політичної системи, що включає такі першочергові заходи:

- політичну стабілізацію та відновлення керованості держави;
- здійснення політичної реформи задля оптимізації інституційної та правової основ функціонування системи влади;
- проведення судової реформи як інструменту відновлення інституту права в державі.

Політична стабілізація та відновлення довіри до органів влади мають відбуватися у спосіб забезпечення вчасного ухвалення й ефективної реалізації легітимних, адекватних і зрозумілих для суспільства рішень, гарантування захисту прав людини та її свобод.

**Основними завданнями політичного врегулювання та виходу із кризи є такі:**

- проведення у встановлені терміни виборів Президента України;
- реформа системи влади в напрямі її децентралізації;
- організація загальнонаціональної політичної комунікації довкола змісту нової Конституції.

### 3.2.1. Формування нової системи влади на засадах політичної реформи

Формування нової **системи влади** має базуватися на таких принципах:

- поділ влади та конституювання ефективної системи стримувань і противаг і на центральному рівні організації державної влади, і на рівні взаємодії органів центральної влади з органами місцевого самоврядування;
- правове обмеження втручання держави в суспільне і приватне життя;
- представництво та колегіальність;
- ефективна децентралізація системи управління із широким місцевим самоврядуванням.

З-поміж основних завдань майбутньої **політичної реформи** необхідно виділити такі:

- посилення механізмів впливу громадян на владу, прозорості й підзвітності останньої перед громадянами, забезпечення дієвих гарантій дотримання владними інституціями, їх посадовими особами обов'язків і меж компетенції, зокрема розширення можливостей для ухвалення державних рішень за народною законодавчою ініціативою, обмеження посадових імунітетів, запровадження санкцій за порушення державними органами конституційних приписів;
- забезпечення балансу повноважень між парламентом як єдиним законодавчим органом, президентом як всенародно обраним главою держави, урядом як вищим органом виконавчої влади;
- запровадження дієвого механізму зміни суб'єктів влади в разі їх неспроможності ефективно реалізувати свої повноваження;
- створення умов для децентралізації влади та підвищення ролі місцевих громад у вирішенні важливих питань їхнього життя.



**Системне реформування політичної сфери передбачає такі основні кроки:**

- створення балансу владних повноважень у трикутнику «президент – уряд – парламент» із забезпеченням процедур взаємного контролю, системи стримувань і противаг;
- здійснення виборчої реформи;
- внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» в частинах:
  - формування та функціонування парламентської більшості або парламентської коаліційної більшості (в разі, якщо жодна з партій не отримала більшості в парламенті) та процедури створення уряду;
  - удосконалення механізмів парламентського контролю за роботою уряду;
  - гарантування прав парламентської опозиції;
  - удосконалення законодавчого процесу в Україні;
- удосконалення партійного законодавства для забезпечення внутрішньо-партійної демократії та прозорості партійного життя;
- реформування територіальної організації влади;
- реформування адміністративної системи в напрямі реалізації принципу «сервісної держави» та професіоналізації державної служби.

Нині в Україні склалися досить сприятливі політичні умови для здійснення конституційної реформи: у переважній частині українського суспільства сформовано запит на зміну моделі організації державної влади; відновлення дії норм Конституції України 2004 р. стало передумовою для врегулювання суспільно-політичного конфлікту в Україні, а не є кінцевим етапом конституційної реформи; всіма політичними силами, представленими в парламенті та уряді, напрацьовуються відповідні конституційні зміни щодо вдосконалення парламентсько-президентської моделі організації державної влади.

### ***3.2.2. Побудова дієвої моделі організації державної влади***

**Побудова дієвої моделі організації державної влади** для України має бути не самоціллю, а лише механізмом для задоволення суспільних потреб та забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Зважаючи на це, основними завданнями конституційної реформи мають бути:

- посилення механізмів впливу громадян на владу, прозорості й підзвітності останньої перед громадянами, забезпечення дієвих гарантій дотримання владними інституціями, їх посадовими особами обов'язків і меж компетенції, зокрема розширення можливостей для ухвалення державних рішень за народною законодавчою ініціативою, обмеження посадових імунітетів, запровадження санкцій за порушення державними органами конституційних приписів;
- забезпечення балансу повноважень між парламентом як єдиним законодавчим органом, президентом як усенародно обраним главою держави, урядом як вищим органом виконавчої влади;
- запровадження дієвого механізму зміни суб'єктів влади в разі їх неспроможності ефективно реалізувати свої повноваження;
- створення умов для децентралізації влади та зростання ролі місцевих громад у вирішенні важливих питань їхнього життя.

При подальшій роботі над модернізацією Конституції України в частині **розширення форм безпосередньої демократії** варто виходити з того, що предметом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою має бути не лише питання прийняття закону (внесення до нього змін, крім законів із питань податків, бюджету, амністії) ухваленого Верховною Радою України, чи його скасування (народне вето). Доцільно в оновленій Конституції України передбачити також право громадян на законодавчу ініціативу у Верховній Раді України.

У сфері **реформування виборчої системи** необхідно вжити таких заходів:

- перехід до пропорційної системи з використанням регіональних відкритих виборчих списків на виборах до Верховної Ради України;
- упровадження двотурової системи (системи абсолютної більшості) виборів сільських, селищних, міських голів;
- передання повноважень із призначення виборів представницьких органів усіх рівнів Центральній виборчій комісії. При цьому законом мають бути передбачені санкції щодо членів Комісії в разі відмови ухвалити відповідне рішення у встановлені терміни.

У частині **вдосконалення роботи ВР України** необхідно:

- забезпечити демократичні процедури створення та стабільне функціонування парламентської більшості завдяки:
  - чіткій регламентації її організації та роботи<sup>58</sup>;
  - запровадженню практики укладення коаліційної угоди, яка б визначала програмно-ідеологічні основи формування парламентської більшості й уряду, питання організації роботи коаліції та її взаємодії і всередині коаліції, і з іншими політичними силами в парламенті та з урядом;
- поліпшити підзвітність і відповідальність народних депутатів перед суспільством у спосіб:
  - забезпечення виконання депутатами конституційної норми щодо несуміщення посад;
  - встановлення дієвих і пропорційних дисциплінарних санкцій за порушення принципу особистого голосування, пропуск без поважних причин засідань комітетів і пленарних засідань парламенту, порушення етики депутатської діяльності;
  - правового врегулювання лобістської діяльності у ВР України завдяки прийняттю спеціального закону, який регулюватиме відповідні відносини;

<sup>58</sup> З метою уникнення кулуарних домовленостей і неочікуваних переформатувань коаліційної більшості (в разі необхідності створення коаліції) доцільно передбачити таку процедуру її формування: ініціатива створення більшості має належати фракції, сформованій партією, що отримала найбільшу кількість депутатських мандатів; мандат на проведення переговорів для створення коаліційної більшості надає Президент. Необхідно визначити максимально допустимий термін для створення коаліційної більшості. У разі неспроможності досягнути необхідних домовленостей і сформувати коаліційну більшість найбільшою парламентською фракцією, мандат на формування передається Президентом країни другій за розміром фракції (якщо в парламенті існують фракції з однаковою кількістю мандатів, вибір здійснює Глава держави на власний розсуд). Якщо друга спроба створити коаліційну більшість у визначений Конституцією термін виявилася також невдалою, потрібно передбачити процедуру створення Президентом технічного уряду та призначення перевиборів парламенту.

- запровадження незалежної системи моніторингу доходів і витрат депутатів, запровадження механізмів притягнення депутатів ВР до відповідальності за корупційні правопорушення;
- становлення жорстких вимог щодо звітування депутатів перед виборцями;
- гарантувати права парламентської опозиції у спосіб закріплення в Регламенті ВР України:
  - права на представництво опозиції в керівних структурах парламенту, комітетах і комісіях;
  - права на висловлювання й захист власної позиції;
  - права на інформацію про роботу виконавчих органів влади;
- підвищити ефективність законотворчої діяльності парламенту завдяки:
  - обмеженню права законодавчої ініціативи окремого депутата і закріпленню положення, відповідно до якого депутати ВР України зможуть реалізовувати своє право законодавчої ініціативи у складі депутатських об'єднань (фракції чи депутатської групи), що зменшило б кількість законопроектів, які вносяться на розгляд парламенту;
  - упорядкуванню та вдосконаленню організації законодавчого процесу;
  - проведенню парламентських слухань з актуальних питань законодавчої політики;
  - запровадженню процедури публічних консультацій щодо законопроектів з усіма зацікавленими суб'єктами;
  - виконанню законодавчої вимоги щодо обов'язкової антикорупційної експертизи законопроектів.

В умовах парламентсько-президентської форми правління перед **політичними партіями України** постають додаткові вимоги, головними з яких є дотримання принципів внутрішньопартійної демократії; подолання тенденції до локалізації регіональної підтримки провідних політичних партій.

З метою наближення партійної системи до вимог сьогодення необхідно:

- реформувати партійне законодавство України в напрямі посилення фінансового контролю та відповідальності політичних партій за фінансові правопорушення, насамперед під час проведення виборчих кампаній; забезпечити дотримання партіями вимоги законодавства щодо опублікування фінансового звіту партій у загальнодержавних ЗМІ;
- внести до Закону України «Про політичні партії в Україні» положення, які б захищали права членів партій, зокрема право на отримання інформації, право бути обраними до керівних органів партії у спосіб таємного голосування, права внутрішньопартійної опозиції;
- передбачити у відповідному законодавстві обмеження розміру виборчого фонду партій.

Одним із пріоритетних завдань **побудови в Україні сучасної моделі державного управління** є реформування сфери надання адміністративних послуг населенню. Створення ефективної системи надання фізичним та юридичним особам адміністративних послуг є головним напрямом реалізації в Україні принципу «сервісної держави» – держави для громадян. Утілення в життя ідеї сервісної держави насамперед вимагає кардинального перегляду відносин між управлінським апаратом і громадянином. Пріоритетом для державного службовця мають стати інтереси й потреби пересічного громадянина.

Отже, основним завданням діяльності чиновників стає обслуговування громадян – споживачів адміністративних послуг, рівень якості якого має відповідати європейським стандартам.

Пріоритетом подальшого реформування системи адміністративних послуг має стати запровадження механізму надання адміністративних послуг в електронній формі. Це створить для громадян можливість одержувати якісні послуги в будь-який час, максимально швидко і в зручний для них спосіб.

Якісне та кадрове організаційне забезпечення діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування безпосередньо пов'язане із професіоналізацією державної служби, ефективною регіональною кадровою політикою.

Реформа державної служби пов'язана із внесенням необхідних коректив і впровадженням нової редакції Закону України «Про державну службу», яким, зокрема, передбачається врегулювання правових засад для створення політично неупередженого інституту державної служби, запровадження сучасних механізмів і процедур управління персоналом, оцінювання діяльності державних службовців за компетентнісним підходом, встановлення належного рівня заробітної плати.

### *3.2.3. Перебудова територіальної організації влади*

При здійсненні **реформи територіальної організації влади** необхідно врахувати такі ризики децентралізації, підтвержені зарубіжним досвідом і думкою вітчизняних експертів:

- передання регіонам широких повноважень в умовах загострення політичної кризи та сплеску сепаратистських рухів, хоча й може пом'якшити протистояння, проте в умовах втрати популярності старими загальнонаціональними політичними партіями (насамперед Партією регіонів) та можливого здобуття влади на місцях сепаратистськими об'єднаннями спроможне посилити конфлікти;

- бюджетна децентралізація може викликати скорочення розміру бюджетів у дотаційних областях, районах, територіальних громадах;

- створення муніципальної міліції, хоча й надає більше можливостей для підзвітності правоохоронців пересічним членам громади, проте такі підрозділи можуть бути незаконно використані в конфлікті із центральною владою;

- можуть відбуватися консервація на окремих територіях олігархічної політико-економічної моделі розвитку, гальмування важливих економічних і політико-інституційних реформ, встановлення в областях і районах режимів авторитарного зразка.

Тож принципово важливими елементами нової моделі організації влади мають бути:

- максимальне уникнення дублювання повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів;

- створення виконавчих органів районних та обласних рад, які формуватимуться відповідними радами, нестимуть перед ними відповідальність та отримають повноваження у сферах розроблення відповідних місцевих бюджетів і програм соціально-економічного й культурного розвитку, будівництва транспортних шляхів місцевого значення тощо;

- віднесення до сфери компетенції місцевих державних адміністрацій (або префектур) нагляду за ухваленням рішень органів місцевого самоврядування та координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади; встановлення механізму оперативного припинення повноважень органів місцевого самоврядування в разі порушення ними Конституції;
- недопущення прямого обрання керівників районів та областей (лише депутатським корпусом відповідних рад);
- скасування делегування повноважень органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям і права висловлення недовіри місцевими радами керівникам державних адміністрацій;
- розширення частки надходжень до місцевих бюджетів від загальнодержавних податків, а також прав органів місцевого самоврядування на встановлення місцевих податків і зборів.

### 3.2.4. Проведення судової реформи

**Судова реформа** має здійснюватися у спосіб системного реформування законодавства, яке відповідатиме нормам європейських і міжнародних стандартів у сфері судочинства, а саме щодо:

- проведення спеціальної перевірки (люстрації) суддів – звільнення з посад тих із них, які ухвалювали свої рішення із грубим ігноруванням фундаментальних прав людини;
- удосконалення системи добору суддів (у т.ч. необхідно передбачити конкурсні механізми просування суддів по службі);
- запровадження системи дисциплінарної відповідальності, аж до позбавлення статусу судді. При цьому потрібно визначити підстави, передбачити пропорційні санкції, встановити строки давності для притягнення, передбачити змагальну процедуру дисциплінарного провадження, створити єдиний дисциплінарний орган, передбачити проведення спеціальних перевірок на добросовісність);
- зміцнення суддівського самоврядування;
- посилення гарантій незалежності суддів від впливу інших державних органів, їхніх посадових осіб, а також у самій системі правосуддя;
- реформування механізму формування Конституційного Суду України;
- зміцнення ролі Верховного Суду України;
- удосконалення механізму виконання судових рішень.

Проте не можна обмежуватися лише змінами до законів або Конституції України – потрібно сформувати практику доступу до справедливого прозорого суду всіх громадян України, адже наявність ефективної системи забезпечення належного судового захисту прав і свобод людини та громадянина є однією з важливих передумов подальшої розбудови України як правової демократичної держави.

Необхідно вжити комплекс заходів для **підвищення рівня правової та громадянської культури** в Україні, який включає заходи інформаційного, освітньо-виховного та нормативного характеру. Так, має бути забезпечено:

- безперервне та оперативне інформування населення про діяльність і результати органів державної влади та місцевого самоврядування, а також притягнення до юридичної відповідальності осіб, винних у порушенні цієї вигоди;

- систематичне поширення у ЗМІ інформації, спрямованої на підвищення рівня обізнаності населення щодо конституційних прав і свобод людини та громадянина, основних правових засад суспільного життя в Україні;
- перегляд навчальних програм у середніх і вищих навчальних закладах України з метою їх орієнтації на патріотичне виховання молоді;
- посилення роботи з виконання Плану заходів щодо формування громадянської культури та підвищення рівня толерантності у суспільстві, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2012 р. № 236-р.

### **3.3. ПРІОРИТЕТИ ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ**

#### *3.3.1. Формування культурної політики на засадах діалогу із громадянським суспільством*

Радикальні політичні зміни лютого 2014 р. сприяли виникненню в суспільстві сподівань на формування ефективної гуманітарної політики для забезпечення національної консолідації. Ці сподівання створюють сприятливі умови для здійснення культурної політики на засадах діалогу з громадянським суспільством.

##### **Така політика здатна:**

- забезпечити національну консолідацію, якщо при її формуванні братимуться до уваги різні погляди, і вона реалізуватиметься з урахуванням регіональних особливостей;
- зупинити деструктивні процеси в суспільстві, не використовуючи винятково примусові заходи, у спосіб досягнення порозуміння та злагоди;
- зміцнити національну ідентичність на засадах толерантності й духовного розвитку.

**Важливими завданнями формування ефективної культурної політики на засадах діалогу є такі:**

- налагодження публічних консультацій з усіма зацікавленими учасниками культурного процесу (громадськими інституціями, творчими спілками, експертним середовищем, науковими установами), спроможними брати участь у здійсненні відповідної політики;
- демонтаж старого механізму прийняття рішень, що унеможливував конструктивну участь громадськості у здійсненні культурної політики;
- посилення інституційної ефективності підрозділів органів управління сферою культури, які відповідають за роботу зі структурами громадянського суспільства;
- підвищення кваліфікації службовців, які відповідають за налагодження зв'язків із громадськістю.

**Для реалізації зазначених завдань особливу увагу необхідно приділити:**

- створенню оновлених консультативно-дорадчих органів при Міністерстві культури України та місцевих органах влади, відповідальних за гуманітарну й культурну політику;
- пошуку оптимальної формули децентралізації культурної політики, оскільки, з одного боку, необхідно зберегти цілісність культурного простору,

а з другого – здійснювати культурну політику з урахуванням регіональних особливостей і ментальних традицій різних територій;

- поширенню практики кадрових призначень на конкурсних засадах, що перешкоджатиме поширенню непотизму, бюрократизму та низького рівня менеджменту;

- проведенню департизації культурної політики й унеможливленню практики, за якої політичні сили залучають заклади культури для створення власного іміджу або для досягнення групових меркантильних цілей.

**Важливими пріоритетами здійснення політики на засадах діалогу є такі:**

- розроблення за участю Міністерства культури України разом з іншими профільними відомствами Державної цільової програми з інформаційної підтримки культурного процесу, мета якої – всебічне сприяння просуванню українського культурного продукту;

- налагодження конструктивних стосунків закладів культури із засобами масової комунікації;

- побудова системної роботи щодо інформування широкої аудиторії про визначні події культурного життя й досягнення українських митців.

### **3.3.2. Мовна політика в перспективі суспільного консенсусу**

Загострення мовного питання пов'язане з його використанням сепаратистськими групами всередині країни та керівництвом Російської Федерації для досягнення політичних цілей – розколу українського суспільства, дестабілізації системи державного управління, нав'язування Україні неприйнятної для неї федеративної моделі, повернення її до сфери російського впливу. Між тим відповідно до національних інтересів мовна політика має служити задоволенню реальних мовних потреб громадян і національній консолідації.

Зокрема, Українська Держава має:

*а) для забезпечення прав мовних меншин:*

- неухильно дотримуватися зобов'язань перед Радою Європи та іншими міжнародними організаціями стосовно мовної політики й захисту культур національних меншин;

- урегулювати питання щодо застосування державної мови та регіональних мов окремими нормативно-правовими актами, зважаючи на досвід зарубіжних країн, причому ідею впровадження двох державних мов варто відхилити як неприйнятну;

- вивчити досвід створення національно-культурних автономій як такий, що відкриває більше можливостей для збереження мов меншин, які проживають у багатьох регіонах, проте в жодному не становлять значущого відсотка населення;

- розробити програми збереження мов, які перебувають на межі зникнення, зокрема караїмської та кримчацької;

*б) для подальшого розвитку української мови:*

- створити мережу безкоштовних курсів вивчення української мови, особливо увагу приділити південно-східним регіонам країни. При їх організації враховувати професійні потреби громадян;

- запровадити використання в законотворчій діяльності й державній мовній політиці термінів і критеріїв, які б не суперечили міжнародним правовим

зобов'язанням України згідно з Рамковою конвенцією про захист національних меншин і Європейською хартією регіональних мов або мов меншин;

- забезпечити підготовку та друк необхідної кількості україномовних підручників з усіх предметів, що викладаються українською мовою;
- запровадити обов'язкове викладання української мови в навчальних закладах із недержавними мовами викладання;
- виробити для загальнодержавного і громадського телебачення й радіо схеми транслявання в регіонах передач українською та іншими мовами у пропорціях, що відповідали б мовному складу населення, визначеному останнім переписом;
- перейти до нової моделі податкової політики для виробників україномовного культурного та медійного продукту (музика, книжки, медіа), зокрема у спосіб прямих субсидій чи звільнення їх від податків і встановлення певного обов'язкового відсотка україномовної продукції для всіх учасників;
- демонструвати в кінотеатрах фільми українською мовою (дубльовані або субтитровані) відповідно до частки україномовного населення регіону чи міста, решту – іншими мовами відповідно до частки їхніх носіїв у складі місцевого населення.

### **3.3.3. Здійснення ефективної політики формування національної ідентичності**

Послідовному утвердженню в житті суспільства українських культурних і гуманітарних цінностей цивілізаційної альтернативи немає. Водночас винятково важливими є оптимальні пропорції в обсязі і часі, а також граничні межі, за які така «українізація» не має виходити. Зокрема, йдеться про гарантії дотримання прав вільного гуманітарного розвитку для російськомовного населення. Брак таких гарантій і чітких перспектив, як свідчить досвід, призвів до формування побоювань втрати ідентичності етнічними росіянами й тими, хто себе ними вважає. Стурбовані своїм теперішнім і майбутнім соціально-психологічним статусом, кожний (навіть найдрібніший) факт реального чи показного розширення сфери вживання української мови вони розцінюють як зазіхання на їхню ідентичність або навіть як особисте припинення.

Українська Держава потребує здійснення ефективної політики щодо подолання кризи ідентичності, нейтралізації її загроз.

#### **Подібна політика передбачає:**

- ухвалення Концепції формування національної ідентичності громадян України з визначенням політичних, економічних та соціокультурних механізмів і пріоритетів консолідації української спільноти;
- забезпечення інформаційно-психологічної безпеки українських громадян, нейтралізацію агресивного впливу на їхню свідомість з боку російських ЗМІ. Геополітичним пріоритетом такої політики має стати європейський вибір України, який підтримує, за соціологічними опитуваннями, понад половина її громадян;
- сприяння створенню та розвитку проукраїнських громадських рухів без «прив'язки» до політичних партій у регіонах Сходу України, які формуватимуть український простір регіону, беручи до уваги місцеві традиції



та місцевий патріотизм під час реалізації українських культурних і освітніх програм;

- забезпечення пропорційного представництва регіональних еліт на центральному рівні та їх ротації, захисту прав та інтересів регіонів, гармонійного поєднання вертикальних зв'язків (Київ – регіони) з горизонтальними (зв'язки між регіонами);

- інтенсифікацію процесу взаємопроникнення культур і традицій, притаманних різним регіонам України;

- проведення пропагандистських заходів, пов'язаних з українською громадянською ідентичністю: втілювати телевізійні та інтернет-проекти за участю відомих людей (приклад – «Єдина країна – Одна страна»); створювати передачі, присвячені громадянській ідентичності, на FM-радіостанціях та започаткувати цикли статей «Ми різні, але ми єдині» на сторінках газет, журналів; організовувати конкурси для учнів і студентів, що пропагують цінності солідарності й злагоди; підтримувати та організувати цільові етнографічні свята і програми культурного обміну між регіонами тощо.

Формування національної ідентичності – довготривалий процес, який навіть у «старих» націй тривав не одне сторіччя. В Україні ця проблема, крім загального змісту, має і свої особливості, зумовлені передусім тривалим періодом бездержавності, перебуванням територій сучасної України під контролем різних державних утворень, тривалою мовно-культурною російською асиміляцією українського населення.

### **3.3.4. Модернізація освітньо-наукової сфери як важливий чинник гуманізації суспільства в контексті європейської інтеграції**

На поточному етапі масштабні зміни в освітній сфері можуть бути реалізовані лише за наявності широкого суспільного консенсусу і підтримки. Тому необхідним є визначення чіткої і зрозумілої мети, яка матиме підтримку в суспільстві. У загальному вигляді її можна сформулювати **як гарантування доступної якісної освіти, що відкриватиме людині можливості до самореалізації та забезпечення високої якості життя**. Досягнення такої мети вимагає комплексної системної роботи за низкою головних напрямів:

- *гуманізація освітньо-наукової системи*. Завдання національної консолідації вимагає оновлення національної освітньо-наукової системи в загальному напрямі її гуманізації у спосіб:

- суттєвого розширення участі всіх учасників освітнього процесу та зацікавленої громадськості у вирішенні актуальних питань освіти. Складниками цього напрямку є посилення ролі місцевих громад у вирішенні питань середньої та вищої освіти на відповідних територіях, автономізація вищих навчальних закладів, активізація участі освітянської спільноти (учителів, викладачів, представників адміністрацій відповідних навчальних закладів) у визначенні способів розвитку освітньої системи на регіональному й загальнонаціональному рівнях;

- посилення уваги до елементів освітнього процесу в середній і вищій школі, які цілеспрямовано й системно формують в учнів і студентів розуміння та відчуття спільності історії, єдності історичної пам'яті й майбутньої долі всіх українських земель. При цьому необхідно широ-

ко використовувати регіональний історико-культурний матеріал, підкреслюючи нерозривність його зв'язку з історією та культурою українського народу загалом;

– упровадження на всіх етапах освітнього процесу сучасної медіаосвіти як дієвого засобу нейтралізації негативів і ризиків інформаційної доби, а також потужного інструменту розвитку в учнів і студентів здатності адекватно оцінювати вірогідність і надійність отримуваної з різних джерел інформації та вміння використовувати її для вирішення практичних, робочих і пізнавальних завдань;

• *рівність і справедливість доступу до освіти.* Особливої ваги та соціального звучання набуває питання рівного і справедливого доступу до якісної освіти. Передумовою рівного доступу є фізична й фінансова доступність навчання та перебування студентів у ВНЗ, а його головним складником є універсально об'єктивне визначення відповідності абітурієнта рівню й вимогам програми в обраному навчальному закладі:

– вступ до ВНЗ має базуватися на результатах зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО);

– ЗНО має залишитися єдиним механізмом вступу, оскільки дає змогу найбільш об'єктивно оцінити знання абітурієнтів, користується підтримкою населення та прихильників різних політичних сил;

– надалі потрібно упорядкувати процес проведення ЗНО та законодавчо його закріпити;

– ЗНО на нинішньому етапі вимагає послідовного вдосконалення і в змістовному, і в технічному планах;

• *реформування управління освітньою сферою.* Одним із першочергових завдань є реформування системи управління сферою вищої освіти. Воно передбачає чітке розмежування повноважень між трьома рівнями освітнянських структур:

– правову основу реформи освітньої сфери має бути забезпечено новим Законом України «Про вищу освіту», який би відповідав вимогам часу та міжнародним стандартам;

– органами державного управління освітою має розроблятися і втілюватися державна політика у сфері вищої освіти. Ця політика має фіксувати й аналізувати зовнішні та внутрішні виклики, що постають перед країною, й надавати відповідь на ці виклики можливостями вітчизняної освіти й науки;

– державним установам, що забезпечують якість вищої освіти й науки, відводяться напрацювання стандартів вищої освіти, акредитації напрямів, розроблення та втілення критеріїв і методик оцінки якості освітньої й наукової діяльності, атестації наукових кадрів вищої кваліфікації;

– ВНЗ мають самостійно виконувати весь комплекс навчально-наукової, виховної та інноваційної діяльності, напрацьовувати рішення щодо актуальних питань розвитку суспільства, спираючись на засади університетської автономії та академічних свобод у вищій школі;

– університетська автономія має розглядатися як засіб досягнення стратегічної мети підвищення конкурентоспроможності українських фахівців на світових ринках праці, входження країни до єдиного європейського освітньо-наукового простору задля забезпечення сталого розвитку суспільства;

• *належне фінансування освітньої сфери.* Бюджетне фінансування української освіти здійснюється на досить високому рівні відносно ВВП країни (6–8 %), з них на середню освіту витрачається близько двох третин. Хоча це суттєво менше 10 %, передбачених чинним Законом України «Про освіту», державне фінансування освітньої діяльності в Україні перебуває, за відносними показниками, на рівні розвинених країн світу, а то й перевищує його. Разом з тим абсолютні обсяги ВВП України є значно нижчими, за відповідні показники європейських країн зі співмірною кількістю населення. При цьому переважна частина коштів, що витрачаються на систему освіти, йде на підтримання поточного стану, а не на розвиток. Під час розроблення й упровадження заходів з модернізації освітньої системи необхідно:

- брати до уваги брак можливостей подальшого значного нарощування обсягів фінансування освітньої сфери за збереження нинішнього економічного становища;
  - раціоналізувати використання коштів, підвищувати ефективність управління ресурсами, що можливо, зокрема, завдяки передачі відповідних повноважень на регіональні та місцеві рівні;
- *європейська інтеграція української освіти.* У частині європейської інтеграції Україна має продовжити узгодження національної системи вищої освіти із провідними європейськими освітніми організаціями та їхніми стандартами у спосіб:
- тісного співробітництва з Радою Європи та Європейським фондом освіти з питань упровадження Національної рамки кваліфікацій та проведення модернізації законодавства у сфері вищої освіти і професійної підготовки;
  - створення умов для повернення в Україну громадян, які здобули освіту за кордоном, у спосіб визнання на університетському рівні іноземних дипломів про вищу освіту, про наукові ступені та вчені звання;
  - поліпшення вивчення іноземних мов і країнознавства задля істотного розширення академічної мобільності й участі в міжнародних освітніх і наукових проектах викладачів, науковців, студентів;
  - реалізації вищими навчальними закладами України спільних з європейськими університетами освітніх проектів;
- *освіта упродовж життя.* З огляду на кардинальну трансформацію системи генерації та передачі знань і швидкого зростання темпів їх оновлення постає потреба переходу до освіти упродовж життя, за якої базова освіта розглядається лише як фундамент для подальшого доповнення іншими програмами, що відповідають динамічному розвитку потреб особистості, суспільства, економіки. Навчання протягом життя виходить на чільні позиції у світових освітніх процесах – це диктується базовими тенденціями сучасного розвитку людства. Тому для України важливо найближчим часом вжити низку дієвих заходів для подолання відставання в цій сфері:
- створення умов для нарощування інвестицій у людей і знання;
  - забезпечення набуття основних навичок, у т.ч. із цифрової грамотності задля розширення можливостей для інноваційної, більш гнучкої форми навчання;
  - створення корпоративних університетів, що забезпечують поєднання одержання фундаментальних знань із практичною діяльністю;

- формування гнучких освітніх траєкторій і вирівнювання доступу до якісної освіти на всіх рівнях освітньої системи;
- розроблення теоретично обґрунтованих, практично значущих і переконливих концептуальних підходів до організації системи неперервної освіти в Україні;
- *пропагування наукового світогляду.* У сучасному суспільстві зростають соціальний та гуманітарний компоненти наукової й інноваційної діяльності, світоглядно-ціннісна роль освіти. Країни, що мають розвинені, по-справжньому передові науково-освітні системи, потужну інноваційну інфраструктуру, належний рівень суспільної оцінки праці освітян і науковців, характеризуються стабільністю соціальних систем і державних інституцій, високими показниками рівня життя, інтелекту, здоров'я своїх громадян, тобто належним станом людського капіталу, який своєю чергою сам стає джерелом цивілізаційного, соціального, культурного й економічного поступу. Стратегія розбудови в Україні сучасних освітньо-наукової й інноваційної систем передбачає:
  - покладання в основу формування освітньої, наукової та виховної політики держави розуміння, що світогляд кожного громадянина й суспільства загалом має будуватися на міцній науковій основі, яка закладається в дошкільній освіті, формується в середній та вищій школах і в подальшому зміцнюється протягом усього життя;
  - підвищення уваги до пропагування наукових знань і наукового світогляду, ознайомлення громадян із передовими досягненнями українських і зарубіжних науковців, визнання соціальної цінності наукового знання та престижу професії вчителя, викладача, дослідника;
  - вимоги до сучасної, адекватної вимогам сьогодення освіти щодо формування цілісного уявлення про світ і місце в ньому активної та відповідальної особистості, здатної цілеспрямовано вдосконалювати природне та соціальне середовище і себе саму.

### **3.4. НАПРЯМИ СТРАТЕГІЇ ЗМІЦНЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ**

#### **3.4.1. Удосконалення структури, функцій, завдань, кадрового забезпечення правоохоронних органів**

Кардинальну реформу правоохоронних органів необхідно провести в досить стислі строки. На основі заздалегідь вироблених концептуальних засад мають відбутися законодавче формування чіткої структури системи правоохоронних органів, визначення їхніх завдань, повноважень і сфер діяльності. На цій оновленій правовій базі потрібно здійснити організаційні заходи щодо кадрового та логістичного забезпечення правоохоронних структур.

**Під час реформування правоохоронних органів необхідно передбачити:**

- заходи щодо припинення постійних масових кадрових змін із приходом кожного нового керівника відомства. Мають бути чітко визначені політичні

посади, критерії призначення на інші посади мають базуватися лише на професіоналізмі та репутації працівника;

- жорстку кримінальну відповідальність за корупцію в правоохоронних органах з одночасним суттєвим збільшенням зарплати;

- скорочення структур правоохоронної сфери, які безпосередньо не беруть участь у забезпеченні захисту інтересів особи, суспільства та держави від протиправних посягань;

- опрацювання питання доцільності створення регіональної та муніципальної міліції. Має бути врегульована проблема контролю за діяльністю та взаємодією з правоохоронними органами громадських структур та організацій, що сприяють функціонуванню правоохоронних органів, охороні громадського порядку, різного роду охоронних, воєнізованих підрозділів тощо;

- відродження діяльності правоохоронних органів щодо профілактики злочинності;

- обов'язкове врахування громадської думки при оцінці повноти і якості виконання правоохоронними органами їхніх завдань;

- завершення реформування внутрішніх військ;

- перейменування «міліції» на «поліцію» та забезпечення кампанії з популяризації реформованої поліції.

Доцільно опрацювати питання щодо фінансування реформи правоохоронних структур коштом структурної допомоги, у т.ч. від міжнародних організацій.

Зважаючи на необхідність системно-структурного підходу до перетворення будь-якої системи, під час реформування мають враховуватися принципи та підходи здійснення адміністративної, судової реформи й реформи прокуратури.

### **3.4.2. Реформування системи кримінальної юстиції та досудового слідства**

У контексті реформування системи кримінальної юстиції та досудового слідства необхідно актуалізувати Концепцію реформування кримінальної юстиції України, затверджену Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів».

#### **Під час реформування кримінальної юстиції України потрібно:**

- здійснити реформування кримінального та адміністративно-деліктного законодавства, розробивши нові редакції Кримінального кодексу, Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також Кодекс України про кримінальні проступки;

- продовжити роботу щодо вдосконалення кримінального процесуального законодавства задля забезпечення (відповідно до демократичних традицій судової практики) змагальності кримінального процесу і на судовій стадії, і на стадії досудового розслідування;

- внести зміни до кримінально-виконавчого законодавства, спрямовані на подальшу інтеграцію в суспільство засуджених та осіб, звільнених від відбування кримінального покарання. Розробити нову Державну цільову програму реформування Державної кримінально-виконавчої служби.

Реформування органів кримінальної юстиції має бути невід'ємним складником реформування системи правоохоронних органів, оскільки функції спеціально уповноважених органів держави у сфері охорони права передусім поширюються на охоронні кримінально-правові відносини. Потрібно законодавчо визначити систему правоохоронних органів, а також невідкладно ухвалити в новій редакції закони України «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України», «Про міліцію», інші правоохоронні органи.

Винести на розгляд РНБОУ концептуальне питання щодо реформування системи досудового слідства у спосіб, передбачений Кримінальним процесуальним кодексом, або через створення єдиного державного органу досудового розслідування. У будь-якому випадку процесуальна незалежність і самостійність слідчого мають гарантуватися установленим порядком його призначення, притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення з посади; передбаченою законодавством процедурою досудового слідства; захистом від втручання у процесуальну діяльність слідчих інших осіб, які не мають на те повноважень; створенням необхідних організаційно-технічних та інформаційних умов; гарантіями процесуальної незалежності слідчого.

### *3.4.3. Розвиток системи громадської безпеки*

З огляду на зростання загроз національній безпеці у внутрішньополітичній сфері, планування та забезпечення громадської безпеки, налагодження взаємодії у цій сфері державних органів, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, колективів та індивідів має стати одним із пріоритетних напрямів діяльності держави.

Для реалізації цього завдання потрібно розробити й затвердити концепцію громадської безпеки України та програму її реалізації. В основу концепції має бути покладено створення ефективної багаторівневої системи моніторингу, запобігання, мінімізації та ліквідації загрози протиправних посягань, а також техногенних і природних катастроф. Належна реалізація концепції включатиме створення відповідної правової бази функціонування системи та взаємодії її елементів, визначення критеріїв оцінки загроз, порядку збору, обміну інформацією, її аналізу, прийняття рішень і здійснення відповідних заходів.

Також доцільно розробити порядок створення, функціонування та взаємодії з державними органами громадських організацій, створених для сприяння захисту громадської безпеки.

### *3.4.4. Протидія корупції*

Наявний в Україні високий рівень корупції свідчить, що попередні заходи щодо протидії корупції не мали системного характеру. Масштаби корумпованості суспільства досягли критичної межі, за якою постають втрата важелів управління державою, розпад державних інститутів і припинення демократичного розвитку держави. Укорінення корупції в українському суспільстві стало підґрунтям проблем, що призвели до реальної загрози існування держави, підриву її демократичних засад та економічної незалежності, порушення територіальної цілісності й суверенітету України.

**Задля створення дієвої системи протидії корупції необхідно вжити таких заходів:**

- невідкладно прийняти Законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» та спростити доступ до даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та Державного земельного кадастру;

- вжити заходів щодо належного застосування чинного антикорупційного законодавства. Насамперед потрібно звести до мінімуму існування корупційних схем у правоохоронних органах, починаючи від прийому на роботу чи навчання у відомчих вузах і до використання службового становища задля особистого збагачення;

- затвердити Концепцію боротьби з корупцією та програму її реалізації, передбачивши зокрема таке:

- ревізію рамкового Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та ухвалення пакету додаткових законів на його виконання;

- запровадження в національне законодавство передового досвіду інших країн світу і пропозицій міжнародних організацій з питань антикорупційної політики;

- визначення на законодавчому рівні «публічної особи»;

- створення механізму моніторингу та перевірки стилю життя публічної особи;

- запровадження протягом подальших п'яти років після відставки або після зняття з відповідної посади обов'язковості декларування доходів і видатків для публічних осіб та оприлюднення цієї інформації у ЗМІ;

- участь громадськості у боротьбі з корупцією;

- належне визначення функцій, прав, обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування;

- розмежування функцій з надання адміністративних послуг та контрольної-наглядової діяльності;

- обов'язковість ротації державних службовців на посадах із високим ризиком прояву корупції;

- розвиток електронного врядування й дистанційного надання адміністративних послуг в обґрунтовані строки;

- припинення практики «розширення» повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування у спосіб затвердження відомчих актів;

- розвиток державної системи попередження правопорушень, консультування осіб про правила здійснення певної діяльності, надання рекомендацій щодо запобігання порушень закону, а не покарання за їх вчинення;

- забезпечення підконтрольності процедури надання адміністративних послуг громадянам під час особистого прийому.

Запит громадянського суспільства на протидію корупції може стати (в разі рішучих дій керівництва країни в цьому напрямі) значною стабілізуючою основою для проведення подальших реформ, платформою для зміцнення інститутів громадянського суспільства.

### **3.5. ПРІОРИТЕТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ**

#### *3.5.1. Удосконалення законодавства України у сфері національної безпеки і оборони*

Системна політична та соціально-економічна криза, кардинальні зміни зовнішнього безпекового середовища, загроза суверенітету і територіальній цілісності України, необхідність забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері національної оборони, державної та суспільної безпеки, адекватної внутрішнім і зовнішнім умовам, потребують ґрунтовного оновлення законодавства з питань національної безпеки.

Це стосується насамперед Закону України «Про основи національної безпеки України», нову редакцію якого необхідно розробити й ухвалити вже найближчим часом. Крім того, необхідно:

- *у зовнішньополітичній сфері:*
  - завершити доопрацювання та прийняти низку законодавчих актів України щодо поглиблення взаємодії з Європейською Комісією, Поліцейською службою Європейського Союзу, Євроюстом (Європейським агентством у справах судових органів), Європейською агенцією з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах ЄС – *FRONTEX* (Європейське агентство з охорони зовнішніх кордонів країн-членів Європейського Союзу), Європейським моніторинговим центром з наркотиків та наркозалежності – *EMCDDA* (Європейським центром контролю за наркотиками та наркозалежністю), а також відповідними національними органами держав-членів ЄС;
  - на законодавчому рівні забезпечити перехід до імплементаційної фази виконання Плану дій з лібералізації візового режиму Україна – ЄС;
  - ініціювати переговорний процес із ядерними державами щодо укладення юридично зобов'язуючого документа, який би доповнив положення Будапештського меморандуму від 5 грудня 1994 р. конкретними механізмами гарантування безпеки України;
- *у сфері державної безпеки:*
  - розробити і прийняти Концепцію реформування правоохоронних органів і спеціальних служб України, а також заходи щодо її реалізації;
  - удосконалити нормативно-правову базу, насамперед щодо внесення до існуючих нормативно-правових актів змін стосовно визначення порядку визнання організацій терористичними, їх ліквідації та конфіскації належного таким організаціям майна;
- *в інформаційній сфері:*
  - ухвалити Закон України «Про кібернетичну безпеку України» та розробити Стратегію кібернетичної безпеки держави, в якій визначити мету, завдання, структуру й режим функціонування національної системи забезпечення кібернетичної безпеки, а також встановлення дієво-



го контролю за дотриманням чинного законодавства з питань інформаційного захисту;

– привести національне законодавство у відповідність до міжнародних стандартів і процедур з питань інформаційної та кібернетичної безпеки, зокрема Конвенції про кіберзлочинність, та внести відповідні зміни до законів України «Про основи національної безпеки України», «Про інформацію», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про службу безпеки України», «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» тощо.

### *3.5.2. Набуття нової якості воєнної політики України, упровадження європейських норм і принципів функціонування Збройних сил*

Результати аналізу наслідків порушення Росією суверенітету й територіальної цілісності України, здійснення проти неї збройної агресії, анексії Криму, дій зі дестабілізації суспільно-політичної обстановки у східних і південних регіонах нашої держави, а також концентрація на її кордоні багатотисячного угруповання російських збройних сил вимагають серйозного перегляду й оновлення засад воєнної політики.

Насамперед потребує вдосконалення законодавство України у воєнній сфері, зокрема необхідно:

- внести до проекту нової редакції Конституції України положення стосовно покладання на Збройні сили України функцій не лише із забезпечення оборони держави, а й їх участі в захисті суверенітету, територіальної цілісності й недоторканості України;

- розширити в законах України «Про боротьбу з тероризмом» та «Про правовий режим надзвичайного стану» перелік завдань, які виконуються Збройними силами під час проведення антитерористичних операцій, при запровадженні й забезпеченні дії згаданого правового режиму;

- розробити і прийняти цілісну концепцію розвитку науково-технічного й виробничо-технологічного потенціалу вітчизняного оборонно-промислового комплексу, яка стане основою Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2017 року.

Необхідно також внести суттєві корективи до Воєнної доктрини. Ідеться, зокрема, про перегляд оцінки воєнно-політичної обстановки, тенденцій її подальшого розвитку й нових зовнішніх і внутрішніх воєнних загроз; джерел, масштабу та характеру можливої збройної агресії чи збройного конфлікту всередині держави; способів відсічі агресії та ліквідації згаданого конфлікту; напрямів підготовки України до збройного захисту національних інтересів тощо.

Крім того, доцільно уточнити функції та завдання Збройних сил України, їх склад, чисельність особового складу та озброєння і військової техніки, а також пріоритети й напрями їх подальшого розвитку. При цьому необхідно забезпечити збільшення видатків на потреби оборони держави, інтенсифікувати бойову підготовку військовослужбовців та військ (сил), переозброєння їх модернізованими й новітніми озброєнням і військовою технікою.

Одним із важливих пріоритетів військової політики України є подальше запровадження європейських норм і принципів у функціонуванні її Збройних сил. Задля активізації дій у зазначеному питанні доцільно:

- забезпечити належний рівень виконання відповідних заходів, які визначаються в річних національних програмах Україна – НАТО;
- вжити додаткових заходів для підвищення рівня сумісності українських сил оборони з силами Альянсу, зокрема у спосіб запровадження відповідних критеріїв і стандартів у сфері оборонного планування, забезпечення необхідної підготовки визначених органів управління, військових підрозділів до спільних дій зі збройними силами держав-членів НАТО;
- розширити участь військовослужбовців Збройних сил у заходах військового співробітництва, передбачених Індивідуальною програмою партнерства між Україною та Альянсом і спрямованих на підвищення рівня їхньої професійної та мовної підготовки, ступеня сумісності й накопичення досвіду виконання завдань в умовах багатонаціонального військового середовища;
- збільшити кількість українських військових підрозділів, що залучаються до складу Сил швидкого реагування Альянсу, а також беруть участь у реалізації Концепції оперативних можливостей;
- забезпечити щорічне збільшення кількості цілей партнерства України з НАТО у межах здійснення Процесу планування та оцінки сил;
- активізувати співпрацю в межах реалізації Програми професійної підготовки цивільного персоналу сектору безпеки і оборони.

Після підписання Україною політичної частини Угоди про асоціацію з Європейським Союзом і його державами-членами важливого значення набувають питання співробітництва у сфері оборони з ЄС та його державами-членами. Для розширення співпраці з ЄС в оборонній галузі необхідно:

- прискорити роботу щодо залучення сил і засобів Збройних сил до бойової тактичної групи ЄС *HELBROC* (Греція, Болгарія, Румунія та Кіпр), чергування якої планується в поточному півріччі року, та до бойової тактичної групи ЄС, яка формуватиметься країнами-членами Вишеградської четвірки (Польща, Словаччина, Угорщина та Чехія);
- утворити разом із Європейською оборонною агенцією спільну робочу групу з питань військової співпраці (на зразок спільної робочої групи Україна – НАТО з питань військової реформи).

### **3.5.3. Оновлення воєнно-економічної, воєнно-технічної, воєнно-промислової політики та політики військово-технічного співробітництва України**

Події в Україні на початку 2014 р. засвідчили, що Збройні сили (ЗС) мають проблеми з їх технічним оснащенням. Це вимагає вжиття заходів щодо вдосконалення та коригування воєнно-економічної, воєнно-технічної та воєнно-промислової політики і політики військово-технічного співробітництва (ВТС) України.

Воєнно-економічна політика України потребує зміни пріоритетів, зокрема збільшення видатків на оборону. Видатки державного бюджету на фінансування потреб оборони у 2005–2013 рр. завжди були значно менші

(1,2-1,8 % ВВП) за рівень, встановлений Законом України «Про оборону України» (3 % ВВП). А з 2009 р. навіть ця вимога виключена із законодавства.

Також воєнно-економічна політика України потребує зміни в частині збільшення видатків на фінансування програм із технічного оснащення ЗСУ та доведення їх до 25–30 % від частки оборонного бюджету, як це реалізується у провідних державах.

Для формування концептуальних засад воєнно-технічної політики на основі Воєнної доктрини та Державної комплексної програми реформування і розвитку ЗСУ на період до 2017 року доцільно розробити й затвердити згідно з Указом Президента України «Основи воєнно-технічної політики» на певну перспективу (до 10–15 років).

Для вдосконалення воєнно-промислової політики необхідно прискорити роботу з розроблення та затвердження Державної цільової програми реформування та розвитку ВПК до 2017 року відповідно до Концепції державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу до 2017 року.

Для формування концептуальних засад воєнно-промислової політики доцільно розробити й затвердити на рівні Президента України окремий концептуальний документ «Основи оборонно-промислової політики» на певний період (до 2025 р.). Цей документ визначить певні орієнтири щодо розроблення стратегій і програм реформування та розвитку оборонної промисловості.

Для розвитку ВТС і міжнародної виробничої кооперації доцільно розробити й ухвалити Закон України «Про військово-технічне співробітництво», оскільки військово-технічне співробітництво є специфічним складником зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності держави.

Також для визначення мети, завдань і напрямів розвитку ВТС доцільно розробити й затвердити на рівні Президента України нову Стратегію ВТС.

Крім того, існує необхідність виділення ВТС як складової частини підготовки держави до оборони в мирний час відповідно до Закону України «Про оборону України» із загальної зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарської діяльності з реалізації «товарів військового призначення» й «товарів подвійного використання» на ринку озброєння, що здійснюється згідно із Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність».

#### ***3.5.4. Упровадження європейських норм та принципів функціонування сектору безпеки і оборони***

В умовах глибокої системної кризи нова модель сектору безпеки і оборони має забезпечити захист інтересів демократії. Політичні інститути й система державного управління України повинні мати можливість ефективно діяти в кризових умовах. Очевидно, що комплексне реформування сектору безпеки і оборони має бути узгоджене з конституційним процесом, адміністративною реформою та реформою місцевого самоврядування. Цей процес має спиратися на європейські демократичні й гуманістичні цінності та передбачати:

- деполітизацію управління сектором безпеки і оборони завдяки запровадженню ефективних механізмів поєднання політичних і фахових ланок управління силовими структурами в єдиний ланцюг державної влади;
- запровадження європейських норм і принципів функціонування сектору безпеки і оборони;
- комплексний огляд сектору безпеки, оборонну реформу, реформу правоохоронних органів і спецслужб, сил захисту кордону й цивільного захисту, результатом яких має стати дієва система забезпечення національної безпеки, здатна захистити особу, матеріальні та духовні цінності суспільства, гарантувати поступальний розвиток держави;
- зміцнення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки та оборони.

Окремим важливим завданням залишається **впровадження європейських норм і принципів функціонування військової промисловості як одного зі складників сектору безпеки та оборони. Метою цього є:**

- забезпечення оснащення ЗС, інших силових структур новими високотехнологічними зразками, типами й видами озброєння, військової та спеціальної техніки необхідної якості й кількості в установлені терміни;
- збереження й розвиток високотехнологічного експортного потенціалу компаній військової промисловості в межах військово-технічного співробітництва;
- розширення потенціалу випуску конкурентоспроможної наукоємної і високотехнологічної продукції цивільного призначення. Необхідно враховувати, що воєнна промисловість як найбільш наукоємний і високотехнологічний сектор української економіки разом з розробкою та виробництвом озброєння, військової і спеціальної техніки може вирішувати високотехнологічні завдання під час виробництва цивільної продукції, реалізації програм імпортозаміщення.

У сучасних геополітичних умовах реформа сектору безпеки і оборони – це сфера спільного інтересу України, Європейського Союзу й НАТО, яка є однією з головних умов подальшої європейської інтеграції України та запорукою незворотності демократичних перетворень у державі.

### **3.5.5. Нейтралізація деструктивних зовнішніх впливів на політичні процеси в Україні**

Для забезпечення нейтралізації деструктивних зовнішніх впливів на політичні процеси в Україні необхідним є оптимальне поєднання:

- методів припинення втручання (таких як заборона в'їзду в Україну окремих іноземців, припинення мовлення іноземних телеканалів, судова заборона діяльності українських партій і громадських організацій, що порушують законодавство, співпрацюючи з іноземними структурами тощо);
- дезавування інформації, за допомогою якої зарубіжні гравці намагаються здійснити деструктивний вплив на політичні процеси<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> В інформаційну епоху методи припинення втручання, хоча і є важливими, проте мають допоміжний характер, оскільки у той чи інший спосіб месидж, який прагнуть донести ініціатори втручання, все одно потрапить до цільової аудиторії, одночасно набувши для неї привабливості «забороненого плоду».

Для успішного дезавування меседжів зовнішніх суб'єктів, наданих ними безпосередньо або через українських учасників політичного процесу, **необхідно забезпечити високий рівень координації інформаційної політики державних органів, оперативність реагування на виклики та актуальні події, уникати тактики замовчування чи приховування інформації з проблемних питань у їхній діяльності.**

Зважаючи на брак ресурсів державних органів, пов'язаний з економічною ситуацією в Україні, а також подолання певного дефіциту довіри до них, варто розширювати практику взаємодії в подоланні деструктивних зовнішніх впливів на політичний процес в Україні з організаціями громадянського суспільства, окремими активістами, зокрема популярними блогерами. Відповідна взаємодія може включати вироблення конкурентоспроможного контенту, поширення наявної в державних органах інформації, яку недоцільно оприлюднювати як їхню офіційну позицію, раннє виявлення спроб деструктивного втручання в політичні процеси в Україні.

Особлива увага має спрямовуватися на налагодження постійного діалогу з тими категоріями громадян, на реакцію яких розраховують ініціатори зовнішнього втручання. Ідеться про представників національних меншин, деяких соціальних груп, населення окремих регіонів і територій. Особливої ваги набуває відповідний діалог у випадку, якщо заходи державної політики вступають у суперечність з інтересами згаданих категорій громадян.

### **3.6. ПРИОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Багаторічне зволікання з реформуванням енергетичного сектору, відсутність суттєвих позитивних зрушень у виконанні вимог законодавства України з питань національної безпеки в частині забезпечення енергетичної безпеки, зокрема щодо підвищення енергоефективності економіки, реформування енергетичних ринків, диверсифікації джерел енергопостачання, спричинили критичну уразливість паливно-енергетичного комплексу України перед низкою зовнішніх і внутрішніх ризиків.

**Головними загрозами енергетичній безпеці України залишаються такі:**

- фактично монопольна залежність України від постачання з Російської Федерації природного газу та ядерного палива, надмірна залежність від постачання з РФ нафти і нафтопродуктів;
- низька енергоефективність економіки та соціальної сфери;
- незбалансованість фінансового стану підприємств енергетичного сектору, спричинена недосконалістю системи економічних відносин на енергетичних ринках;
- критичний рівень зношеності основних фондів, насамперед у теплоенергетиці.

Загострення цих та інших загроз у зв'язку з політичною нестабільністю та російською агресією зумовлює нагальну необхідність створення дієвої системи забезпечення енергетичної безпеки, ефективної координації заходів органів державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання для виконання визначених пріоритетних завдань у даній сфері.

Основними умовами забезпечення енергетичної безпеки України є створення високорозвиненого конкурентного ринкового середовища, демонополізація енергетичних ринків, забезпечення збалансованої та економічно обґрунтованої цінової й тарифної політики, прозорості енергетичної політики та управлінських рішень щодо функціонування паливно-енергетичного комплексу.

### **3.6.1. Узгодження пріоритетів енергетичної політики ЄС та України у сфері енергетичної безпеки, диверсифікація енергопостачання**

Пріоритети енергетичної політики ЄС, які передбачають забезпечення прав споживачів, недопущення домінування одного постачальника на ринку, підвищення енергетичної ефективності економіки тощо повністю відповідають завданням України у сфері забезпечення енергетичної безпеки. У зв'язку із цим **головним завданням для паливно-енергетичного комплексу України є використання переваг, які Україна отримує від поглиблення співпраці із ЄС та іншими іноземними партнерами, у спосіб:**

- диверсифікації маршрутів і джерел енергопостачання, зокрема організації постачання природного газу в реверсному напрямі;
- модернізації газотранспортної інфраструктури з перспективою формування на території України Східноєвропейського газового хабу;
- участі в реалізації проектів Південного енергетичного коридору, Євро-Азійського нафтотранспортного коридору, приєднання об'єднаної енергетичної системи України до енергосистеми *ENTSO-E* (Європейська мережа операторів систем передачі електроенергії), інших спільних з ЄС інфраструктурних проектів;
- диверсифікації реакторних технологій і постачання ядерного палива, розвитку атомної промисловості та формування ядерно-паливного циклу;
- реалізації проекту будівництва централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива реакторів типу ВВЕР вітчизняних атомних станцій;
- імплементації вимог Третього енергетичного пакета ЄС, завершення реструктуризації та розподілу функцій Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України», прийняття усіх необхідних нормативно-правових актів, необхідних для забезпечення функціонування ринку природного газу, систем транспортування вуглеводнів, а також рівного та прозорого доступу до неї;
- підтримки ініціатив, спрямованих на формування єдиного європейського енергетичного ринку та утвердження прозорих правил на ньому, зокрема пропозицій Прем'єр-міністра Польщі щодо утворення енергетичного союзу в межах ЄС;
- забезпечення надійності транзиту енергоносіїв до ЄС територією України, у т.ч. у спосіб посилення фізичного захисту енергетичної інфраструктури та формування резервів енергетичних ресурсів згідно з нормативами ЄС;
- активного використання можливостей та інструментарію, передбачених Договором про заснування Енергетичного Співтовариства, у т.ч. головування в Енергетичному Співтоваристві у 2014 р., для відстоювання Україною своїх національних інтересів на міжнародній арені, просування ініціатив України щодо зміцнення енергетичної безпеки Європи;

- невідкладного підписання Меморандуму про партнерство в імплементації (*Implementation Partnership*) із Секретаріатом Енергетичного Співтовариства для посилення інституційної, експертної та технічної підтримки проблемних напрямів реформ;
- активізації зусиль щодо просування поданих Україною «проектів спільного інтересу» Енергетичного Співтовариства (*PECIs*), зокрема в частині їх затвердження та фінансування з боку ЄС.

### 3.6.2. Посилення енергоефективності національної економіки та розвиток відновлюваної енергетики

Державна політика у сфері енергоефективності та енергозбереження потребує поєднання заходів щодо стимулювання зацікавленості підприємств-виробників та споживачів енергетичних ресурсів у їх ефективному використанні. Ідеться насамперед про відмову від пільгового ціноутворення на енергетичні ресурси для окремих категорій споживачів і повномасштабне утвердження ринкових принципів господарювання в енергетичному секторі: споживач має сплачувати за ресурси стільки, скільки вони коштують.

У зв'язку із цим доцільно:

- поетапно здійснити перехід на єдину ціну природного газу для всіх категорій споживачів;
- скасувати пільгові ціни на електроенергію, які вводилися за галузевою ознакою;
- відмовитися від «витратної» методології ціноутворення, а заходи державної підтримки виробників спрямовувати на зниження собівартості їх основної діяльності;
- визначити проведення енергетичного аудиту обов'язковою умовою затвердження інвестиційних програм суб'єктів природних монополій;
- забезпечити спроможність органів місцевого самоврядування формувати фінансові ресурси для модернізації систем енергопостачання комунальної сфери, розвитку транспортної інфраструктури;
- запровадити ринкові механізми фінансування проектів енергоефективності через використання ринкової інфраструктури (банки, інвестиційні фонди, облігації тощо) та обмежити практику прямого фінансування проектів через органи виконавчої влади;
- ухвалити Закон України «Про ефективне використання паливно-енергетичних ресурсів», завершити розроблення та затвердити Національний план дій з енергоефективності та Національний план дій з відновлюваної енергетики до 2020 р.

### 3.6.3. Реформування енергетичного сектору

Реформа енергетичного ринку та галузей паливно-енергетичного комплексу має спрямовуватися на повноцінне утвердження ринкових принципів господарювання. Для цього необхідно забезпечити:

- **на ринку електроенергії:**
  - підготовку нормативно-правової бази, яка визначатиме умови функціонування нової моделі енергоринку, вдосконалення методо-

логії тарифо- й ціноутворення та механізмів протидії недобросовісній конкуренції;

– усунення необґрунтованих адміністративних обмежень і втручань у роботу ринку електроенергії;

– розроблення та затвердження «дорожньої карти» ліквідації перехресного субсидіювання в паливно-енергетичному секторі через механізми оптової ціни на електроенергію одних споживачів і регіонів за рахунок інших, запровадження механізму адресної допомоги для уразливих верств населення;

– розроблення механізму врегулювання проблем заборгованості суб'єктів на енергоринку, стабільність і повноту оплати спожитої електроенергії;

– перегляд Закону України «Про засади функціонування ринку електричної енергії України» задля усунення закладених у ньому ризиків збереження системи перехресного субсидування та одночасного надання переваг окремим видам генерації за рахунок державних атомної та гідроенергетичної галузей, значних додаткових видатків держави на збалансування фінансового стану енергетичних підприємств, розподілу ринку за видами генерації, що принципово унеможливорює ринкову конкуренцію та стимулює зростання витрат виробників і цін для споживачів;

– запровадження механізму солідарної участі всіх традиційних генерацій у підтримці розвитку електроенергетики на основі відновлюваних джерел енергії;

• **на ринку природного газу:**

– незалежну діяльність операторів із транспортування й розподілу природного газу, недискримінаційність доступу до газотранспортної мережі та підземних сховищ природного газу;

– формування економічно обґрунтованих тарифів на послуги суб'єктів ринку природного газу, перехід до єдиних принципів формування цін на природний газ для всіх категорій споживачів;

– модернізацію системи субсидування малозабезпечених верств населення у спосіб запровадження механізму адресної монетарної допомоги для уразливих верств населення;

– повний комерційний облік природного газу, передусім у житлово-комунальній сфері та постачанні газу для населення;

– налагодження співробітництва з ЄС щодо маршрутів постачання газу, обліку природного газу, який постачається до ЄС транзитом територією України;

• **на ринку енергетичного вугілля:**

– формування чітких і прозорих правил функціонування ринку вугільної продукції, забезпечення ринкового формування цін на неї;

– демонополізацію поставок продукції виробничо-технічного призначення для вугледобувних підприємств, скорочення на цій основі собівартості товарної вугільної продукції;

– перегляд принципів надання державної підтримки підприємствам вугільної промисловості, враховуючи потребу надання субсидій на чітко визначені цілі за прозорими правилами;

– орієнтація державної підтримки вугледобувної промисловості на стимулювання продуктивності видобутку, підвищення якості товарної



продукції, запровадження енергоефективних та екологічних технологій, зокрема дегазації пластів та утилізації метану вугільних родовищ;

• **на ринку нафти і нафтопродуктів:**

- застосування економічних засобів стимулювання технологічного оновлення українських нафтопереробних заводів, поліпшення якості нафтопродуктів вітчизняного виробництва до вимог європейських стандартів Євро-4 та Євро-5;
- надання підтримки проектам реконструкції та модернізації об'єктів нафтопереробної галузі України в межах механізму державно-приватного партнерства з чітким визначенням зобов'язань приватних власників нафтопереробних заводів та держави в частині досягнення чітких цілей;
- підвищення ефективності антимонопольної політики на ринку нафтопродуктів для утвердження вільної конкуренції на ньому;
- посилення контролю за якістю нафтопродуктів, що ввозяться в Україну та реалізуються в мережах АЗС;
- припинення постачання незадекларованих і контрафактних нафтопродуктів на внутрішній ринок України, ліквідацію всіх податкових і митних пільг імпортерам нафтопродуктів.

### **3.7. ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ НОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ**

#### *3.7.1. Формування сучасного інструментарію макроекономічної стабілізації*

За значної внутрішньої інституційної та макроекономічної розбалансованості, реалізації ґрунтовних структурних змін та високої залежності від турбулентності світових ринків макроекономічна стабільність в Україні постійно піддаватиметься збурюючим впливам. Задля уникнення традиційної суперечності цілей макроекономічної стабілізації та заходів стимулювання економічного зростання має відбутися практичне впровадження новітніх інструментів у сферах валютно-грошового та банківського регулювання з акцентом на інституційні складники впливу:

• **валютно-курсове регулювання:**

- запровадження інструментарію та визначення повноважень НБУ щодо швидкого реагування на спекулятивні валютні операції, які містять ризики перевищення гранично допустимих курсових коливань;
- розроблення Концепції валютної політики України, яка передбачатиме узгоджену послідовність заходів щодо поетапної лібералізації валютно-урсової політики та валютного регулювання;
- розроблення програми дій щодо подальшого розвитку валютного ринку України, яка передбачатиме послідовні впровадження інструментів страхування валютних ризиків та лібералізацію валютних операцій;
- підготовка нового проекту закону про валютне регулювання, який би відповідав завданням лібералізації валютного ринку, передбаченим Концепцією валютної політики України;

- зосередження уваги Національного банку України на забезпеченні внутрішньої стабільності грошової одиниці (передбачивши, за необхідності, внесення відповідних змін до Конституції України та Закон «Про Національний банк України», беручи до уваги необхідність дотримання поступовості й організаційно-фінансового забезпечення переходу з таргетування валютного курсу гривні на таргетування інфляції в параметрах, узгоджених з урядом;
- **антиінфляційна політика:**
  - забезпечення прозорості й контрольованості тарифоутворення у сферах природних монополій (ЖКГ, енергетика, транспорт) у спосіб удосконалення порядку формування цін, зокрема усунення неузгодженості положень окремих законодавчих актів щодо визначення ціни; розірвання залежності органів регулювання та контролю від природних монополістів і від різних політичних сил, посилення координації дій між контролюючими органами та органами регулювання; підвищення якості комплексних перевірок;
  - забезпечення ефективної протидії проявам монополізації роздрібних ринків;
  - розроблення і впровадження у співпраці з органами регіональної та місцевої влади заходів щодо розбудови оптової логістики (насамперед продукції АПК) та роздрібної торговельної мережі;
  - поширення практики використання державних закупівель і товарних інтервенцій для регулювання цін на соціально чутливих ринках;
- **стабілізація банківської системи:**
  - посилення ролі державних фінансових установ і організацій, у формуванні капіталу яких бере участь держава, у фінансуванні пріоритетних антикризових заходів і першочергових цілей розвитку;
  - розроблення заходів щодо надання з боку НБУ підтримки ліквідності банків у спосіб здійснення цільового рефінансування під кредитування пріоритетних напрямів економічної діяльності;
  - утворення та забезпечення функціонування системи фінансових інститутів розвитку (насамперед Державного банку реконструкції і розвитку та Фонду регіонального розвитку), фінансових установ і організацій, що обслуговують експортні операції та сільське господарство, здійснюють мікрокредитування;
  - сприяння у створенні мережі регіональних та інвестиційних банків, компенсаційних фондів для надання кредитів, що забезпечують швидке розширення інвестиційного сегменту фінансового ринку;
  - створення умов для розширення спектра банківських депозитів, зокрема запровадження коротких «кризових депозитів» із терміном розміщення до 15 днів, із процентними ставками, що покривають ризики девальвації (до 30 % річних), а також запровадження депозитів із плаваючою процентною ставкою;
  - розроблення й запровадження механізмів кредитної підтримки реального сектору економіки із залученням ресурсів міжнародних фінансових організацій на пільгових умовах (синдиковане кредитування);
  - забезпечення підвищення прозорості діяльності банківської системи у спосіб розвитку кредитних бюро, рейтингових агенцій і запровадження вимоги щодо обов'язкового рейтингування, створення єдиної

державної інформаційної системи зі збору, накопичення та оброблення даних щодо кредитної історії позичальників (Державного реєстру кредитних історій);

– розроблення механізми мінімізації ризиків виведення з ринку неплатоспроможних банків.

### 3.7.2. Реформування податкової системи

Реформування податкової системи має зосереджуватися на корекції засад податкової системи та вдосконаленні механізмів і процедур задля поєднання завдань сприятливості податкової політики для підприємництва та розвитку, достатньої фіскальної ефективності й реалізації соціальних функцій податків. Пріоритетами реформування податкової системи мають стати:

- **посилення сприятливості податкової політики для розвитку:**
  - відновлення механізму розрахунку податку на прибуток, що ґрунтується на фактичних показниках прибутку;
  - скасування практики погашення бюджетної заборгованості з відшкодування ПДВ у спосіб видачі фінансового казначейського векселя та поширення використання автоматичного відшкодування ПДВ;
  - реформування системи податкових інструментів підтримки господарської діяльності, спрямоване на посилення стимулюючого впливу податкових пільг, насамперед у сферах активізації інвестиційно-інноваційної діяльності, підвищення енергоефективності економіки та екологічності продукції, розвитку малого бізнесу; зміцнення контролю за цільовим використанням бюджетного ресурсу, який отримують підприємства завдяки їх застосуванню;
  - гармонізації фіскальних інструментів державної підтримки з базовими принципами й нормативними документами ЄС і міжнародних організацій, з якими Україна налагоджує тісне співробітництво;
  - формування цілісної правової бази (окремого розділу Податкового кодексу України), що визначатиме чіткі механізми та принципи застосування податкових стимулів;
- **підвищення фіскальної ефективності податкової системи:**
  - підвищення ставок плати і зборів за експлуатацію природних ресурсів;
  - розширення переліку корисних копалин, за видобування та реалізацію яких справляється рента, із включенням до об'єктів справляння ренти видобування залізорудної сировини, марганцевої руди, уранової руди, жирних сортів коксівного вугілля, руди кольорових металів тощо;
  - поглиблення прогресії податку на доходи фізичних осіб із запровадженням вищої ставки на заробітну плату, яка в десятки разів перевищує розмір мінімальної заробітної плати; інші джерела доходів, що значно перевищують показник мінімальної заробітної плати (доходи від отриманих дивідендів, збільшення ринкової вартості нерухомості тощо);
  - запровадження підвищеної ставки ПДВ на товари розкоші, до переліку яких доцільно віднести, зокрема, операції з придбання автомобі-

лів із великим об'ємом двигуна, квадрациклів, яхт, ювелірних виробів тощо;

- розширення групи підакцизних товарів з віднесенням до об'єктів оподаткування акцизним податком придбання харчових продуктів, які є товарами преміум-класу чи шкідливими для здоров'я;

- підвищення ставок податку на нерухомість із посиленням податкового навантаження на власників, які володіють об'єктами житлової нерухомості з великою площею, та з урахуванням ринкової вартості нерухомості;

- відновлення податку з власників транспортних засобів у частині легкових автомобілів із великим об'ємом двигуна, не старших за 10 років;

- **посилення соціальної справедливості податкової системи:**

- підвищення порогу для отримання податкової соціальної пільги та вдосконалення методики розрахунку прожиткового мінімуму;

- запровадження зниженої ставки ПДВ на товари першої необхідності (соціальні товари);

- запровадження зниженої ставки податку на доходи фізичних осіб, не вищі за прожитковий мінімум;

- підвищення ефективності контролю за достовірністю й повнотою декларування доходів громадянами України із запровадженням непрямих методів визначення доходів і встановленням для окремих категорій громадян зобов'язання декларувати не лише доходи, а й видатки.

### *3.7.3. Реформування бюджетної системи та підвищення ефективності використання бюджетних коштів*

Реалізація пріоритетів реформ неможлива без реформування бюджетної системи з метою узгодження цілей забезпечення поточних видатків і розвитку. Це потребує реалізації в середньостроковій перспективі низки фундаментальних змін і коригувальних заходів:

- подальшого впровадження елементів ринкової моделі управління державними фінансами з делегуванням економічних функцій такого управління до державних агенцій, автономних державних структур, наділених широкими повноваженнями щодо управління бюджетними коштами та водночас відповідальних за ефективність їх витрачання;

- розроблення Стратегії управління державним боргом на довгостроковий період із поступовою відмовою від залучення боргових ресурсів для фінансування поточних видатків узагалі та використання таких ресурсів виключно на інвестиційні проекти;

- підвищення рівня прозорості й ефективності державних закупівель, зокрема завдяки максимальній відкритості й доступності інформації щодо державних тендерів і радикального зменшення кількості державних замовлень, що розміщуються в одного учасника, досягнення балансу **централізації закупівель та їх включення в систему цілісного економічного розвитку країни** та спрощення вимог до потенційних учасників у процедурах державних закупівель непрямыми засобами;

- зменшення масштабу використання бюджетних інструментів підтримки економічної діяльності на користь податкових інструментів;
- оптимізації та підвищення фіскальної ефективності податкових пільг суб'єктам господарювання завдяки скороченню кількості пільг з одночасним розширенням їх дієвості, відмовою від вибіркової практики їх застосування для економічних агентів, зокрема великих підприємств;
- раціоналізації та упорядкування системи соціальних видатків на основі реформування соціальної сфери й посилення цільового характеру системи пільг, субсидій і соціальних виплат;
- перебудови міжбюджетних стосунків на засадах суттєвого підвищення фінансової автономії місцевих бюджетів.

Для підвищення ефективності державного інвестування необхідно посилити контроль за витрачанням бюджетних коштів, спрямованих на інвестиційні цілі, а також активізувати інвестиційну діяльність державних підприємств і підприємств із державною часткою, зокрема:

- не допустити подальшого зменшення та забезпечити поступове підвищення досягнутого рівня інвестиційних видатків і видатків розвитку зведеного бюджету;
- здійснити перехід до середньострокового бюджетного планування інвестиційних видатків бюджету, що має забезпечити чіткий розподіл бюджетного ресурсу протягом трирічної бюджетної перспективи;
- утворити Державний банк реконструкції та розвитку (ДБРР) як державну фінансову установу з передачею їй повноважень управління бюджетними інвестиціями та розподілом державних гарантій;
- здійснити зміну підходів до управління бюджетними інвестиціями, що має включати упорядкування сфери державних закупівель, упровадження принципів співфінансування інвестиційних проектів, розширення повноважень Рахункової палати України щодо контролю за реалізацією національних інвестиційних проектів, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету;
- затвердити на визначений період вичерпний перелік пріоритетних інвестиційних проектів, фінансування яких здійснюватиметься бюджетним коштом, упровадити прозорий механізм оцінки інвестиційних проектів та їх конкурсного відбору;
- удосконалити методичні засади та практичні процедури використання державних гарантій на здійснення проектів із пріоритетних напрямів модернізації економіки;
- радикально вдосконалити управління державними підприємствами й акціонерними товариствами з контрольним пакетом акцій, беручи до уваги необхідність спрямування коштів на технологічну модернізацію виробництва;
- подальшу приватизацію здійснювати, чітко визначивши перелік інвестиційних умов і створивши систему контролю за їх виконанням. Отримані від приватизації кошти, у т.ч. інвестиційні аванси, спрямовувати до ДБРР.

### *3.7.4. Реалізація потенціалу та розвиток підприємництва*

Активізація підприємництва і зростання масштабів та ефективності функціонування підприємницького сектору є одним з головних чинників позитивних структурних змін і модернізації національного господарства,

становлення нових ресурсів економічного поживлення, підвищення якості життя населення. Розвиток підприємництва також веде до інституційної перебудови суспільства на основі поширення економічної свободи і становлення «середнього класу» як підґрунтя соціальної стабільності.

**Пріоритетами державної політики є:**

**• підтримка підприємницької активності та створення нових суб'єктів господарювання:**

- формування інфраструктури підтримки підприємництва способом створення умов для розбудови створення фізичної інфраструктури фінансово-ресурсного й інвестиційного забезпечення підприємництва (технопарки, бізнес-інкубатори, промислові лабораторії наукових установ тощо) на основі міжгалузевої та міжсекторальної кооперації (кластерів); розвитку мереж надання послуг підприємствам;
- надання інформаційно-консультаційної підтримки започаткування власного бізнесу через існуючу мережу обласних і районних центрів зайнятості, місцевого дорадництва, агенції регіонального розвитку тощо;
- подальше суттєве скорочення кількості видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, більш активне використання для державного регулювання інших інструментів державної політики (квотування, патентування тощо);
- уніфікація адміністративних процедур ліцензування, зведення до єдиного закону визначення змісту й переліку обов'язкових процедур ліцензування без спеціальних виключень;

**• спрощення та заохочення ведення господарської діяльності підприємств:**

- подальше поширення практики електронного надання адміністративних послуг для бізнесу всією територією України способом уніфікації форм і документів, запровадження електронного безконтактного документообігу;
- усунення багаторазового обліку (бухгалтерського, податкового та митного) щодо розрахунку й адміністрування податкових платежів, скорочення витрат часу й коштів платників податків на ведення обліку та звітності;
- подальший перегляд і зменшення кількості регуляторних актів, скасування застарілих і неактуальних; скасування недоцільних та економічно невиправданих документів дозвільного характеру та усунення дублюючих функцій на кожному етапі дозвільної процедури;
- запровадження вимог щодо граничної кількості працівників, зайнятих на підприємствах-учасниках державних закупівель, задля залучення до участі в останніх підприємств малого й середнього бізнесу, встановлення квот для субпідрядів малим і середнім підприємствам при виконанні замовлень великими підприємствами;
- встановлення стимулюючих конкурентних обмежень для суб'єктів малого й середнього підприємництва при здійсненні державних закупівель («плата за якість»; зобов'язання із придбання окремих груп товарів, страхування договорів тощо);
- започаткування реальної діяльності дозвільних центрів і запровадження механізмів публічної оцінки ефективності їхньої діяльності;

• **Формування дієвої системи адміністрування та нагляду у сфері розвитку підприємництва:**

- удосконалення системи державного управління підтримкою та розвитком підприємництва завдяки впровадженню окремої державної цільової програми реалізації регуляторної політики з акцентом на підвищенні дієздатності основних регуляторів та моніторинг вартості «вигід і витрат» дотримання обов'язкових регуляторних норм і забезпечення мінімізації таких витрат органами державної влади;
- забезпечення прозорості й відкритості процедур реалізації державного нагляду (контролю) за поточною діяльністю суб'єктів господарювання, перехід на здійснення превентивних заходів щодо потенційного зловживання механізмами саморегулювання підприємницького середовища, заміна державного нагляду в окремих сферах господарської діяльності механізмом відшкодування суб'єктами господарювання шкоди, завданої фізичним, юридичним особам, державі чи навколишньому природному середовищу;
- введення відповідальності для органів державного нагляду (контролю) за збитки, заподіяні суб'єкту господарювання неправомірними діями та порушеннями процедури здійснення державного нагляду;
- поширення практики проведення публічних консультацій із бізнес-середовищем і зацікавленими групами щодо змісту й норм нових регуляторних актів, оцінка ефективності й результативності діючих норм у спосіб адресного інформування об'єднань підприємців.

### **3.7.5. Відбудова інвестиційного клімату й розширення джерел інвестиційного ресурсу**

Відновлення позитивного інвестиційного іміджу України та формування сприятливого середовища інвестиційної діяльності є необхідною передумовою забезпечення якісного економічного відновлення та зростання економіки. **Першочерговими напрямками формування сприятливого інвестиційного клімату є такі:**

- забезпечення жорсткого дотримання гарантій прав приватної власності й недопущення її протиправного захоплення юридичним, економічним чи силовим способом;
- зміцнення протидії корупції в органах державної влади, що надають послуги інвесторам при реалізації інвестиційних проектів, завдяки запровадженню прозорих і єдиних правил для всіх суб'єктів економічної діяльності, а також вичерпних переліків критеріїв і вимог до інвесторів щодо прийняття рішень у сфері інвестиційної діяльності, впровадженню інституту «інвестиційного омбудсмена»;
- налагодження системи постійних контактів вищих посадових осіб міністерств і відомств із посольствами інших держав для розгляду й вирішення суперечок, що виникають довкола іноземних інвестицій;
- створення умов для розширення видів економічної діяльності, що не передбачають участі інвесторів у правах власності (підприємство промислове та сільськогосподарське виробництво, аутсорсинг послуг, франчайзинг, міжнародне ліцензування тощо);

- удосконалення механізму «єдиного інвестиційного вікна» завдяки реалізації Концепції створення та функціонування автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності» задля мінімізації участі інвестора та скорочення часу проходження дозвільних і погоджувальних процедур у різних сферах інвестиційної діяльності з урахуванням їхньої специфіки;

- здійснення державного регулювання регіонального розподілу та використання інвестицій зі створенням стимулюючих чинників для залучення інвестиційних ресурсів до пріоритетних секторів економіки та депресивних регіонів (у т.ч. завдяки утворенню територій зі спеціальним податковим режимом);

- удосконалення законодавства з питань банкрутства та протидії неправному поглинанню й захопленню підприємств, посилення відповідальності за порушення у сфері державної реєстрації, реформування судової системи.

Ефективне провадження стратегії структурної модернізації потребуватиме **розширення джерел формування інвестиційного ресурсу** завдяки запровадженню вдосконалених механізмів та інструментів грошово-кредитного, фіскального, організаційно-управлінського регулювання. Для цього доцільними є такі заходи:

- проведення фінансово-господарського аудиту діяльності державних підприємств і підприємств із державною часткою, насамперед основних державних монополій, проведення їх реструктуризації задля фінансового оздоровлення;

- посилення спрямованості фіскальної політики на стимулювання інвестиційної діяльності способом запровадження диференційованих податкових ставок на частку прибутку, що спрямовується на інвестиції;

- підвищення норм податкової амортизації основних засобів, зокрема на машини та обладнання, використання прискореної амортизації до окремих галузей економіки, обладнання для науково-дослідного й дослідно-конструкторського обладнання;

- удосконалення механізму, правових та організаційних засад створення і функціонування індустріальних парків для широкого залучення приватних коштів;

- розвиток механізмів державно-приватного партнерства в частинах забезпечення справедливого розподілу ризиків між партнерами, надання державних і місцевих гарантій за проектами державно-приватного партнерства;

- удосконалення механізмів пільгового кредитування інвестиційних проектів завдяки нормативному забезпеченню механізму державних гарантій на отримання кредитних ресурсів у довгострокові проекти, активізації іпотечного кредитування, мікрокредитування;

- проведення переговорів про отримання фінансової підтримки, залучення кредитних коштів на програмних засадах для модернізації підприємств з Європейським інвестиційним банком, Європейським банком реконструкції та розвитку, Світовим банком;

- розроблення механізмів кредитної підтримки реального сектору економіки із залученням ресурсів міжнародних фінансових організацій через інструментарій ДБРР;

- зміцнення інвестиційної бази місцевих органів влади та підвищення ефективності їхньої діяльності щодо інвестиційного розвитку територій завдяки активізації роботи регіональних центрів з інвестицій і розвитку;



- удосконалення організаційно-економічної моделі національного проектування задля широкого залучення недержавних інвестиційних ресурсів на засадах державно-приватного партнерства, удосконалення фінансового механізму реалізації, перетворення національних проектів на точки концентрації залучених іноземних інвестицій.

### 3.7.6. Розбудова внутрішнього ринку

Необхідність концентрації ресурсів на завданнях структурних змін української економіки за загострення конкуренції на світових ринках вимагатиме розбудови місткого внутрішнього ринку з ефективною сучасною інфраструктурою, що функціонує на засадах добросовісної конкуренції. Для його розбудови необхідними є такі заходи:

- **розвиток інфраструктури внутрішнього ринку та створення ефективних механізмів регулювання діяльності у сфері внутрішньої торгівлі:**

- прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання внутрішньої торгівлі» задля впорядкування й детінізації торговельної діяльності, ліквідації «стихійної» торгівлі, створення умов для розвитку конкурентного середовища, підвищення рівня торговельного обслуговування населення та захисту прав споживачів;
- сприяння збалансованому розвитку структурно-територіальної інфраструктури споживчого ринку – об'єктів складського господарства, оптових і роздрібних торговельних майданчиків, посередницьких організацій, логістичної мережі тощо;
- забезпечення належного функціонування товарних бірж, удосконалення механізмів державного регулювання біржового товарного ринку, визначення єдиних правил біржового арбітражу;
- формування мережі інформаційно-маркетингових центрів із вільним доступом учасників ринку до інформації про рівень цін на товарних ринках, показники якості продукції та відповідність вимогам технічних регламентів і стандартів;
- удосконалення засад функціонування дистанційної торгівлі через мережу Інтернет у частині посилення відповідальності суб'єктів господарювання у сфері торгівлі за реалізацію неякісної продукції, зменшення рівня тінізації роздрібною торгівлі та забезпечення належного захисту прав споживачів;

- **удосконалення національної системи стандартизації з метою досягнення її сумісності з вимогами та правилами, що діють на міжнародних ринках:**

- удосконалення системи стандартизації та метрології на основі упровадження міжнародних стандартів якості продукції *ISO 9000, 9001*, поширення використання міжнародних екологічних стандартів серії *ISO 14000* при виробництві продукції задля гарантування її екологічності й безпечності;
- спрощення процедур технічного регулювання, стандартизації та сертифікації стосовно взаємного визнання норм між Україною та ЄС завдяки прямому запозиченню норм за основними товарними групами експорту з України, а також формування міждержавного механізму

«нострифікації» вітчизняних технічних вимог на ринках країн-членів ЄС для прискорення виходу на ринок ЄС широкої номенклатури українських товарів;

– розроблення національних стандартів, що відповідають гармонізованим європейським, які в разі добровільного застосування є доказом відповідності продукції вимогам технічних регламентів, розроблених на основі директив Нового та Глобального підходу Європейського Союзу;

– класифікація обов'язковості застосування норм технічного регулювання за рівнем ризику для безпечності та якості продуктів, що передбачає встановлення чітких категорій щодо видів кінцевих продуктів (чи матеріалів), сертифікація і стандартизація яких здійснюється залежно від рівня ризику для безпеки споживачів і навколишнього середовища;

– затвердження вимог щодо розроблення, впровадження та застосування постійно діючих процедур, заснованих на принципах Системи аналізу ризиків і контролю (регулювання) у критичних точках (НАССР);

• **захист добросовісної конкуренції:**

– доопрацювання та прийняття Верховною Радою України й упровадження Закону України «Про Загальнодержавну програму розвитку конкуренції в Україні на 2014–2024 роки»;

– забезпечення проведення державних закупівель продуктів і матеріалів за державними інвестиційно-інфраструктурними програмами на основі конкурентних процедур;

– удосконалення механізмів виявлення та припинення антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання;

– запровадження довгострокових параметрів тарифного регулювання для суб'єктів природних монополій на основі максимального наближення формування цін на товари й послуги у сфері природних монополій до економічно обґрунтованих;

– посилення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, захист прав та інтересів підприємців і споживачів на соціально важливих ринках (паливних і продовольчих ресурсів, лікарських засобів, фінансових, транспортних і телекомунікаційних послуг), посилення відповідальності суб'єктів ринків за порушення вимог антимонопольного законодавства;

– відмова від практики встановлення виключень з антимонопольного законодавства; запровадження практики попереднього відстеження та попередження порушення принципів дотримання конкуренції під час реалізації державних закупівель за неконкурентними процедурами замість існуючої на сьогодні практики оскарження результатів торгів;

– удосконалення механізму контролю за визначенням митної вартості товарів задля запобігання випадкам надходження на внутрішній ринок контрабандних товарів, товарів із заниженою митною вартістю й тих, що не відповідають вимогам нормативних документів.

### **3.7.7. Перебудова зовнішньоекономічної політики згідно з новими конкурентними викликами**

Переформатування світових фінансових і товарних потоків у період після кризи 2008–2009 рр., зміна пріоритетів та розподілу сил у трикутнику «Україна – РФ – ЄС» спонукають до репозиціонування України в міжнародному поділі праці на засадах перебудови зовнішньоекономічної політики з огляду на завдання послідовної реалізації євроінтеграційного напрямку міжнародного співробітництва як оптимального варіанта, що відповідає реальним потребам і можливостям української економіки:

• **сприяння відновленню та диверсифікації експортних позицій українських підприємств:**

- розвиток комерційної дипломатії та активне застосування механізмів СОТ для захисту національних економічних інтересів;
- здійснення оперативного контролю цінової ситуації на міжнародних ринках та взаємодія державних інституцій із представниками ділових кіл з метою моніторингу проблемних аспектів експортної діяльності та недобросовісної конкуренції щодо українських експортерів;
- підвищення поінформованості національних експортерів стосовно цінової ситуації на зовнішніх ринках, а також стандартів і технічних вимог щодо традиційних і потенційних нових продуктів українського експорту;
- створення маркетингових і сервісних мереж на пріоритетних закордонних ринках (торговельних домів, бізнес-центрів і технічних центрів на акціонерних засадах, спільно з комерційними та банківськими структурами України);
- забезпечення прозорості механізму відшкодування ПДВ експортерам і попередження зловживань у цій сфері, забезпечення автоматичного відшкодування експортерам продукції з високою часткою доданої вартості;
- забезпечення інформаційно-методичної підтримки у процесі пошуку та відбору перспективних зовнішніх ринків для збуту продукції українських підприємств;
- створення умов для виходу на зовнішні ринки підприємств малого й середнього бізнесу способом надання відповідної інформаційної, методичної та правової підтримки;
- налагодження ефективного функціонування системи експортного кредитування;

• **регулювання імпорту з метою оптимізації його структури та обсягів:**

- застосування на основі детального ринкового аналізу та відповідно до норм ГАТТ/СОТ антидемпінгових і компенсаційних мит, товарних квот та інших прийнятих у світовій практиці інструментів захисту вітчизняних виробників;
- посилення боротьби з тіньовою імпортною діяльністю завдяки створенню системи контролю якості імпортованої продукції, максимальній уніфікації оподаткування імпорту, поступовому скасуванню імпортних пільг і запровадженню електронного декларування імпорту;

- подальша гармонізація національного митного законодавства зі стандартами ЄС, що стосуються, зокрема, принципів і процедур виявлення контрафактної продукції, реалізації митного контролю, а також налагодження практичної співпраці у митній сфері з країнами Митного союзу;
- диверсифікація географічної структури енергетичного імпорту й подальше зменшення імпорту енергоносіїв завдяки збільшенню власного видобутку (виробництва), а також суттєвого енергозбереження;
- **прагматизація стосунків України з міжнародними організаціями:**
  - розроблення та представлення МВФ для узгодження в межах кредитної лінії «стенд-бай» програми дій, розрахованої не лише на отримання кредитів, а й такої, що реально відображає довгострокові наміри уряду щодо реформування економіки країни та консенсусний підхід до цього реформування з боку основних політичних сил (у т.ч. опозиційних);
  - забезпечення активної участі України в обговоренні широкого кола глобальних питань у межах міжнародних економічних організацій (у т.ч. щодо реформування цих організацій);
  - активна участь у створенні та діяльності міждержавних коаліцій і «груп інтересів» у міжнародних економічних організаціях задля забезпечення кумулятивного ефекту впливу України та її союзників на прийняття рішень відповідних організацій;
  - інтенсифікація процесу поглиблення співпраці та майбутнього приєднання України до Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР);
  - забезпечення до 1 листопада 2014 р. набуття чинності Угоди про глибoku та всеoсяжну зону вільної торгівлі з Європейським Союзом;
  - завершення роботи з уніфікації технічних регламентів України та ЄС;
  - здійснення комплексу переговорів із Митним союзом щодо врегулювання проблем сумісності технічного регулювання, митних процедур та запобігання реекспорту товарів із ЗВТ ЄС;
  - суттєве скорочення (з 371 до 10–15) кількості тарифних ліній, які пропонується переглянути відповідно до п. 5 ст. XXVIII Генеральної угоди з тарифів і торгівлі України;
  - розроблення пропозицій щодо повернення до порядку денного СОТ питання про скасування експортних субсидій виробникам сільськогосподарської продукції.

### 3.7.8. Детінізація та протидія впливу капіталу

Зважаючи на зазначену вище значну роль процесів тінізації економіки та поширення корупції в нарощуванні системної кризи в Україні, протидія цим явищам має бути одним із пріоритетів антикризової стратегії держави. Останні – раціональною комбінацією інструментів стимулювання ведення бізнесу в легальний спосіб, обмеження виведення капіталу та рішучої протидії корупції в економічній сфері:

- **посилення контролю за витрачанням коштів у бюджетній сфері:**
  - удосконалення нормативної бази державних закупівель завдяки приведенню Закону України «Про державні закупівлі» у відповідність

до міжнародних вимог в частині громадського контролю над процесом державних закупівель, широкого висвітлення підготовчого процесу, процедури та результатів здійснення державних закупівель;

- напрацювання процедур попередження монопольного становища або встановлення узгоджених дій суб'єктів господарювання та/чи органів державної влади у сфері державних закупівель, здійснюваних за переговорною процедурою закупівель;

- удосконалення систем обліку (а також моніторингу) державних закупівель уповноваженим органом завдяки запровадженню електронних систем обробки даних у вільному доступі за допомогою електронних засобів;

- упровадження системи електронних державних закупівель;

- забезпечення прозорості закупівель природними монополіями завдяки зобов'язанню оприлюднення закупівельних звітів і річних планів;

- забезпечення громадського контролю за процесом виконання договорів способом запровадження обов'язку переможців конкурсів надавати детальну інформацію про субпідрядників, якщо останні виконуватимуть певну частку договору;

- забезпечення участі представників громадськості у процедурі торгів із державних закупівель;

- посилення відповідальності суб'єктів господарювання за сприяння у вчиненні дій, що мають ознаки корупційних;

- **протидія впливу за кордон капіталів і розбудова ефективної системи повернення активів, виведених із країни:**

- включення ухилення від сплати податків до переліку предикатних кримінальних правопорушень задля впровадження додаткових інструментів щодо зупинення відповідних фінансових операцій для недопущення виведення коштів у «податкові гавані»;

- приведення Методики проведення національної оцінки ризиків легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним способом (або фінансування тероризму) у відповідність до вимог нового керівництва ФАТФ «Оцінка ризиків відмивання коштів і фінансування тероризму на національному рівні»;

- розроблення законодавчого забезпечення процедур повернення активів, виведених у злочинний спосіб з України, у т.ч. розподіл відповідних обов'язків між профільними відомствами;

- посилення контролю суб'єктів первинного фінансового моніторингу за безготівковими переказами грошових коштів фізичними особами, у т.ч. розрахунками через Інтернет;

- внесення змін до законодавства щодо запровадження регулювання діяльності та оподаткування контрольованих іноземних корпорацій.

### *3.7.9. Реалізація аграрної реформи*

Ефективний розвиток аграрної сфери в Україні містить у собі водночас значний потенціал активізації економічного зростання, поліпшення якості життя значних прошарків (сільського) населення, реалізації потенціалу розвитку регіонів. Досягнення зазначених зрушень забезпечуватиметься ре-

формуванням аграрної сфери на засадах упровадження сучасних ринкових механізмів господарювання та розбудови відповідної інституційної системи. Пріоритетними для поглиблення реформ в аграрному секторі України є такі заходи:

• **підвищення ефективності використання ресурсного потенціалу аграрного сектору:**

- сприяння раціональному використанню земель сільськогосподарського призначення, запобігання забрудненню земель і зниженню родючості ґрунтів способом стимулювання впровадження альтернативних ресурсозберігаючих і безпечних ґрунтозахисних технологій, а також посилення контролю за дотриманням земельного законодавства при укладанні земельно-правових угод;
- сприяння вдосконаленню структури сільськогосподарських угідь і посівів, дотриманню оптимальної структури посівних площ завдяки поєднанню заходів економічного стимулювання сільськогосподарських землекористувачів та їх юридичної відповідальності у сфері охорони земель, що сприятиме підвищенню врожайності сільськогосподарських культур при збереженні й поліпшенні родючості ґрунтів;
- забезпечення консервації деградованих і малопродуктивних земель, господарське використання яких є екологічно небезпечним та економічно неефективним, а також техногенно забруднених земельних ділянок, на яких неможливо одержувати екологічно чисту продукцію;
- сприяння розвитку органічного виробництва сільськогосподарської продукції як основи для вирощування екологічно чистої продукції за світовими стандартами;
- звільнення сільських жителів, які вперше реєструються для ведення підприємницької діяльності у сільській місцевості, у т. ч. тих, хто займатиметься несільськогосподарським видом економічної діяльності, від окремих видів податків на строк до 3-х років;
- сприяння молодим спеціалістам у створенні фермерських господарств, отриманні ними довгострокових кредитів для відведення земельних ділянок, будівництві житла, придбанні сільськогосподарської техніки, племінної худоби, а також у виробництві, переробці та збуті виробленої продукції;
- забезпечення розроблення й реалізації за державним замовленням інвестиційних програм для налагодження виробництва на вітчизняних підприємствах сільгоспмашинобудування сільськогосподарської техніки, передусім зернозбиральних комбайнів і тракторів різної потужності;
- сприяння відродженню кооперативного руху на селі завдяки підвищенню рівня обізнаності голів сільських і селищних рад, сільського населення в питаннях організації та діяльності сільськогосподарських кооперативів, реалізації заходів державної підтримки розвитку сільськогосподарської кооперації;
- сприяння розвитку обслуговуючих кооперативів із використання сільськогосподарської техніки та обладнання зі зберігання, транспортування й первинної обробки сільгосппродукції способом популяризації та роз'яснення серед сільгоспвиробників переваг спільного використання техніки на кооперативних принципах;

- збільшення обсягів державної підтримки оновлення машино-тракторного парку завдяки програмам фінансового лізингу та часткової компенсації відсоткових ставок за кредитами на купівлю техніки вітчизняними сільськогосподарськими підприємствами;
- **розвиток інфраструктури аграрного ринку:**
  - сприяння розвитку товарних бірж, оптових ринків сільськогосподарської продукції, заготівельних і збутових кооперативів на загальнодержавному та місцевому рівнях;
  - поліпшення транспортної та логістичної інфраструктури аграрного ринку завдяки розвитку мережі автомобільних доріг із твердим покриттям у сільській місцевості, а також спеціалізованих транспортних підприємств;
  - проведення інвентаризації існуючих та недобудованих заготівельних пунктів, зерносховищ, інших об'єктів інфраструктури аграрного сектору економіки, за результатами якої розробити першочергові заходи щодо сприяння в добудові інвентаризованих об'єктів з найвищим ступенем готовності;
  - запровадження ефективного державного регулювання товарного біржового ринку, створення правових засад професійної діяльності на ньому та механізмів захисту інтересів його учасників способом спрощення умов доступу інвесторів, споживачів до інформації, а також затвердження порядку здійснення нагляду й контролю за дотриманням законодавства професійними учасниками товарного біржового ринку;
  - прискорення проходження дозвільних процедур при землевідведенні та розробленні техніко-економічного обґрунтування проєктів будівництва елеваторів, зерносховищ, логістичних центрів та інших об'єктів інфраструктури зберігання і транспортування сільгосппродукції завдяки впровадженню процедур видачі дозволів за принципом «єдиного вікна»;
  - підтримка розвитку місцевих сільськогосподарських ринків і ярмарків, сприяння забезпеченню їх умовами для зберігання, оброблення та пакування сільськогосподарської продукції, а також перевірки й контролю її якості;
  - розширення практики формування заготівельних пунктів на селі із закупівлі сільськогосподарської продукції для бюджетних установ, що знаходяться у сільській місцевості, передусім в особистих селянських господарств, розташованих у даній місцевості;
- **створення передумов для стабільного розвитку сільських територій і розбудови соціальної сфери села:**
  - завершення паспортизації сільських населених пунктів, що дасть змогу визначити необхідну кількість об'єктів соціальної інфраструктури для створення належних умов життя в кожному сільському населеному пункті;
  - розроблення Концепції розвитку сільських територій, спрямованої на визначення та законодавче закріплення статусу, формування інституційного середовища їхнього розвитку, а також особливості підтримки ініціатив громад щодо розвитку сільських населених пунктів;
  - забезпечення рівного доступу сільських жителів до об'єктів охорони здоров'я для отримання первинної медичної (медико-санітарної)

допомоги відповідно до державних стандартів медичного обслуговування, зокрема способом розроблення та затвердження місцевих програм закріплення на селі медичних працівників;

– забезпечення відновлення, реконструкції та будівництва мережі дошкільних навчальних закладів;

– сприяння запровадженню опорних шкіл, що мають стати центрами освітніх округів, забезпечення реалізації програми «Шкільний автобус»;

– затвердження регіональних планів заходів на 2014–2015 рр. щодо будівництва, реконструкції, ремонту й утримання в належному стані доріг загального користування в сільській місцевості та під'їзних доріг із твердим покриттям до сільських населених пунктів;

– розширення автобусної маршрутної мережі задля забезпечення регулярного зв'язку населених пунктів із районними та обласними центрами.

### **3.7.10. Соціальна політика: розвиток людського капіталу та соціальна справедливість**

Наближення України до економічних і соціальних стандартів розвинених країн потребує побудови соціально справедливого суспільства, забезпечення гідних умов життя для соціально вразливих верств населення та підвищення ефективності роботи системи захисту прав людини. Розвиток країни має бути спрямовано на створення належного рівня та високої якості життя у вільній демократичній соціальній державі, що є важливою передумовою консолідації суспільства та економічного розвитку.

Водночас в умовах сповільнення економічного розвитку та значних кризових ризиків загальний пріоритет соціальної політики має бути зміщений у бік раціоналізації бюджетних витрат з одночасним підвищенням соціальної відповідальності суспільства. Уряду потрібно знижувати навантаження соціальних витрат на бюджет завдяки залученню приватних інвестицій, переходу на адресну підтримку нужденних. В умовах економії бюджетних коштів має бути здійснено перехід від патерналізму в соціальній сфері до партнерства між державою, бізнесом і громадянами в усіх аспектах соціальної допомоги.

Тому головними завданнями соціального розвитку є такі.

**Радикальне підвищення ролі гідної та продуктивної праці в соціальному розвитку:**

- створення структур, відповідальних за стратегічне прогнозування освітньо-кваліфікаційних потреб ринку праці і на національному, і на регіональних рівнях;

- раціоналізація за участю представників бізнесу підготовки фахівців згідно з потребами глобальної, національної та регіональних економік на основі стратегічних прогнозів кадрових (освітньо-кваліфікаційних) потреб ринку праці відповідно до цілей економічної політики на підставі соціально-демографічного аналізу й даних щодо регіонального розвитку;

- широке залучення роботодавців до процесу підготовки кадрів різного освітньо-кваліфікаційного рівня на всіх стадіях процесу;



- розроблення системних прогнозів щодо потреби в робочій силі, заснованих на пріоритетах розвитку економіки, аналізі демографічних і міграційних процесів та проведення на цій основі системних заходів щодо оптимізації регіонального розміщення робочої сили;

- встановлення зв'язку між системою освіти (зокрема професійно-технічної) та ринком праці (у т.ч. завдяки активній участі роботодавців у формуванні статистичної бази для прогнозів розвитку людського потенціалу, визначенні напрямів підготовки фахівців навчальними закладами та підвищенні кваліфікації працівників, організації професійного навчання, перепідготовки тощо);

- запровадження системи освіти протягом життя, яка дає змогу зменшити розрив між вимогами високотехнологічної економіки та спеціальними компетентностями працівників середнього і старшого віку.

**Усунення надмірних диспропорцій суспільного розподілу доходів, скорочення бідності й формування прогресивної соціальної структури суспільства:**

- суттєве вдосконалення функції державного нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, недопущення виникнення заборгованості із заробітної плати й виплат соціального характеру;

- подальше реформування пенсійного забезпечення у напрямках:

- забезпечення більш щільної прив'язки розміру пенсій до тривалості трудового стажу та обсягу сплачених внесків;

- посилення контролю за сплатою та адмініструванням ЄСВ;

- позбавлення Пенсійного фонду невластивих для солідарної системи видатків;

- інвентаризації пенсійних пільг за професіональною та соціальною ознаками задля визначення ступеня їх обґрунтованості й подальшої оптимізації;

- запровадження обов'язкових корпоративних пенсійних схем для фінансування дострокових і спеціальних пенсій для особливих категорій професій, пов'язаних із ризиком для життя;

- створення інституційних компонентів функціонування накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

**Створення ефективної системи соціальної підтримки сімей, молоді та дітей, насамперед таких, які опинилися у складних життєвих обставинах:**

- посилення соціальної відповідальності бізнесу, насамперед у частині збереження й відновлення соціальної та культурної інфраструктури територій, де розташовані виробничі потужності, підтримки соціальних ініціатив територіальних громад;

- посилення адресного характеру надання соціальної допомоги та пільг:

- поєднання матеріальної допомоги бідним із заходами щодо соціальної інтеграції та підвищення конкурентоспроможності на ринку праці;

- визначення ступеня нужденності сім'ї як єдиного критерію для прийняття рішення про надання державної допомоги;

- збільшення рівня соціального захисту дітей малозабезпечених сімей, зокрема підвищення розміру допомоги із 75 до 100 % відповідного прожиткового мінімуму;

- удосконалення та розвиток системи соціальних послуг для населення, підвищення їх якості:
  - подальше розроблення та впровадження державних стандартів соціальних послуг, підвищення ефективності механізмів соціального замовлення та контролю за якістю надання соціальних послуг;
  - розвиток сімейних форм виховання та профілактика соціального сирітства, зокрема потрапляння у складні життєві обставини дітей трудових мігрантів;
  - посилення соціальної підтримки громадян похилого віку та інвалідів, подальший розвиток системи послуг, що надаються за місцем проживання.

### **3.7.11. Посилення самостійності й дієздатності регіонів та економічна реінтеграція країни**

Формування нової моделі відносин держави та регіонів у межах системного оновлення країни має базуватися на зростанні зацікавленості регіонів у власному розвитку, забезпеченні рівноправних відносин держави та регіонів і досягненні територіальної консолідації країни на основі спільного розвитку та спільної відповідальності. Це вимагатиме надання регіонам більшої самостійності в ухваленні економічних рішень, підвищення дієздатності й розширення повноважень місцевого самоврядування, а також забезпечення територіальних громад достатнім матеріально-фінансовим ресурсом:

- **розширення економічних повноважень місцевого самоврядування:**
  - забезпечення повноправності громад в управлінні об'єктами комунальної власності та спільної власності територіальних громад;
  - сприяння комерціалізації об'єктів комунальної власності з одночасним розмежуванням функцій власності і функцій управління;
  - законодавче упорядкування відносин між органами місцевого самоврядування різних рівнів щодо розпорядження земельними ресурсами;
  - встановлення ставки земельного податку та орендної плати з урахуванням розташування ділянок, параметрів родючості тощо;
  - формування нових економіко-правових важелів місцевого економічного розвитку, які створять систему стимулів для територіальних громад щодо нарощування їх економічного та інноваційного потенціалу, залучення інвестицій;
  - розширення прав місцевого самоврядування у сфері володіння, розпорядження, користування та управління природними ресурсами;
  - застосування проектних форм менеджменту для вирішення поточних і стратегічних соціально-економічних проблем регіонального розвитку, ґрунтуючись на дотриманні вимог сталого розвитку регіонів;
- **розширення ресурсної забезпеченості громад і регіонів:**
  - відновлення окремих місцевих податків і зборів (зокрема податку з реклами та ринкового збору), вдосконалення системи адміністрування податку на нерухоме майно, переведення плати за землю до категорії «місцеві податки та збори»;

- розширення повноважень органів місцевого самоврядування в частині регулювання ставок місцевих податків і зборів та встановлення пільг; зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів завдяки скороченню податкових пільг, виданих на індивідуальній чи галузевий основі;
  - закріплення за бюджетами місцевого самоврядування частини надходжень від податку на прибуток підприємств усіх форм власності, крім комунальної; зарахування до доходів місцевих бюджетів, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, частини податку на прибуток підприємств (не менше 25 %) і податку на доходи фізичних осіб (не менше 25 %);
  - залишення частини понадпланового обсягу податкових надходжень (за окремими видами податків) у розпорядженні органів місцевого самоврядування для підвищення їхньої зацікавленості в розширенні економічної активності та підвищенні податкової дисципліни;
  - відновлення практики створення територій зі спеціальним податковим режимом задля подолання їх депресивності й більш повного врахування особливостей економічного та соціального розвитку;
  - створення Фонду регіонального розвитку як окремої фінансово-кредитної установи, орієнтованої на розміщення коштів державного бюджету, спрямованих на регіональний розвиток, а також акумулювання й використання коштів із внутрішніх (кошти інвесторів і бюджету) та зовнішніх (іноземні інвестиції, кредити та допомога міжнародних фінансових організацій); державних і приватних джерел;
  - започаткування діяльності місцевих фондів регіонального розвитку як установ, утворених для фінансування середньострокових між-регіональних і регіональних програм та проєктів у сферах, визначених пріоритетними у стратегіях розвитку регіонів;
  - формування центрів регіональної фінансової інфраструктури – комунальних банків, що акумулюватимуть фінансові ресурси та інвестуватимуть їх в інвестиційні проєкти;
  - спрощення умов здійснення місцевих запозичень завдяки зниженню вимог щодо чисельності населення для міст, які можуть здійснювати такі запозичення, із 300 тис. до 200 тис. мешканців;
  - розширення масштабів участі місцевих рад у проєктах, що реалізуються в межах Європейського інструменту сусідства і партнерства, за кошти Європейського інвестиційного банку, Інвестиційного інструменту політики сусідства та ін.;
- **оптимізація бюджетних фінансових потоків, забезпечення економічної ефективності й соціальної справедливості під час розподілу бюджетних коштів:**
- проведення чіткого розподілу видаткових повноважень між рівнями влади й закріплення за ними відповідних джерел фінансування;
  - збільшення частки субвенцій на соціально-економічний розвиток в обсязі цільових трансфертів;
  - повне забезпечення з державного бюджету виконання місцевими радами делегованих державних повноважень;
  - урахування специфіки окремих територій (гірських, малонаселених, віддалених) під час розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів;

- подальша децентралізація прямих відносин між державним і місцевими бюджетами задля уникнення фінансової дискримінації та підвищення прозорості міжбюджетних відносин;
- формування системи надання допомоги депресивним і слаборозвинутих територіям на основі критерію «забезпеченість громадян стандартами соціальних послуг»;
- запровадження прозорих механізмів розподілу субвенцій на основі використання конкурсних засад розподілу субвенцій на реалізацію проектів соціально-економічного розвитку регіонів;
- сприяння зміцненню фінансової основи місцевого розвитку у спосіб капіталізації природних ресурсів (у т.ч. за допомогою інструментів фондового ринку), створення регіональних фондів розвитку (на зразок фондів сталого розвитку територій);

• **забезпечення цілісності економічного простору країни та розширення діалогу регіонів:**

- розширення внутрішнього ринку збуту продукції традиційних галузей регіонів, допомога регіональним виробникам щодо диверсифікації ринків збуту і зменшення залежності розвитку регіональних економічних комплексів від експорту продукції з низькою часткою доданої вартості;
- прискорення реформування системи територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою на основі європейських підходів і принципів *NUTS*. Реформа має відбуватися синхронно з реформуванням місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, супроводжуватися децентралізацією фінансово-бюджетних відносин (з безумовним дотриманням принципу субсидіарності, передбаченого Європейською хартією місцевого самоврядування);
- нормативно-правове забезпечення реформи місцевого самоврядування та створення дієздатних фінансових механізмів, що гарантують реалізацію права територіальних громад на об'єднання, реалізацію спільних повноважень і впровадження спільних проектів на основі європейських принципів міжмуніципального співробітництва;
- сприяння поглибленню кооперації та міжрегіональної співпраці з пріоритетним спрямуванням на ефективне використання місцевої ресурсної бази, зокрема створенню спільних міжрегіональних і міжнародних підприємств із виробництва, перероблення та реалізації сільськогосподарської продукції;
- розроблення на місцевому рівні в межах реалізації регіональних стратегій розвитку стратегічних планів розвитку територій з урахуванням їхніх ресурсних можливостей та інституційного потенціалу;
- сприяння реструктуризації економіки малих міст і сільських районів способом диверсифікації видів економічної діяльності, у т.ч. стимулювання розвитку сфери послуг, туризму й рекреації, виробництва альтернативних видів палива, надання транспортних та інформаційних послуг тощо;
- посилення економічної спрямованості співробітництва з регіонами країн ЄС у межах Європейської політики сусідства, двосторонніх угод про співпрацю та на рівні єврорегіонів.

## 3.8. ЗАСАДИ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ

### 3.8.1. Нове позиціювання України в Європі

Урядове рішення щодо призупинення підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом стало одним з головних чинників соціального вибуху та підставою для масових протестів у країні. Рішучість українського народу щодо захисту свого цивілізаційного вибору довела, що європейська інтеграція була й залишається головним пріоритетом внутрішньої та зовнішньої політики України.

Тривале співробітництво між Україною та ЄС уже сприяло формуванню комплексних практичних інструментів, послідовне й ефективне використання яких має стати базисом сталого економічного розвитку та модернізації нашої держави, основою стратегії реформування усіх основних сфер і впровадження європейських стандартів з метою реального підвищення рівня життя населення України.

Необхідний інструментарій проведення реформ і наближення до ЄС уже містить Угода про асоціацію. Напрацювання національного механізму імплементації угоди триває в Україні вже кілька років. **Для реалізації положень Угоди необхідна лише політична воля. У даному контексті Кабінету Міністрів України необхідно:**

- визначити національний механізм імплементації Угоди про асоціацію, у т.ч. створення ефективної системи координації процесу європейської інтеграції України на державному рівні;
- посилити контроль і прискорити затвердження Національної програми імплементації Угоди, яка має передбачати детальний перелік заходів покрокової реалізації положень Угоди та строків їх виконання;
- забезпечити перегляд повноважень підрозділів центральних органів виконавчої влади, до відома яких належать питання європейської інтеграції, з метою дотримання зобов'язань у межах Угоди та задля уможливлення виконання ними головних завдань у сфері європейської інтеграції;
- наполегливо та послідовно відстоювати свою позицію щодо надання Європейським Союзом Україні перспективи членства та юридичного її оформлення протягом найближчого часу;
- забезпечити інформаційну підтримку процесу ратифікації та імплементації Угоди про асоціацію, насамперед задля роз'яснення цілей, змісту і призначення Угоди.

Нове позиціонування України в Європі полягає в тому, що наша держава має заявити про себе як про повноцінного суб'єкта міжнародних відносин. Рішучий поступ у реалізації зазначених завдань та активна проукраїнська політика в Європі доведуть, що Україна є дійсно європейською державою та належить до європейської спільноти.

### *3.8.2. Нова формула регіонального співробітництва у Центрально-Східній Європі*

Реальні загрози національній і міжнародній безпеці в регіоні ЦСЄ та поява нових викликів для відносин України із центральноєвропейськими партнерами зумовлюють необхідність переформатування відповідних дво- та багатосторонніх відносин України.

**Актуальними завданнями для України щодо ЦСЄ є такі:**

- пошук компромісу між політикою підтримки закордонних співвітчизників, який здійснюють центральноєвропейські держави щодо України, та потребою нейтралізації автономістських і подекуди відверто сепаратистських тенденцій, які демонструють, зокрема, політичні сили Угорщини та їхні представництва в Закарпатській обл. України;
- вироблення оновленого регіонального формату співробітництва із центральноєвропейськими країнами (з урахуванням оновлення влади після обрання на посаду Президента Словацької Республіки А. Кіски та перемогу в Угорщині на парламентських виборах правоцентристської партії «Фідес»);
- протистояння інформаційному впливу Росії в Україні та в середовищі її західних партнерів, зокрема на тлі досить сильних тенденцій до євроскептицизму в центральноєвропейських країнах;
- зміцнення військово-політичного співробітництва у форматі спільного Вишеградського батальйону й інших форматах НАТО, зважаючи на посилення загроз військово-політичної експансії Росії;
- активізація співробітництва у сфері енергетики, зокрема реверсу газу із Польщі, Угорщини, Словаччини, організація спільних поставок з Німеччини;
- прискорення процесу лібералізації візового режиму між Україною та ЄС, аж до його скасування;
- розроблення механізмів співробітництва у сфері освіти (визнання дипломів, запровадження програм подвійних дипломів, обміну студентами та викладачами, розроблення спільних магістерських і докторських програм);
- використання нових форматів співробітництва між неурядовими організаціями, «мозковими центрами», беручи до уваги нові геополітичні та гео економічні реалії в Європі;
- використання можливостей європейських програм для налагодження взаємовигідного співробітництва між місцевими та регіональними органами влади, зокрема за умов очікуваної децентралізації влади в Україні способом реформування місцевого самоврядування.

### *3.8.3. Регіональне співробітництво у Чорноморсько-Каспійському регіоні*

Головним питанням порядку денного для Чорноморсько-Каспійського регіону стане ситуація довкола Криму, оскільки в разі її невирішення вона автоматично поставить на порядок денний питання перегляду морських кордонів, виключної економічної зони, безпеки судноплавства, видобутку енергоносіїв та безпеки їх транспортування, розвитку регіонального круїзного судноплавства, реалізації проекту Єдиного чорноморського транспортного

кола, безпеки паромної переправи в межах ТРАСЕКА, екологічної безпеки Чорного моря та військово-морської співпраці.

Попри успішність певних багатосторонніх проєктів у Чорноморському регіоні Україні варто зосередитися насамперед на двосторонній співпраці. **Пріоритетними напрямками співробітництва із країнами регіону** мають стати такі:

- із Грузією – європейська інтеграція, економічна співпраця;
- з Азербайджаном – співробітництво у сфері енергетики;
- з Вірменією – пошук нових механізмів співпраці після переорієнтації цієї країни на Митний союз;
- із Туреччиною – військово-морська безпека, безпека судноплавства, захист прав кримськотатарського населення, економічна співпраця та активізація роботи ОЧЕС;
- з Болгарією – європейська інтеграція, захист прав національних меншин, туризм;
- з Румунією – транскордонне співробітництво, європейська інтеграція, спільна участь у реалізації Стратегії ЄС для Дунайського регіону, безпека судноплавства, розвиток круїзного судноплавства, протиракетна оборона;
- з Молдовою – транскордонне співробітництво, безпека кордонів, урегулювання придністровського конфлікту, європейська інтеграція.

**Нова формула регіональної політики співпраці України у Чорноморсько-Каспійському регіоні передбачає вжиття таких заходів:**

- розроблення Комплексної концепції політики щодо Чорноморсько-Каспійського регіону як міжгалузевої – зовнішня політика, економіка, енергетика, транспорт, туризм, міжкультурні зв'язки, міжрегіональне і транскордонне співробітництво;
- розвиток військово-морської співпраці з чорноморськими країнами-членами НАТО;
- відновлення роботи в межах ГУАМ, проведення найближчим часом саміту країн-членів ГУАМ з метою формування сучасного порядку денного організації;
- проведення дво- та багатосторонніх зустрічей із питань безпеки судноплавства в Чорному морі із залученням відповідних структур країн регіону, а також представників Європейської Комісії для впровадження відповідних європейських стандартів;
- відновлення практики проведення Чорноморського інвестиційного форуму для популяризації регіону, обміну досвідом щодо залучення інвестицій, обговорення спільних проєктів, взаємних інвестицій і позиціонування регіональних проєктів, розвитку круїзного судноплавства;
- активізація співробітництва між ОЧЕС та Міжнародним Чорноморським клубом, який об'єднує приморські міста;
- проведення форуму мерів міст і губернаторів причорноморських регіонів задля посилення чорноморської кооперації та підвищення інвестиційної привабливості регіону;
- посилення участі України в реалізації Стратегії ЄС для Дунайського регіону, а також у розробленні нової концепції щодо судноплавства на Дунаї, спрямованої на забезпечення вільного доступу на ринки перевезень;
- ініціювання в межах ОЧЕС питання щодо розроблення регіонального документа на базі Резолюції Генеральної Асамблеї ООН щодо стабільного транзиту енергоносіїв, прийнятої 17 травня 2013 р.;

- ініціювання в межах Ділової ради при ОЧЕС питання створення Чорноморського арбітражу для вирішення торговельних суперечок між країнами-членами;
- обговорення перспективи демілітаризації Чорноморського регіону з усіма партнерами в цьому регіоні;
- організація співробітництва митних і прикордонних служб у регіоні, можливе створення єдиної інформаційно-координаційної бази, що сприятиме і економічному розвитку (можливість спрощення певних процедур), і безпеці (боротьба з контрабандою, транскордонною злочинністю, нелегальною торгівлею, тероризмом тощо).

#### **3.8.4. Пошук нової формули відносин з Росією та Митним союзом**

В умовах фактичної окупації та незаконної анексії частини території Української Держави, зважаючи на активні спроби розповсюдити дестабілізацію на південно-східні області та на реально існуючу небезпеку повномасштабного військового вторгнення російських збройних сил, цілком очевидною є необхідність повного перегляду всього комплексу двосторонніх відносин між Україною та РФ.

Відновлення суверенітету й територіальної цілісності України на засадах міжнародного права має стати постійним пріоритетом зовнішньополітичного курсу України.

Зважаючи на це, необхідно здійснити докорінний перегляд нормативно-правової бази двосторонніх відносин із Російською Федерацією, а також домовленостей у багатосторонніх форматах, скасувавши ті, що втратили актуальність унаслідок агресії РФ та не відповідають інтересам України на сучасному етапі.

##### **У зв'язку із цим доцільним:**

- терміново переглянути окремі міжнародно-правові й політико-правові документи, що регламентують стратегічне партнерство між Україною та РФ, унаслідок одностороннього їх порушення з російського боку. Насамперед ідеться про відповідне формулювання, закладене в Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною та РФ 1997 р., а також про Декларацію про зміст українсько-російського стратегічного партнерства від 12 липня 2012 р.;

- переглянути формат Російсько-Української міждержавної комісії, доцільність існування якої в її сучасному вигляді в нинішній ситуації взагалі викликає сумніви;

- використати факт денонсації т.зв. Харківських угод з боку РФ для формулювання правових оцінок і підстав для подальших судових позовів у міжнародних судах задля відшкодування економічних, фінансових та інших збитків;

- вимагати беззастережної ліквідації базування Чорноморського флоту РФ у м. Севастополі у 2017 р. як наслідку денонсації т.зв. Харківських угод.

Важливим кроком в умовах агресії вбачається призупинення чинності низки галузевих угод і договорів щодо співробітництва у сферах, де співробітництво становить загрозу національній безпеці та обороні України – ОПК, ядерна галузь, торгівля товарами подвійного призначення тощо.



Такі самі заходи мають стосуватися й держав-союзників РФ по Митному союзу (МС) та ОДКБ, передусім тих, які підтримали нелегітимний референдум у Криму та його анексію – Білорусі та Казахстану.

Стосовно відшкодування збитків, завданих незаконними діями РФ, доцільною є інвентаризація майна й інших активів державних підприємств та організацій РФ на території України, унеможливлення його відчуження й виводу коштів за кордони України. Має бути заборонена приватизація або відчуження в інтересах російської сторони (чи союзників РФ по МС) важливих об'єктів промислової та іншої інфраструктури України.

Передумовою стабілізації українсько-російських відносин має стати повне виведення російських військ із території України, у т.ч. Криму, та скасування рішення Ради Федерації Федеральних Зборів РФ від 1 березня 2014 р. про можливість застосування російських збройних сил на території України.

Нормалізація відносин між Україною та Російською Федерацією, а також виведення їх на якісно новий етап розвитку на основі принципово нової нормативно правової бази можливі лише за умов відновлення територіальної цілісності України, поваги до недоторканності її кордонів і припинення диверсійної й іншої підривної діяльності щодо України.

Цілком очевидно, що Україна потребує вироблення механізмів нових міжнародних гарантій безпеки, а також те, що в майбутньому за жодних обставин РФ не може бути таким гарантом.

Співробітництво України з МС на інституційному рівні найближчим часом майже неможливе, а його перспективи є досить примарними. Нові торговельні обмеження з боку МС щодо українських експортерів є вочевидь політично вмотивованими. З боку України логічним є запровадження дзеркальних заходів; доцільним є активне застосування системи міжнародних арбітражів та існуючих механізмів СОТ, насамперед до РФ як до члена СОТ, а також під час переговорів щодо вступу до СОТ Казахстану.

У перспективі, залежно від ефективності політичного врегулювання ситуації та в контексті підписання ЗВТ з ЄС, українські позиції щодо співробітництва з МС отримають якісно нову основу та нові аргументи для ведення переговорів.

### **3.8.5. Удосконалення співпраці зі стратегічними партнерами – США та КНР**

Основою співробітництва України та США є підтримка, яку надає американська сторона євроінтеграційному курсу України та її входженню до європейського та глобального ринків. **Основними складниками взаємодії зі США, в яких зацікавлена українська сторона, є:**

- розвитку демократії, сприяння реформам, залучення американських інвестицій у національну економіку;
- продовження курсу на розвиток співробітництва в усіх галузях, що становлять взаємний інтерес, і переведення двосторонніх відносин у режим практичної рутини з максимально широким спектром векторів співробітництва;
- посилення енергетичної безпеки, у т.ч. щодо розвитку можливостей видобутку нетрадиційних джерел енергії, зміни системи енергоспоживання та зменшення можливостей використання газу як інструменту зовнішнього тиску з боку РФ;

- надання Україні вагомої політичної й дипломатичної підтримки з боку США на тлі антиукраїнської кампанії, розв'язаної Російською Федерацією;
- надання з боку Сполучених Штатів допомоги з відбудови таких державних інституцій, як служба безпеки та армія, а також у залученні української сторони до співпраці з питань міжнародної безпеки, розбудови майбутньої архітектури та платформи європейської безпекової політики;
- переконання американських партнерів стосовно доцільності надання вагомої військової та військово-технічної допомоги Україні;
- підготовка до підписання двосторонньої безпекової угоди між Україною та США за прикладом домовленостей, що існують між США й Республікою Корея та Японією.

**З метою подальшого розвитку відносин між Україною та Китайською Народною Республікою в контексті розвитку стратегічного партнерства двох держав варто здійснити такі кроки:**

- зберігати послідовний поступальний характер відносин з КНР як одним з основних глобальних політичних, фінансових та економічних центрів;
- провести ревізію досягнутих на державному рівні домовленостей та угод задля очищення їх від корупційного складника та опрацювати новий формат співпраці;
- виробити в межах міжурядової Комісії зі співробітництва механізм дієвого контролю за реалізацією започаткованих спільних проєктів;
- розпочати імплементацію Договору про дружбу і співробітництво між Україною та КНР і реалізацію Програми розвитку відносин стратегічного партнерства між Україною та КНР на 2014–2018 роки;
- урахувати важливість «візового питання», без вирішення якого неможлива реалізація ухвалених амбітних планів двосторонньої співпраці, спростити процедуру надання віз громадянам КНР і перетин ними українського кордону;
- сприяти розвитку двостороннього співробітництва в індустріально-інноваційній і науковій сферах, розпочати роботу з опрацювання середньо- й довгострокових планів співпраці між країнами методом виробничої кооперації та способом створення індустріальних парків і зон технологічного розвитку за участі китайського капіталу;
- продовжити взаємовигідну взаємодію з КНР у галузі сільського господарства, продовжити роботу з розширення переліку товарів, що постачаються на китайський ринок, та кола їх учасників;
- опрацювати алгоритм взаємодії та пошуку нових форм співпраці в інвестиційній сфері, розглянути питання створення спільного інвестиційного фонду на паритетних засадах;
- активізувати реалізацію домовленостей щодо відновлення повітряного сполучення між двома країнами;
- вивчити можливість участі України в реалізації китайських ініціатив з розбудови логістичного коридору між КНР і Європою в межах реалізації політики створення Економічного поясу Великого шовкового шляху;
- створити в Україні необхідну інфраструктуру для забезпечення потреб українсько-китайської співпраці;
- залучити фахівців-китаєзнавців і молоді кадри зі знанням китайської мови до поточної роботи на китайському напрямку і в центральні, і в регіональні органи державної влади України.

### 3.8.6. Побудова нової системи гарантій національної безпеки

З огляду на кризу міжнародної системи безпеки та неефективність міжнародного права актуальним завданням для нашої країни залишається пошук надійних зовнішніх гарантій безпеки, закріплених в юридично зобов'язуючих міжнародних документах.

У зв'язку з тим, що позаблоковість України не змогла гарантувати їй безпеку та забезпечити надійний захист національного суверенітету й територіальної цілісності країни, на спеціальному засіданні РНБОУ доцільно порушити питання щодо відмови від згаданої політики позаблоковості та можливості приєднання в майбутньому до європейської системи колективної безпеки та оборони (існуючої нині або такої, що буде сформована пізніше).

Беручи до уваги неоднозначність позиції щодо вступу України в НАТО серед громадян держави, а також країн-членів Альянсу, на першому етапі необхідно задекларувати на офіційному рівні пріоритети України щодо приєднання до колективної системи безпеки (внести відповідні зміни до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України) та провести широкомасштабну інформаційну кампанію з метою роз'яснення громадянам України необхідності й переваг участі України у безпековому альянсі.

Зважаючи на тривалість та успішність співробітництва Україна – НАТО, в переговорному процесі доцільно відстоювати позицію щодо необов'язковості ухвалення ПДЧ для нашої держави, а виконання положень такого плану здійснювати в межах річних національних програм Україна – НАТО.

Необхідно активізувати розвиток двосторонніх контактів із НАТО на всіх рівнях, зосередившись на допомозі Альянсу в підвищенні рівня боєздатності українських Збройних сил та їх підготовки до відсічі зовнішній агресії.

Необхідно ефективно використовувати можливості, що відкриваються для України після підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, однією з яких є юридичне право нашої держави започаткувати співробітництво з Європейською оборонною агенцією та брати участь в ініціативі ЄС *Pooling&Sharing*.

Доцільно також ініціювати переговорний процес із ядерними державами щодо укладення юридично зобов'язуючого документа, який би доповнив положення Меморандуму про гарантії безпеки у зв'язку із приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (Будапештського меморандуму) від 5 грудня 1994 р. конкретними механізмами автоматичного застосування низки заходів для захисту безпеки України та відповідальності провідних держав світу за порушення зобов'язань, зокрема:

- новий документ міг би стати рамковим інструментом гарантій безпеки України, а конкретні договори з питань оборони на двосторонньому рівні могли б бути укладені з ініціативи Києва між Україною та гарантами безпеки країни по Будапештському меморандуму – Великобританією, Францією, США та Китаєм (з кожною із цих держав, або з окремими із них);

- програма співпраці між членами «ядерного клубу», з одного боку, Києвом – з іншого, могла б передбачати обмін розвідувальними даними, надання Україні інформації про повітряну обстановку в реальному часі, участь екс-

пертів у реформуванні українського сектору безпеки та вирішенні конкретних завдань організації оборони, військово-технічну й матеріальну допомогу, організацію та проведення спільних навчань у загрозливий період з метою демонстрації сили тощо.

Додаткові гарантії безпеки Україні надаватиме розширення економічних зв'язків із країнами ЄС, у т.ч. завдяки створенню поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС. Для цього мають бути залучені не лише економічні важелі держави, а й інформаційні ресурси для роз'яснення підприємцям нових умов і можливостей для співпраці на ринку ЄС.

Зниженню економічної залежності України від Російської Федерації сприятиме активізація пошуку нових ринків збуту вітчизняної продукції, у т.ч. на африканському та азійському напрямках, диверсифікація джерел і маршрутів постачання енергоносіїв, залучення коштів міжнародних організацій і приватних інвесторів до проектів у сфері енергозбереження тощо. У цьому контексті доцільно визначити відповідні пріоритети діяльності для ТПП України та посольств у відповідних регіонах, активізувати співпрацю відповідних державних органів з неурядовими професійними організаціями, зокрема УСПП.

## ПІСЛЯМОВА

Головне випробування для України – попереду. Це випробування на спроможність до побудови нової країни, яка відповідає очікуванням і потенціалу суспільства. Саме в цьому і полягатиме суть порядку денного на 2014 р.

Системна криза на певний час посунула на другий план стратегічні побудови, сконцентрувавши зусилля на «пожежному» вирішенні завдань відновлення функціональності основних суспільних інститутів. Проте якнайшвидше відновлення стратегічного процесу перебудови економіки та суспільства на європейських засадах є обов'язковою умовою виживання країни в умовах постійно зростаючої глобальної конкуренції за ресурси, території та сфери гуманітарного впливу.

При цьому необхідно уникати реалізації низки ризиків, які вже перейшли у практичну площину:

- призначення на посади в органах влади за принципом короткострокової політичної доцільності і, як наслідок, перезавантаження корупції та зниження дієздатності системи влади;
- послаблення спроможності держави до гарантування базових прав та особистої безпеки громадян;
- провокування реального сепаратизму через невиважені дії в гуманітарній політиці, загрози засадам існування регіональних еліт;
- надмірного відпливу капіталу із країни унаслідок високих політичних ризиків;
- подальше перетворення політичного конфлікту на соціальний через зниження рівня життя значної частини населення;

- втрати напрацювань у сферах правового та інституційного забезпечення євроінтеграційного поступу України, здійснених згідно із планами підготовки до підписання Угоди про асоціацію з ЄС.

Зазначені ризики можуть призвести до розчарування суспільства в діях нової влади, створити передумови для затягування періоду політичної нестабільності в Україні, а також посилюватимуть чутливість до недружніх зовнішніх впливів.

Варто усвідомлювати, що припинення гострого політичного протистояння стане лише першим кроком на довгому шляху відбудови в Україні довіри до влади. Проте така відбудова необхідна для того, щоб Україна вийшла з випробувань оновленою, єдиною та суверенною, здатною послідовно реалізувати обрані орієнтири європейської інтеграції. Те, наскільки важливою є послідовність та адекватність реакцій держави, засвідчила ситуація з військовою інтервенцією РФ на території АР Крим і м. Севастополя, а також із «гібридним» військовим протистоянням на Сході України. Здійснення прозорих і чесних виборів Президента України є критично важливим кроком на цьому шляху, який має започаткувати динамічний поглиблений процес подальшого реформування системи влади в напрямі її децентралізації та вироблення ефективної політики формування національної ідентичності.

**Наявність суспільного запиту на трансформацію та готовність до радикальних рішень через перезавантаження влади є водночас відповіддю на потребу якісної перебудови суспільства згідно із пріоритетами європейської інтеграції України та з урахуванням викликів післякризового світу.**

Визначення шляхів розвитку країни має відбуватися на засадах консолідованості громадянського суспільства на основі широкого суспільного діалогу, предметом якого мають стати засадничі принципи нових моделей розвитку, які нині стали головними точками суперечок. Досягнення суспільного договору щодо непорушності цих принципів та визначення відповідних гарантій могло б відкрити шлях для виходу України з глибокої політичної кризи, перш ніж відбудеться переростання цієї кризи у соціально-економічну.

Сьогодні основним завданням експертної спільноти України є забезпечення основи та активне сприяння діалогу, який визначить нову модель розвитку суспільства, способи вирішення суперечностей, що спричинили громадянський конфлікт у країні.

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	3
<b>1. ПЕРЕДУМОВИ КРИЗИ</b> .....	4
1.1. Передумови політичної кризи .....	4
1.1.1. Криза політичної системи .....	4
1.1.2. Поширення протестного руху .....	6
1.2. Макроекономічні передумови кризи в Україні .....	9
1.2.1. Зовнішні виклики: Україна в сучасній геоekonomіці .....	9
1.2.2. Особливості та чинники економічної динаміки у 2013 р. ....	10
1.2.3. Грошово-фінансова стабільність та джерела її забезпечення .....	16
1.2.4. Стан та проблеми соціальної сфери .....	24
1.2.5. Системні проблеми поточної моделі економічного розвитку Україн .....	26
<b>2. СИСТЕМНІ ПРОБЛЕМИ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ</b> .....	28
2.1. Суспільно-політичні суперечності .....	28
2.1.1. Втрата суспільної легітимності інститутами влади .....	28
2.1.2. Системне ігнорування гуманітарного складника в державній політиці та дегуманізація українського суспільства .....	31
2.1.3. Несформованість загальнодержавного гуманітарного простору .....	33
2.1.4. Деструктивні зовнішні впливи на гуманітарний простір України .....	35
2.1.5. Вразливість інформаційної сфери .....	37
2.1.6. Сучасні особливості суспільної свідомості .....	40
2.2. Проблеми забезпечення національної безпеки і оборони .....	44
2.2.1. Критичне ослаблення сектору безпеки .....	44
2.2.2. Кризовий стан сектору оборони держави .....	46
2.2.3. Криза системи правоохоронних органів .....	48

2.3. Економічні та соціальні суперечності.....	50
2.3.1. Різке загострення інституційної кризи .....	50
2.3.2. Деформація економічної політики .....	52
2.3.3. Загострення суперечностей державних фінансів.....	53
2.3.4. Руйнування бізнес-клімату та інвестиційної привабливості .....	55
2.3.5. Хронічно низький рівень енергетичної безпеки .....	56
2.3.7. Недієздатність соціальної політики .....	59
2.3.8. Суперечності між Центром і регіонами .....	60
2.4. Проблеми зовнішньополітичної сфери .....	61
2.4.1. Криза міжнародної системи безпеки .....	62
2.4.2. Зростання масштабів глобальних і регіональних загроз .....	63
<b>3. ЗАВДАННЯ ПОРЯДКУ ДЕННОГО ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ .....</b>	<b>65</b>
3.1. Орієнтири політики подолання кризи та засади суспільного діалогу .....	65
3.2. Пріоритети перебудови політичної системи .....	72
3.2.1. Формування нової системи влади на засадах політичної реформи .....	72
3.2.2. Побудова дієвої моделі організації державної влади .....	73
3.2.3. Перебудова територіальної організації влади .....	76
3.2.4. Проведення судової реформи .....	77
3.3. Пріоритети гуманітарної політики для національної консолідації.....	78
3.3.1. Формування культурної політики на засадах діалогу із громадянським суспільством .....	78
3.3.2. Мовна політика в перспективі суспільного консенсусу .....	79
3.3.3. Здійснення ефективної політики формування національної ідентичності .....	80
3.3.4. Модернізація освітньо-наукової сфери як важливий чинник гуманізації суспільства в контексті європейської інтеграції.....	81

3.4. Напрями стратегії зміцнення правопорядку.....	84
3.4.1. Удосконалення структури, функцій, завдань, кадрового забезпечення правоохоронних органів .....	84
3.4.2. Реформування системи кримінальної юстиції та досудового слідства .....	85
3.4.3. Розвиток системи громадської безпеки .....	86
3.4.4. Протидія корупції .....	86
3.5. Пріоритети забезпечення національної безпеки і оборони України .....	88
3.5.1. Удосконалення законодавства України у сфері національної безпеки і оборони .....	88
3.5.2. Набуття нової якості воєнної політики України, упровадження європейських норм і принципів функціонування Збройних сил .....	89
3.5.3. Оновлення воєнно-економічної, воєнно-технічної, воєнно-промислової політики та політики військово-технічного співробітництва України .....	90
3.5.4. Упровадження європейських норм та принципів функціонування сектору безпеки і оборони .....	91
3.5.5. Нейтралізація деструктивних зовнішніх впливів на політичні процеси в Україні .....	92
3.6. Пріоритетні напрями забезпечення енергетичної безпеки України .....	93
3.6.1. Узгодження пріоритетів енергетичної політики ЄС та України у сфері енергетичної безпеки, диверсифікація енергопостачання .....	94
3.6.2. Посилення енергоефективності національної економіки та розвиток відновлюваної енергетики .....	95
3.6.3. Реформування енергетичного сектору .....	95
3.7. Пріоритетні напрями нової економічної політики .....	97
3.7.1. Формування сучасного інструментарію макроекономічної стабілізації .....	97
3.7.2. Реформування податкової системи .....	99



3.7.3. Реформування бюджетної системи та підвищення ефективності використання бюджетних коштів .....	100
3.7.4. Реалізація потенціалу та розвиток підприємництва .....	101
3.7.5. Відбудова інвестиційного клімату й розширення джерел інвестиційного ресурсу .....	103
3.7.6. Розбудова внутрішнього ринку .....	105
3.7.7. Перебудова зовнішньоекономічної політики згідно з новими конкурентними викликами .....	107
3.7.8. Детинізація та протидія впливу капіталу .....	108
3.7.9. Реалізація аграрної реформи .....	109
3.7.10. Соціальна політика: розвиток людського капіталу та соціальна справедливість .....	112
3.7.11. Посилення самостійності й дієздатності регіонів та економічна реінтеграція країни .....	114
3.8. Засади зовнішньої політики .....	117
3.8.1. Нове позиціонування України в Європі .....	117
3.8.2. Нова формула регіонального співробітництва у Центральній-Східній Європі .....	118
3.8.3. Регіональне співробітництво у Чорноморсько-Каспійському регіоні .....	118
3.8.4. Пошук нової формули відносин з Росією та Митним союзом .....	120
3.8.5. Удосконалення співпраці зі стратегічними партнерами – США та КНР .....	121
3.8.6. Побудова нової системи гарантій національної безпеки .....	123
<b>ПІСЛЯМОВА</b> .....	124

Наукове видання

**СИСТЕМНА КРИЗА В УКРАЇНІ:  
ПЕРЕДУМОВИ, РИЗИКИ, ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ**

Аналітична доповідь

Літературні редактори: *І. О. Сандул, Н. І. Палій, О. В. Москаленко*

Коректори: *Н. І. Палій, О. В. Москаленко*

Комп'ютерне верстання: *Є. Ю. Стрижеус, О. Л. Чернявський*

Відповідальний за випуск: *В. М. Сизонтов*

Оригінал-макет підготовлено  
в Національному інституті стратегічних досліджень:  
вул. Пирогова, 7-а, Київ-30, 01030  
Тел/факс: (044) 234-50-07  
e-mail: info-niss@niss.gov.ua

Формат 70x108/16. Ум. друк. арк. 11,6.  
Тираж 300 пр. Зам. № 181.

ДП «НВЦ «Пріоритети»  
01014, м. Київ, вул. Командарма Каменєва, 8, корп. 6  
тел./факс: 254-51-51

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції  
ДК № 3862 від 18.08.2010

*ДЛЯ ПОДАТОК*

*ДЛЯ НОТАТОК*