

**УКРАЇНА ХХІ СТОЛІТТЯ.  
СТРАТЕГІЯ РЕФОРМ І СУСПІЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ**

---

*Експертна доповідь*

*Національного інституту стратегічних досліджень  
до Послання Президента України*

*В. ЯНУКОВИЧА до Українського народу*

### **Автори:**

*Єрмолаєв А. В.* – керівник авторського колективу

*Жаліло Я. А.*, к.е.н., с.н.с., Заслужений економіст України; *Литвиненко О. В.*, д.політ.н., с.н.с.;

*Степико М. Т.*, д.філос.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України

*Бабанін О. С.*, к.ф.-м.н.; *Базилук Я. Б.*, к.політ.н., к.е.н., доцент; *Бакальчук В. О.*, к.філос.н.; *Бараннік В. О.*, к.е.н.;

*Баровська А. В.*; *Белінська Я. В.*, д.е.н., с.н.с.; *Біла С. О.*, д.держ.упр., професор; *Власюк О. С.*, д.е.н., професор,

Заслужений діяч науки і техніки України; *Воротін В. Є.*, д.держ.упр., професор; *Гнатюк С. Л.*, к.і.н.; *Горелов Д. М.*;

*Гуцал А. Ф.*; *Гуцал С. А.*; *Даниляк О. О.*; *Джигга Т. В.*, к.політ.н., доцент; *Дрьомов С. В.*, к.ю.н., *Єгорова О. О.*; *Жук В. І.*;

*Здіорук С. І.*, к.філос.н., доцент, Заслужений діяч науки і техніки України; *Земляний М. Г.*, к.т.н.; *Іценко А. Ю.*, к.філол.н.;

*Іжак О. І.*; *Калекін Ю. В.*; *Кальниш Ю. Г.*, д.держ.упр., с.н.с.; *Каплан Ю. Б.*, к.політ.н.; *Карпенко М. М.*, к.філос.н.;

*Кияк М. Т.*, к.філос.н.; *Кобзаренко А. М.*, к.політ.н.; *Крисенко О. В.*, к.філос.н.; *Кулик В. О.*; *Курнишова Ю. В.*, к.і.н.;

*Кушнір М. О.*, к.держ.упр.; *Луцацій В. С.*, к.соц.н.; *Ляпін Д. В.*, к.т.н., Заслужений економіст України; *Мазука Л. І.*, к.і.н.;

*Манжолла П. Г.*, к.політ.н.; *Маркелов В. М.*, к.політ.н., к.т.н., доцент; *Микал О. К.*, к.і.н.; *Мітряєва С. І.*, к.і.н., с.н.с.,

Заслужений діяч науки і техніки України; *Молдован О. О.*; *Надтока Г. П.*, д.і.н., професор; *Ожеван М. А.*, д.філос.н.,

професор; *Опалько Ю. В.*; *Парахонський Б. О.*, д.філос.н., професор; *Пеліванова Н. І.*; *Пищуліна О. М.*, к.соц.н., с.н.с.;

*Покришка Д. С.*; *Розумний М. М.*, д.політ.н.; *Руднєва О. М.*, к.ю.н., доцент; *Сало І. С.*, к.політ.н.; *Симоненко І. М.*, к.і.н.;

*Сирінський Р. А.*, к.філос.н.; *Скиба М. В.*, к.держ.упр.; *Скороход О. П.*; *Снігур О. В.*, к.політ.н.; *Стародуб Т. С.*, к.політ.н.;

*Тищенко Ю. А.*; *Токман В. В.*, к.філос.н.; *Ус І. В.*; *Фісун О. А.*, д.політ.н., доцент; *Шаров Є. П.*; *Шевцов А. І.*, д.т.н., професор,

Заслужений діяч науки і техніки України; *Шевченко О. В.*, к.е.н.; *Шутович В. В.*; *Яворська Г. М.*, д.філос.н., с.н.с.;

*Якименко Ю. В.*; *Янішевський С. О.*, к.і.н.

### **Рецензенти:**

*Белов О. Ф.*, Заслужений діяч науки і техніки України; *Гесць В. М.*, д.е.н., професор, академік НАН України;

*Грамотнєв В. Е.*, к.е.н.; *Кремень В. Г.*, доктор філософських наук, професор, академік НАН України, Заслужений діяч

науки і техніки України; *Левенець Ю. А.*, д.політ.н., академік НАН України; *Лібанова Е. М.*, д.е.н., професор,

академік НАН України; *Чумаченко М. Г.*, д.е.н., професор, академік НАН України, Заслужений діяч науки і техніки України

### 1. Світова криза: уроки і висновки

Світ переживає одну з найглибших і наймасштабніших криз, що вже отримала власну назву – Велика рецесія. На відміну від попередніх криз (енергетична та фінансова криза 70–80-их, азіатська фінансова криза 1997 р., суверенні дефолти 90-их, біржовий обвал 2001 р.) нинішня Велика рецесія має всі ознаки глобальної системної кризи. Тобто такої, що свідчить про вичерпаність попередньої моделі глобального розвитку і необхідність **докорінних змін у світовій фінансово–економічній та геополітичній архітектурі**.

Глибинні причини кризи полягають не в економічній, а в цивілізаційній площині. Вичерпала себе індивідуалістична культура хижацького ставлення до людини і природи, що девальвувала людські цінності і духовну спадщину та призвела до загальної уніфікації та комерціалізації усіх сфер життя людини, тривалий час руйнувала самотні культури.

Шлях до нової глобальної цивілізації виявився набагато складнішим, ніж це уявляли собі романтики глобалізації минулого століття. І першою дала сигнал на «перезавантаження» світоустрою та переосмислення поглядів на майбутній розвиток світова економіка.

Однією з головних причин нинішньої глобальної економічної кризи стала вичерпаність моделі економічного розвитку на основі розширеного споживання, що тривалий час спонукала до екстенсивного нарощування масового виробництва та прискореного зростання фінансового сектору і сектору послуг.

В умовах прискореної глобалізації кінця XX – початку XXI ст. модель розширеного споживання поширилася у світі як універсальний алгоритм побудови успішної економіки. У результаті склалася система міжнародного поділу праці, в якій провідне місце посіли країни з найрозвиненішою фінансовою системою та високою ємністю внутрішнього ринку, зорієнтованого на задоволення потреб споживчого попиту. Вони стали експортерами технологій, фінансових схем, моделей економічної та соціальної організації, а переважна більшість країн світової периферії набули функції товарного та ресурсного забезпечення. Відтак **консервація нерівномірності розвитку стала однією з ключових глобальних проблем**.

Уповільнення темпів інноваційно–технологічного оновлення наприкінці XX ст. у провідних країнах посилила дисбаланси у світовій економіці. Прискорене нарощування внутрішнього споживання та консервація технологічних укладів спричинили галопуюче зростання цін на ресурси та поглиблення протистояння за контроль над багатими на природні ресурси регіонами. Проблема ресурсного забезпечення економічного розвитку (території, природні ресурси, земля та продовольство) набула ознак глобальної.

Остаточним виразом моделі розширеного споживання став збій фінансово–банківської системи розвинених країн. Нездатність кредиторів обслуговувати непомірні борги призвела до знецінення фінансових інструментів, хвилі банкрутств фінансових установ, тотального обвалу фондових ринків, валютної лихоманки та критичне зниження кредитної активності.

Для запобігання остаточному колапсу фінансових систем уряди переважної більшості країн вимушені були втрутитися у ситуацію. Розпочався процес переосмислення підходів до забезпечення стабільного економічного розвитку.

Передусім було **реабілітовано роль держави як менеджера та активного регулятора ринкових процесів та зроблено акцент на виробленні власних, унікальних моделей подолання криз, пошук власних нових модернізаційних стратегій.**

Достатньо згадати той факт, що за 2008–2009 рр. лише уряди країн «великої вісімки» на програми рятування банків та стимулювання економічної активності виділили трильйони доларів.

По–друге, розпочався **пошук оптимальних систем контролю над фінансовими ринками.** У США та країнах ЄС анонсована банківська реформа та створюються нові регулятори для фінансових ринків. Цьому присвячено і більшість міжнародних форумів, від «великої двадцятки» до регіональних інтеграційних об'єднань, Давоських зустрічей, економічних форумів різних рівнів.

По–третє, одним з ключових напрямів стало стимулювання інноваційного розвитку, запровадження технологій VI та VII технологічних укладів. Ключового значення набуває створення власної інноваційної інфраструктури, що забезпечує максимально короткий шлях від фундаментальних наукових розробок до технологічного втілення та виробничого запровадження інноваційних рішень.

По–четверте, інтенсивнішими стають процеси регіональної інтеграції, що супроводжуються глибокою інтеграцією національних економік та формуванням нових глобальних кластерів, що об'єднують галузі та сфери бізнесу цілих країн. Поряд із посиленням ролі держави як регулятора економічних процесів суттєво підвищується роль та значення регіональних міждержавних об'єднань. І ця тенденція стане панівною в найближчі десятиріччя.

Із набуттям чинності Лісабонською угодою контурів змінено принципи функціонування Європейського Союзу. Набирає динаміки розвиток регіональних об'єднань Сходу – АТЕС, АСЕАН, ШОС. Формуються економічні союзи країн Латинської Америки (Боліваріанська ініціатива) та держав Перської затоки. Оформлення Митного союзу між Росією, Казахстаном та Білоруссю надало поштовх розвитку політико–економічної інтеграції на пострадянському просторі.

Водночас криза ще далека від завершення. 2010 р. і наступні роки – час серйозних іспитів для багатьох країн, що опинилися в лещатах боргів та суверенних ризиків.

Європейський Союз змушений в умовах кризи надавати десятки мільярдів євро допомоги країнам–членам спільноти, що опинилися на межі суверенного дефолту. Зберігається невідомість у глобальній фінансовій системі. Дедалі гострішими стають світові дискусії щодо глибокої реформи міжнародної валютної системи. Зберігаються ризики подовження рецесії, загострення конкуренції навколо ринків найбільш стабільних і зростаючих економік. Високою є і загроза нових фінансових спекуляцій, знецінення активів та підриву економічного суверенітету країн, що розвиваються. Прірва у технологічному та соціальному розвитку між розвиненими країнами та країнами з низьким рівнем конкурентоспроможності дедалі поглиблюються. Зростає і рівень конфліктності у відносинах між глобальними Північчю та Півднем.

Отже, є підстави очікувати на «другу хвилю» кризи, що може суттєво загальмувати темпи відновлювального зростання світової економіки у найближчі 3–5 років.

За таких умов **прискорився процес перебудови всієї політико–економічної архітектури світу.** Під час кризи якісно нового впливу набули нові центри зростання світової економіки – Китай, Індія, Бразилія, низка інших країн. Саме вони, зумівши зберегти випереджальні темпи економічного зростання, сьогодні претендують на роль новітніх полюсів тяжіння у світі.

Економіко–політичний форум «велика двадцятка» (G20) взяв на себе відповідальність за формулювання порядку денного економічних реформ та визначення контурів подальшого світового поділу праці.

Із значними труднощами, проте узгоджуються напрями реформування міжнародних фінансових інститутів – МВФ та Всесвітнього банку. Зокрема щодо збільшення акціонерних квот країн, що розвиваються.

Знову активізується діалог у рамках Дохійського раунду СОТ.

На тлі появи нових лідерів світової економіки порушуються питання трансформації структур та механізмів підтримання міжнародного співробітництва та забезпечення безпеки.

На порядку денному – ідеї оновлення Організації Об'єднаних Націй. Передусім щодо зміни статусу та розширення складу Ради Безпеки, підвищення ролі Генеральної Асамблеї ООН та посилення впливу організацій, утворених при ООН, створення інституту міжнародного судді та відповідного міжнародного суду як єдиного наднаціонального судового органу.

Триває активна дискусія щодо **трансформації глобальної системи безпеки**. Інститути, створені в умовах «холодної війни», втрачають ефективність. Безпекові відносини вже не можуть обмежуватися лише таким інструментом, як військовий блок, і стають дедалі складнішими та багатомірнішими. Поєднання зусиль країн-учасниць військових альянсів із зусиллями країн позаблокових і нейтральних вимагає нових форм та шляхів взаємодії. Потребує нових підходів для свого розвитку європейська система безпеки, включаючи такі напрями, як реформування ОБСЄ, формування нової загальноєвропейської безпекової архітектури та створення гнучкіших систем безпеки на субрегіональному рівні.

Загальносвітові тенденції свідчать, що вже в недалекому майбутньому нова архітектура глобальної безпеки поєднуватиме елементи регіональної співпраці та координування зусиль усіх країн-членів ООН.

Після підписання договору СНО-3 між США та Росією у світі започатковано новий процес ядерного роззброєння, що водночас стимулює новий виток технологічної конкуренції. Зростає попит на новітні неядерні технології як військового, так і мирного призначення.

Поява нових амбітних лідерів світової економіки, прискорення інтеграційних процесів, активне обговорення шляхів реформування інститутів міжнародного співробітництва є свідченням народження якісної трансформації світової архітектури.

**Глобальна криза і глобальні трансформації спричинили нові виклики кожній країні.** Усі без винятку держави і нації будуть змушені захистити своє право і свою амбіцію бути історичним суб'єктом, гравцем і учасником нової світової архітектури.

Ствердження націй в умовах фактичного обмеження суверенітету та прискорених інтеграційних процесів, збереження та розвиток власної ідентичності та економічної спроможності – таким видається головне випробування XXI століття. Прогнозованість і керованість розвитку або поглинання чи розпад – такими є суворі альтернативи результатів цього випробування.

**Перший виклик пов'язаний з гострою конкуренцією за сфери впливу та із стратегіями інтеграції в умовах формування багатопольярного світу.** Ресурси розвитку (території, надра, земля та продовольство) стають предметом боротьби окремих держав, міждержавних союзів та потужних транснаціональних компаній.

**Другий виклик – поглиблення розриву між технологічно розвиненою і соціально забезпеченою Північчю та бідним, відсталим і конфліктним Півднем.** Технологічна багатокладність світу тяжіє до консервативності та інерційності. Сучасні інноваційні економіки країн дедалі відриваються у своєму розвитку від відсталих сировинних чи староіндустріальних країн і регіонів.

**Зростаюче соціальне напруження, зокрема у регіонах, що потерпають від злиднів та нестабільності, формує третій виклик – гуманітарні катастрофи.**

**Четвертий виклик – підвищення конфліктогенності у світі, поява нових загроз безпеці – тероризму, піратства, культурного вандалізму, нових ідеологічних конфліктів.** У цих загрозах віддзеркалюється вся складність нового світоустрою. І очевидним є те, що відповідь на цей

виклик лише з позицій оборони та безпеки є недостатньою і навіть неможливою. Змін потребує вся система міждержавних, економічних та соціокультурних відносин.

**П'ятий виклик полягає у прогресуючому антропогенному впливі на навколишнє середовище,** комерціалізації екології, загрозах нової гонитви за економічні переваги з використанням екологічного та техногенного чинників.

Глобальний світ дедалі частіше переживає катастрофи, пов'язані з наслідками людської діяльності, – зміна клімату, геологічні зрушення, забруднення навколишнього середовища. З очевидністю потрібні нові спільні регулятори, що стримували б та контролювали цей вплив.

**Відповідальність держави, транснаціонального бізнесу та міжнародних організацій за результати своєї діяльності** не можна обмежувати спробами врегулювання обсягів викидів (Кіотський протокол до рамкової конвенції ООН про зміни клімату) та мінімізації загроз від розповсюдження ядерних матеріалів. Очевидно, що питання цієї відповідальності **потребують посилення контролю,** як і необхідність держав–членів світової спільноти брати участь у розв'язанні зазначених проблем.

Трагічний досвід Чорнобильської катастрофи є уроком і прикладом для усього світу: локальних катастроф більше не існує. Кожна подія стає сьогодні глобальною за суттю і масштабом впливу на міжнародні відносини, економіку, безпеку.

Ці та інші виклики мають стати предметом серйозного і відвертого діалогу за участю усіх без винятку націй. Вже у вересні 2010 р. має відбутися саміт ООН «Цілі розвитку тисячоліття», на якому вперше буде здійснено спробу знайти спільні рішення щодо накопичених світових проблем розвитку.

Фундаментом для такого діалогу мають стати:

- гуманістичні ідеали та цінності;
- соціальний прогрес в інтересах усіх народів та держав на основі послідовного вирівнювання розвитку;
- толерантність і взаємовідповідальність.

Саміт має започаткувати відвертий діалог народів, об'єднаних у глобальну цивілізацію, що інтегрує і зберігає різні культури й цивілізації. Альтернативою такого діалогу є лише боротьба за виживання в умовах реальної загрози антропогенної катастрофи.

Світ швидко змінюється. І хоча контури майбутньої глобальної цивілізації ще не завершені, а протиріччя між основними світовими гравцями не вирішені, Україні потрібно докласти значних зусиль та продемонструвати політичну волю для того, щоб взяти повноцінну участь у цих процесах. Важливо закріпити за собою роль активного суб'єкта прийняття рішень, а не пасивного спостерігача, який лише підлаштовується до мінливої кон'юнктури.

## **2. Уроки кризи: внутрішній вимір**

**О**станніми роками Українська держава потерпала від політичних криз і економічної нестабільності. Провальна, волюнтаристська політика 2005–2009 рр., помножена на впливи глобальної фінансово–економічної та інституційної криз, поставила країну на межу виживання як держави і як політичної нації. Дедалі частіше на адресу України лунали загрозливі попередження про можливості розпаду держави, громадянських конфліктів та економічної катастрофи.

Комплекс економічних та суспільно–політичних проблем за відсутності структурних реформ в економіці, державному управлінні, соціальній сфері призвів до того, що Україна чи не найбільше серед європейських країн потерпає від світової кризи. За сумарними показниками рівня життя

Україна посідає 69–те місце у світі, що засвідчують рейтинги країн з рівня життя, оприлюднені Інститутом прикладного системного аналізу й Міжнародною базою даних WDC.

У цьому ж рейтингу в категорії «безпека життя» Україна посіла 69–те місце, у Глобальному рейтингу конкурентоспроможності World Competitiveness Yearbook 2010 Україна посіла передостаннє 57–ме місце. А у рейтингу економічних свобод від інституту Heritage Foundation і видання The Wall Street Journal – 162–ге місце серед 183 країн світу і демонструє негативну динаміку. За даними експертів, країна відстає від інших європейських держав, особливо щодо створення підприємницького середовища і викорінення корупції. У рейтингу Transparency International за рівнем корупції Україна посіла 146–те місце зі 180 країн.

Світова криза та системні внутрішні протиріччя спричинили **специфічний кризовий характер розвитку України**. Суспільство та економіка стають дедалі менш чутливими до викликів розвитку, оскільки постійно борються за виживання.

Водночас нечутливість до нових викликів та загроз руйнує **соціальний імунітет**, суттєво звужує уявлення про масштаб існуючих проблем, примітивізує вимоги до політики і політиків. У результаті питання розвитку та суспільного прогресу опинилися у суспільній свідомості на другому плані.

Останні три роки виявились найбільш руйнівними для економіки та суспільної моралі.

Інформаційний невроз нескінченних політичних баталій з використанням в якості розмінної монети найскладніших питань суспільного розвитку провокував напруження і водночас суттєво знижував суспільну мотивацію до продуктивної праці, творчого пошуку, довгострокового планування як ділового, так і повсякденного життя.

Політизація історичних питань, викривлена мовна політика, ідеологізація освіти призвели до погіршення суспільної атмосфери. При цьому питання внутрішнього діалогу, задоволення потреб етнокультурних спільнот вирішувалися за залишковим принципом.

**Деградація базових соціальних інститутів** – освіти та виховання, охорони здоров'я, захисту старшого покоління, материнства, духовно–культурної сфери життя та підміна гуманітарної політики деклараціями знецінили конституційно закріплені ідеали соціальної держави.

Усе це посилювало рівень конфліктності у суспільстві, дезорієнтувало громадян, створило ґрунт для зростання патерналістських настроїв і спрощених запитів суспільства. А відсутність серйозних змін в економічному та політичному житті консервувало такі настрої, що свідчить про **кризу перспективи** у суспільній свідомості.

Після завершення пострадянських трансформаційних реформ наприкінці 90–их – початку 2000–их років Україна так і не перейшла до критично важливих **модернізаційних реформ «нової хвилі»**. Як наслідок, більшість започаткованих процесів та змін залишились незавершеними, недозрілими, а подекуди спотвореними.

**Політична система виявилася майже недієздатною та низькоефективною.**

Конфліктність та дуалізм виконавчої влади, слабе самоврядування, корумповані і нечесні суди, нерозвинені політичні партії – лише окремі аспекти цієї проблеми.

Відчутною стала політизація та надмірна ідеологізація влади на всіх рівнях. Українським негативним явищем є політична «приватизація» державних інститутів та партійний принцип комплектації управлінських кадрів. Це зумовило підвищення конфліктності роботи влади, ускладнило горизонтальну співпрацю, реалізацію державних програм.

Український парламент тривалий час працював без дієздатної більшості.

Політична корупція та нерозвиненість партій, їх електоральна обмеженість стали причиною регіональної самозамкненості. Все це значно ускладнює процеси внутрішньої інтеграції України, культурного та соціального діалогу між різними територіями, відриває інститути самоврядування від вирішення конкретних проблем територіальних громад.

Фактично Україна зіткнулася з кризою конституційного порядку, коли Основний закон та громадянські права опинилися в повній залежності від влади та інституційних конфліктів. Як наслідок, основні права та свободи громадян не підтверджувалися практичними діями влади, змінами в країні, дієвим судовим захистом.

Поширеним явищем став політичний популізм, що реалізовував спрощений варіант ідеологічної доктрини. Тривала «політична війна», протистояння між гілками влади, політична корупція та економічна злочинність девальвували державу в очах громадян. Рівень довіри до влади і держави сягнув критичної межі.

**Соціально–економічна сфера** України зазнала важких втрат під час гострої фази глобальної фінансово–економічної кризи.

Протягом календарного річного періоду (IV квартал 2008 – III квартал 2009) в економіці спостерігалися всі класичні вияви депресії: різке скорочення промислового виробництва, параліч фінансово–банківської системи, катастрофічний стан державних фінансів та загроза колапсу системи соціального забезпечення.

Загалом у періоди максимального загострення кризових явищ спад економіки досягав 20,3 % ВВП (I квартал 2009 р.), а скорочення промислового виробництва фіксувалося на рівні 31,8 % (I квартал 2009 р.).

Уразливість національної економіки була зумовлена низкою хронічних проблем:

- домінуванням «сировинних» галузей (зокрема ГМК, АПК, хімічної промисловості);
- значною залежністю від цінової кон'юнктури зовнішніх ринків;
- низькою енергоефективністю виробництва;
- зношеністю основних виробничих фондів;
- слабкою розвиненістю внутрішнього ринку.

Проте негативний ефект кризи можна було пом'якшити в разі початку структурної перебудови, повернення держави до активного управління економічними процесами та економічного планування, розширення інвестиційної функції державної політики та мобілізації внутрішніх інвестиційних джерел розвитку економіки.

На жаль, в останні передкризові роки держава усунулася від управління якістю економічного зростання. Базова функція влади була зведена до забезпечення поточного споживання громадян та перерозподілу ресурсів через державний бюджет. Потужні державні підприємства використовувалися лише як донори бюджету. Фактично держава перетворилася на виокремлену надбудову над національною економікою, відмовившись від захисту інтересів внутрішнього ринку та вітчизняних виробників.

Ще менш адекватною до викликів кризи виявилася **зовнішня політика** держави. На тлі внутрішніх політичних скандалів та економічних провалів Україна динамічно втрачала партнерів, довіру і можливості співпраці. Спроби прискореного вступу до НАТО підтримані не були. Євроінтеграційна політика не підтверджувалася практичними діями. Східна політика фактично була фрагментарною, погано прорахованою. Остаточо втрачено довіру зі стратегічним партнером України – Російською Федерацією. Зруйновано зв'язки, торговельні війни і не вигідні для України газові угоди 2009 р. – логічний наслідок такої зовнішньої політики.

При позірній зовнішньополітичній активності майже до мінімуму було зведено дипломатичне та інституційне підтримання промислово–інвестиційної кооперації та інтеграції української економіки у світову та регіональну системи поділу праці. Чи не єдиним досягненням за п'ять років можна вважати вступ України до СОТ. Проте на тлі кризи важко оцінити реальний економічний ефект від лібералізації торговельного режиму, а низький рівень захищеності внутрішнього ринку в умовах кризи лише каталізував негативні процеси.



Таким чином, **нереформованість країни, неефективність «старої економіки», штучно культивована внутрішня конфліктність та непослідовна зовнішня політика стали поряд з впливами глобальних кризових процесів другою складовою кризи в Україні.**

### **3. Україна має шанс**

2010 рік став моментом істини. Після напруженої президентської виборчої кампанії було відкрито шлях до відновлення ефективної роботи владних інститутів, подолання їх конфліктності та взаємоблокування.

У найкоротші терміни було створено парламентську коаліцію, яка у тісній співпраці з Президентом сформувала дієздатний уряд та виконавчу вертикаль.

Створюється відповідальна влада, мотивована до співпраці на стратегічну перспективу.

Намітилися позитивні тенденції в національній економіці. Спостерігається поступове зростання ділової активності та промислового виробництва, знижується напруженість у фінансовому секторі, відновлюється ринок праці.

За короткий час новій владі вдалося стабілізувати відносини з ключовими партнерами України – Євросоюзом, США та Російською федерацією, вийти на якісно новий рівень діалогу та співпраці з міжнародними організаціями та установами. Україна повертає до себе довіру інвесторів та світових кредиторів.

Таким чином, створюються передумови для **реалізації нового курсу на глибокі реформи та системну модернізацію країни**, що охоплює всі сфери суспільного життя та завершує «нову хвилю» необхідних соціально–економічних перетворень.

**У фокусі нового курсу – людина як унікальна особистість і як громадянин, патріот своєї Батьківщини.**

Нова інфраструктура країни, робочі місця, новітні соціальні та виробничі технології, соціальний захист наповнюються реальним сенсом лише тоді, коли підпорядковані гуманістичним цілям суспільного розвитку, економічного і духовного розкріпачення особистості, турботою про його життя, здоров'я та матеріальний стан, практичними гарантіями громадянських прав та свобод.

Новий курс гарантує **суверенність** вибору Українським народом власного шляху розвитку, зміцнення **ідентичності** української політичної нації як консолідованої багатокультурної спільноти, **інтегративність** суспільства на засадах внутрішнього діалогу, гуманістичних цінностей та толерантності, **гуманістичні цінності** як систему найвищих цінностей для громадян незалежно від віросповідання чи політичних поглядів, **громадянську єдність** – основу для спільних дій і громадянського патріотизму.

Модернізація країни та результативність реформ «нової хвилі» стануть основою для досягнення історичного консенсусу на шляху націєтворення та утвердження України як сучасної демократичної республіки. Саме ідеали республіканізму та утвердження громадянського суспільства дозволять реалізувати курс реформ як справу усього народу, як справу кожного громадянина.

Наявна широка соціальна база реформ, позитивні зрушення в економіці, стабільність влади та довіра міжнародних партнерів дають реальну надію на закріплення стабілізаційних процесів та ефективне запровадження системних модернізаційних реформ.

На порядку денному:

- модернізація політичної системи та розвиток республіканських засад Української держави. Створення ефективної та відповідальної влади, підзвітної і підконтрольної громадянському суспільству, реформа судової влади, розвиток засад самоврядування та нової регіоналістики;

- захищеність і повноцінна реалізація громадянських прав і свобод, забезпечення верховенства права та демократичного порядку;
- подолання корупції та виведення економіки з «тіні»;
- глибокі соціально–економічні реформи «нової хвилі» та перехід до нової моделі економічного зростання, що ґрунтується на інноваційно–інвестиційній моделі «випереджальної модернізації», створення національної інноваційної інфраструктури;
- розвиток конкурентної національної економіки як необхідної умови національного утвердження, формування сучасної високотехнологічної економічної структури;
- відновлення суспільного діалогу, досягнення стабільного громадянського та політичного миру, загальнонаціональної консолідації;
- запровадження нової гуманітарної політики, яка полягає в утвердженні гуманістичних ідеалів та цінностей як основи розвитку української політичної нації, етнокультурних спільнот як її невід’ємних складових та кожної особистості, розвитку єдиного національного гуманітарного простору;
- результативна зовнішня та безпекова політика національного прагматизму, що ґрунтується на принципах відкритості, позаблоковості, достатньої обороноздатності, максимізації економічного та політичного результату на користь національних інтересів;
- реалізація європейського цивілізаційного вибору України, створення спільної зони вільної торгівлі та набуття асоційованого членства України в ЄС.

Україна використовує досвід світових лідерів, що подолали шлях системних криз і досягли успіхів, знаходячи власні відповіді на виклики часу. Сполучені Штати часів Великої депресії, післявоєнні Німеччина та Японія, амбітний Китай та багато інших країн довели своїм прикладом, що не існує універсальних рецептів, але є досвід, впевненість і опора на власні сили, воля до позитивних змін, мистецтво взаємовигідного міжнародного партнерства.

Україна має шанс. Цей шанс буде реалізований шляхом змін, ствердження гуманістичних цінностей та демократичних засад розвитку. Реалізація цього шансу – справа усіх громадян України.

# Частина 1. СТВЕРДЖЕННЯ РЕСПУБЛІКИ

---

## Розділ 1. Модернізація політичної системи і розвиток громадянського суспільства

### 1.1.1. Республіканська ідея та досягнення історичного консенсусу

**Н**екритичне запозичення західних концептів суспільно–державного розвитку та брак досвіду державного будівництва в українській еліті призвели до тривалого застосування неадекватних алгоритмів державотворення. Йдеться передусім про спроби побудови демократичної системи та ринкової економіки без одночасної розбудови суспільних інститутів республіканського типу, що передбачають широку свідому участь громадян у вирішенні питань життя країни, їх взаємодію на демократичних засадах, визнання громадянина ключовим суб'єктом суспільних перетворень. Відсутність згаданих інститутів призвела до виникнення «фасадної демократії», суттєвих деформацій економічного розвитку країни, поляризації суспільства, результатом яких є відсутність національного консенсусу з базових питань суспільного розвитку, соціально–економічна нестабільність та комплекс інституційних дисбалансів як в окремих системах державного управління, так і в загальній моделі розвитку країни. Відсутність у декількох поколінь української влади розуміння того, що існує пряма взаємозалежність між обраною моделлю розбудови суспільства та процесами соціально–економічного занепаду, лише загострили системність та глибину кризових явищ в країні.

Виходом із ситуації є переосмислення інституціональної природи Української держави, її історично–цивілізаційної місії та соціокультурної сутності. Адже закладена у фундамент Української держави матриця радянського світогляду відтворювала у суспільстві відносини, що значно спотворили проголошені як суспільні орієнтири поняття політичної свободи, рівності перед законом та права рівних можливостей. Як наслідок, у системі суспільно–політичних відносин практично відсутній компонент республіканізму, без якого дальший розвиток українського суспільства є досить проблематичним. Тому необхідною є трансформація системи суспільних відносин та політичної системи, зокрема у **напрямі створення справжньої республіки** (від лат. res publica – спільна справа), **що об'єднана загальним інтересом громадян у розвитку держави. Загальнонаціональний республіканський консенсус має стати новим суспільним договором для України.**

Нині ідея республіканізму визначає суспільний розвиток усіх розвинених країн світу, інституційно реалізуючись у трьох основних вимірах: культурному, політичному та соціальному.

Політичний вимір пов'язаний із загальним виборчим правом, що створює інституціональне підґрунтя розвитку демократії через включення громадян у політичне управління.

Соціальний вимір будується на громадянському розумінні суспільства як спільного блага та свідомого ототожнення власної долі і майбутньої історії спільноти.

Культурний вимір – створення єдності громадян, що формується за принципом недискримінаційного включення всіх етнічних, конфесійно–релігійних та соціальних груп.

Поєднання трьох вимірів республіки у **новому проекті Української нації, заснованому на ефективних інститутах народного представництва та ідеях загальногромадянського залучення до розбудови суспільства, є основним шляхом виходу України з ситуації соціально–політичного застою.** Опорною точкою взаємодії республіканських інститутів має стати економіка країни, реформована на засадах спільної відповідальності великого бізнесу та суспільства, приватних власників та найманих працівників.

Головне надбання республіканізму полягає в розумінні держави як спільного спадку – історичного надбання нації, що потребує особливих механізмів його реалізації – через залучення нових форм владних дій та політичних процедур. Інноваційною особливістю цих нових механізмів є залучення до процесів політичного управління кожного громадянина, забезпечення підконтрольності системи державних інститутів громадянам.

Реалізація ідеї республіканізму в політичній сфері України має здійснюватися на основі низки базових принципів.

Насамперед це **розвиток багатостороннього політичного діалогу** – становлення політичної культури консенсусного типу, відмова від «боротьби всіх проти всіх». При цьому розвиток політичного діалогу слід розглядати не лише в контексті удосконалення системи влади і взаємодії ключових політичних акторів. Важливою його складовою є налагодження постійної взаємодії між владою та суспільством, формування політично та громадянсько активного суспільства, дієвих механізмів формування суспільних інтересів, представлення їх у владі, забезпечення відповідальності та звітності влади перед суспільством. Звідси випливає необхідність корекції наявної в Україні моделі демократії: **доповнення представницької демократії демократією участі та демократією обговорення, розширення форм прямої демократії.**

Наступним принципом є **«деприватизація» політики** – зменшення впливу на владу партикулярних інтересів, ширша репрезентація інтересів великих соціальних груп. З огляду на те, що останніми роками одним з ключових суб'єктів політичного процесу в Україні стали бізнес–політичні угруповання, а вітчизняна політика в багатьох аспектах безпосередньо уподібнилася економічній діяльності, «деприватизацію» політики слід розуміти і як її розумну «дееконімізацію».

Україна зможе подолати політичну дезорганізацію та здійснити перехід до нових політичних практик лише за умови реабілітації у суспільній свідомості постеконімічних цінностей, **визнання цінності спільного блага та пріоритету суспільного інтересу.**

Важливим принципом республіканської модернізації політичної системи має стати **формування традицій відповідальної політики:** сприяння становленню відповідальної влади одночасно з формуванням культури відповідального політичного вибору громадян.

Створений на основі цих принципів новий **проект Української держави–республіки** має стати основою мобілізації рушійних класів суспільства заради спільної справи перетворення населення країни на державницьку націю, що є ключовою передумовою становлення України як економічно і соціально розвиненої, культурно багатой країни – одного зі світових лідерів XXI ст.

### 1.1.2. Розвиток громадянського суспільства

У сучасних демократичних політичних системах громадянське суспільство є системоутворювальним чинником республіканського ладу. Саме **громадянське суспільство є основною формою реалізації базового республіканського принципу «спільної справи»** – об'єднанням громадян заради вирішення спільних проблем.

Якість громадянського суспільства в Україні значною мірою визначатиме успішність процесу «перезаснування держави» на засадах республіканізму. Саме громадянське суспільство є інтегратором, реально спроможним гармонізувати інтереси населення країни в цілому та його окремих соціальних груп, ключовим, нарівні з державою, суб'єктом реформування суспільства. На порядку денному в Україні – **активізація розвитку громадянського суспільства як ключового суб'єкта здійснення нового суспільного договору**. Реалізація стратегічних напрямів вітчизняного державотворчого процесу вимагає нових підходів та нового ставлення до питань підвищення участі громадян у процесі прийняття суспільно–політичних рішень, орієнтації на посилення соціотворчої громадської активності і розвиток культури громадянськості.

Нааявний стан вітчизняного громадянського суспільства свідчить про його недостатній потенціал як суб'єкта суспільних перетворень.

Так, наприклад, на 10 тисяч населення України припадає 11 громадських організацій, тоді як в Угорщині – 46, в Хорватії – 85, в Естонії – 201. До того ж, на думку багатьох експертів, більшість зареєстрованих в Україні громадських організацій існують лише формально. Низьким залишається і рівень участі громадян у діяльності громадських організацій.

Протягом кількох останніх років мало місце певне зростання громадської активності, однак переважно стихійного протестного характеру, часто спровокованої суперечливими рішеннями органів державної влади та місцевого самоврядування. Разом з тим запроваджені інституційні механізми представлення інтересів громадськості в органах державної влади наразі функціонують недостатньо ефективно. При значній частині центральних та місцевих органах влади громадські ради і комісії взагалі не були створені або існують суто формально: так, протягом 2009 р. лише близько 50 % громадських рад при органах виконавчої влади регулярно збиралися на засідання. Такий важливий інститут формування громадянської активності, як органи самоорганізації населення – базова ланка місцевого самоврядування – в Україні поки що не набув належного розвитку.

Суттєвою перешкодою на шляху формування дієздатних суспільно впливових громадських організацій є і низький рівень готовності самих громадян до участі в них. Досі переважна більшість громадян України переконана, що не може ефективно обстоювати свої права і свободи, впливати на стан забезпечення власних політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, впливати на підготовку та прийняття управлінських рішень, зокрема на місцевому рівні.

Основною причиною недостатньої розвиненості громадянського суспільства в Україні є брак соціального капіталу – норм та цінностей, що уможливають спільні дії у соціальних групах. Це викликано двома основними чинниками:

- значною вагою домодерних форм соціальної інтеграції – переважанням у соціальній взаємодії міжособистісних контактів родинного чи земляцького походження над загальногромадянськими (красномовний приклад – феномен «кумівства»);
- впливом традицій радянської авторитарної держави з її орієнтацією на вертикальні соціальні зв'язки (між державою та громадянином) на протигагу горизонтальним (між громадянами).

Зміцнення суспільної довіри, формування соціального капіталу є завданням всього суспільства в цілому, його неможливо вирішити лише засобами державної політики. Водночас цілеспрямована політика сприяння розвитку громадянського суспільства може відіграти роль «точки зростання» у формуванні нової культури взаємодії між органами влади та громадськістю.

Одним із засадничих принципів зазначеної політики має стати **нове розуміння поняття «дерегуляція»**, що має стосуватися не лише суб'єктів економічної діяльності, а й громадських організацій у сенсі розширення можливостей інституцій громадянського суспільства щодо виконання певних суспільних функцій, поступового скорочення безпосередньої участі держави у вирішенні питань суспільного життя. Громадські організації, як і органи місцевого самовряду-

вання, можуть стати об'єктами передання повноважень органів державної влади: їм можуть бути передані функції, які нині виконують органи державної влади.

Наступний принцип – **формування нового концептуального бачення засад прямої демократії**, яке б враховувало: сучасні особливості політичної системи України та рівень розвитку її основних інститутів; необхідність створення умов для зростання середнього класу як основи розвиненого громадянського суспільства; надання громадянам інформаційної допомоги щодо їх прав та можливостей впливати на рішення влади й поширення позитивного європейського досвіду взаємодії влади і громадськості у розв'язанні проблем місцевого значення. Разом із цим потребують правового удосконалення питання створення та діяльності громадських організацій, реалізації місцевих ініціатив, проведення загальних зборів за місцем проживання, місцевих громадських слухань, реагування органів державної влади та місцевого самоврядування на звернення громадян.

На часі й **нова філософія діяльності інститутів взаємодії органів влади і організацій громадянського суспільства**, таких як громадські ради при органах влади. Її сутністю має стати перехід від централізованого, майже авторитарного способу формування цих рад органами влади до формування їх соціально активними інституціями громадянського суспільства, забезпечення прозорості й інформаційної відкритості діяльності громадських рад.

Ефективний діалог між владою і суспільством потребує **спільного інтелектуального простору влади і громадськості**, що має бути сформований через постійну експертну співпрацю органів влади і незалежних аналітичних центрів, участь фахівців громадських інституцій у підготовці рішень державної політики й аналітико–прогнозному супроводженні діяльності органів влади. Особливістю цього простору має стати змістовна конкуренція та взаємовигідна конвергенція альтернативних проектів вирішення ключових питань життя суспільства.

Невід'ємною складовою діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування має стати **широке використання кадрового потенціалу громадських організацій**, залучення активістів, які працюють у структурах громадянського суспільства, до роботи в органах влади.

Важливим завданням розвитку громадянського суспільства в Україні є **формування єдиної загальногромадянської ідентичності**. Політичні спекуляції на наявних міжрегіональних відмінностях сприяють консервації домодерних (за принципом родини, земляцтва тощо) форм соціальної комунікації, перешкоджають формуванню культури громадянської взаємодії, суспільної довіри. Тому до порядку денного пріоритетних завдань державної політики має бути включений розвиток загальнодержавних програм сприяння розвитку громадянського суспільства, сприяння утворенню загальнонаціональних та міжрегіональних коаліцій громадських організацій тощо.

Утім будь–які кроки на шляху розвитку громадянського суспільства неможливі без їх відповідного ресурсного забезпечення. Ще одним принципом діяльності органів влади є **заохочення соціально значущої діяльності інституцій громадянського суспільства на рівні державного та місцевих бюджетів**. Особливої матеріально–фінансової допомоги у різних формах потребує становлення органів самоорганізації населення.

Стратегічна мета державної політики у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства полягає у підтриманні становлення громадянського суспільства як інституту ефективного захисту прав і свобод громадян, задоволення їхніх інтересів, одного з ключових – нарівні з державою – суб'єкта вирішення питань суспільного розвитку. Україні потрібна нова якість функціонування інститутів громадянського суспільства, що виявлятиметься в активній участі громадських організацій і кожного конкретного громадянина у формуванні та реалізації державної політики, у справі зміцнення національної державності та соціально–політичної стабільності.

Дієве громадянське суспільство є одним з наріжних каменів демократичної політичної системи, інструментом ефективного вирішення суспільних проблем, одним з ключових чинників

забезпечення стійкості суспільних інститутів до кризових викликів сучасного світу, запорукою сталого розвитку країни.

### **1.1.3. Принцип верховенства права**

Одним з найважливіших інституціональних принципів республіканського устрою є принцип верховенства права, який забезпечує повноцінну реалізацію трьох основних вимірів республіканської ідеї: формує єдність громадян як народу – єдиного джерела влади і носія суверенітету, що складається з усіх громадян без жодних обмежень; легалізує можливість їх спільних дій щодо управління державою; сприяє усвідомленню суспільства як спільного блага.

Дієвість принципу верховенства права, довіра громадян до наявних правових норм, відчуття власної захищеності законом України є передумовою продуктивної суспільної діяльності громадян України, всебічного розвитку суспільства.

На жаль, досі не вирішено багато питань розбудови правової держави, остаточно не подолано наслідки тривалого панування авторитарного типу державного управління з притаманним йому правовим позитивізмом. Конче необхідним є об'єднання зусиль усіх гілок влади з інститутами громадянського суспільства для укорінення принципу верховенства права у законотворенні, правозастосуванні, судочинстві, діяльності виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, у правовій освіті. Адже саме принцип верховенства права над державою та над законами є одним з найцінніших здобутків людства.

Принципу верховенства права мають відповідати і законодавство України, й організація та діяльність органів державної влади, зокрема у сфері адміністративної та судової практики. З огляду на це інституціональний розвиток вітчизняної правової системи має відповідати низці основних вимог.

1. Зрозумілість норм поведінки, закріплених у нормативно–правових актах, для громадян. Не повинно бути ситуацій, коли кілька законів по–різному врегульовують одні й ті самі суспільні відносини, коли підзаконні акти суперечать закону, коли органи влади на місцях застосовують інструкції, а не закон, коли положення закону сформульоване так, що його можна тлумачити по–різному, коли роз'яснення підмінюють положення нормативно–правових актів тощо.

2. Стабільність і послідовність законотворчої діяльності парламенту та нормотворчої діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. З одного боку, держава зобов'язана швидко та ефективно реагувати на нові потреби у врегулюванні тих чи інших суспільних відносин. З іншого – потрібно змінити практику постійної зміни «правил гри», нестабільності законодавства, розвиток якого є непрогнозованим. Невиправданою є ситуація, коли ключові питання в різних сферах суспільних відносин регулюються законами, яким вже по 30–40 років, які давно не відповідають ані часу, ані потребам суспільства. Відповідно основне завдання – забезпечити оптимальний баланс між стабільністю та динамізмом правового регулювання.

3. Однотипність правового режиму регулювання відносин. Неприпустимою є ситуація, коли з аналогічних питань ухвалюються різні рішення.

4. Відповідність законодавства сучасним світовим стандартам прав і свобод людини. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, за виконання обов'язку із забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Це є не тільки обов'язком Української держави перед своїми громадянами, а й міжнародним зобов'язанням нашої країни. Ратифікувавши численні міжнародні договори з прав людини, Україна взяла на себе зобов'язання із забезпечення дотримання положень цих договорів на своїй території. Юридична природа зобов'язань за цими угодами згідно з положеннями ст.ст. 26, 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів передбачає виконання всіма гілками влади, а також громадськими та державними структурами на будь–якому рівні – національному, регіональ–

ному чи локальному – всіх зобов’язань без будь-яких винятків або обмежень. Жодна норма національного законодавства включно з нормами Конституції, будь-які **політичні, соціальні, культурні або економічні обставини всередині країни не можуть бути виправданням неспроможності виконати зазначені зобов’язання**. Ґрунтовна ревізія виконання зобов’язань України за чинними міжнародно-правовими угодами у сфері прав людини з метою усунення наявних прогалин та колізій є важливим завданням для всіх органів державної влади та місцевого самоврядування.

5. Відповідність нормативно-правових актів загальним принципам права, закріпленим у Конституції України, передусім свободи, справедливості, рівності. Для цього необхідно:

- забезпечити високу нормопроектну якість проектів законів та підзаконних нормативно-правових актів, ухвалити закон про нормативно-правові акти;
- розробляти та ухвалювати закони тільки тоді, коли їх прийняття є дійсно необхідним та виправданим;
- здійснити поступову ревізію законодавства, усуваючи недоліки, прогалини та колізії;
- забезпечити більшу доступність законів, зокрема через їх широке оприлюднення, ширшу участь громадянського суспільства в підготовці нормативно-правових актів.

6. Неможливість зворотної дії нормативно-правових актів та неприпустимість звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод людини і громадянина при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів. Має бути припинена практика ухвалення законів та підзаконних актів, якими вводяться мораторії та інші тимчасові обмеження прав громадян.

7. Подолання основних інституційних недосконалостей судової системи України, зокрема:

- зволікання з розглядом справ у судах;
- незабезпечення права громадян на правову допомогу;
- низька якість судових рішень, про що свідчить значний відсоток скасованих рішень під час їх перегляду в апеляційному чи касаційному порядку;
- невиконання судових рішень;
- низьке матеріально-технічне забезпечення судів.

8. Приведення діяльності правоохоронних органів у відповідність до конституційного принципу верховенства права. Важливим елементом цього процесу є реформа української прокуратури, що має здійснюватися у системному зв’язку з діяльністю держави у сфері боротьби з корупцією. Потрібно чітко узгодити повноваження органів прокуратури та спеціалізованих органів із боротьби з корупцією, що зараз створюються, розумно застосовуючи при цьому світовий досвід.

#### **1.1.4. Напрями вдосконалення конституційного дизайну та засоби реалізації конституційної реформи**

Розвиток системи суспільних відносин на засадах республіканізму потребує реформування політичної системи країни в напрямі дальшого розвитку представницького начала. Сприятливі передумови для цього створені останніми конституційними змінами, з їх реалізацією Україна перейшла до парламентсько-президентської форми правління, у **межах якої саме парламент як найвищий представницький орган держави отримав низку інституційних переваг і отже, пріоритет у політичному процесі**. Саме парламентсько-президентська форма правління є чи не найпоширенішою у країнах світу з розвиненим республіканським ладом.

Водночас розподіл функцій та повноважень виконавчої гілки влади, закріплений у Конституції, **заклав істотні інституційні суперечності**:

- інституційне перевантаження Верховної Ради України владними ресурсами на тлі інституційного недовантаження даного органу влади політичною відповідальністю перед народом;



- відсутність практичної урегульованості питання відставки уряду в разі розпаду коаліції, яка його сформувала;
- відсутність ефективних інститутів та механізмів суспільного контролю в разі невиконання будь-якою гілкою влади своїх конституційних повноважень;
- неузгодженість логіки конституційної реформи інститутів влади на центральному і на місцевому рівнях;
- відсутність механізмів захисту інтересів місцевих громад в умовах пропорційного принципу формування місцевих представницьких органів, що містить пряму загрозу наростання відцентрових тенденцій;
- неадаптованість законів, що регулюють діяльність органів влади, до конституційних змін 2004 р., що перешкоджає ефективному функціонуванню влади в нових умовах.

Таким чином, удосконалення конституційного дизайну політичної системи України має бути спрямоване на усунення або принаймні пом'якшення згаданих суперечностей в межах чинної парламентсько–президентської форми правління.

Удосконалення конституційного дизайну України має відбуватися за такими напрямками:

- **оптимізація парламентсько–президентської форми правління** як ефективного алгоритму розподілу центральної влади за базовим принципом: «**сильний президент – сильний уряд – сильний парламент**». Президент України у даному разі здійснює загальне політичне керівництво, прем'єр–міністр – ефективно врядування економікою, а парламент є інститутом узгодження позицій основних політичних гравців;

- стабілізація політичної системи України на основі політичних компромісів та ефективного функціонування механізмів **консолідованої демократії**, створення умов щодо **формування суспільного консенсусу щодо історичних та стратегічних орієнтирів**, підвищення рівня конкурентоспроможності України на шляху демократичного розвитку та державного будівництва, подолання системи внутрішньополітичних загроз національній безпеці України.

Відповідні інституціональні заходи мають здійснюватися у такій послідовності:

- аналіз і корекція органічного законодавства (законів, прийняття яких передбачене Конституцією);
- оптимізація владної моделі в трикутнику Президент України – Верховна Рада України – Кабінет Міністрів України;
- реформування виборчої системи;
- судова реформа;
- реформа місцевого самоврядування, адміністративно–територіальна реформа.

**Головна привабливість удосконаленої парламентсько–президентської моделі політичної системи для країн, що знаходяться на шляху демократичної розбудови, полягає у тому, що вона дає можливість незміцнілій державі в умовах мультипартійності та мінливості правлячих коаліцій уникнути нестабільності в парламенті.**

Важлива стабілізаційна роль президентської посади за парламентсько–президентської форми правління полягає в тому, що за зміни складів парламентів і кабінетів, у моменти гострих політичних криз, таких як відставка уряду або загострення протистояння між різними суспільно–політичними угрупованнями, саме Президент як **Глава держави є вищою посадовою особою, яка забезпечує збереження наступності влади, запобігає суспільній конфронтації, гарантує дотримання прав і свобод людини і громадянина.**

Парламентсько–президентська форма правління має переваги і з погляду **підзвітності та можливості ідентифікації**. Електоральна підзвітність вказує на те, наскільки та яким чином обрані політики відповідають перед виборцями; ідентифікація дозволяє виборцям ефективно реалізувати своє право на інформацію й висловлювати свої побажання щодо складу майбутнього уряду.

Чим більше відповідає зроблений при голосуванні вибір електоральним очікуванням населення, тим сильнішою є електоральна підзвітність. **Парламентсько–президентська форма правління за багатопартійної системи більше сприяє забезпеченню прямої відповідальності обраних посадових осіб перед виборцями, ніж парламентська.** Прямі вибори президента забезпечують максимальну підзвітність влади, а вибори в парламент – її максимальну репрезентативність.

### **1.1.5. Реформа виборчої системи: підвищення ролі виборця та відповідальності влади**

Чинна в Україні пропорційна виборча система не є адекватною ані з погляду перспектив демократичного розвитку країни, ані з огляду на електоральні ресурси стабілізації політичної системи. Як проміжний, компромісний варіант, чиїм призначенням було створити підґрунтя для розвитку вітчизняного партійно–політичного простору, на сьогодні цей варіант вітчизняної виборчої системи не виправдав переважної більшості пов'язаних з ним очікувань.

Запровадження пропорційної виборчої системи на загальнонаціональному рівні призвело до суперечливих наслідків. З одного боку – позитивно вплинуло на політичну структурування суспільства та забезпечила адекватнішу пропорційність між кількістю голосів виборців, відданих за політичні сили, та структурою парламенту порівняно зі змішаною системою виборів. З іншого – унеможливило вплив виборців на персональний склад списку кандидатів від політичних сил. Це негативно вплинуло, по–перше, на зв'язок між виборцем і народним депутатом, що позначилося на ступені політичної відповідальності останнього; по–друге, на професійний рівень депутатського корпусу; по–третє, на пропорційність регіонального представництва у ВР України.

Тому на часі – **реформування виборчої системи, ключовим принципом якого має стати корекція вітчизняної системи представницької демократії у напрямі розширення впливу громадян на формування органів влади.** Тобто головною метою є пошук і реалізація оптимальної виборчої моделі для формування легітимних та дієздатних представницьких органів різних рівнів, яка забезпечувала б більший вплив виборців на формування законодавчого органу, здовольняючи при цьому вимогу належного рівня персональної політичної відповідальності представників депутатського корпусу і сприяючи політичній структуризації суспільства та розвитку партійної системи країни.

Тому серед найважливіших завдань реформування виборчої системи:

- забезпечення адекватного представництва інтересів різних соціальних груп;
- підвищення відповідальності депутатів рад різних рівнів перед виборцями;
- посилення контролю громадян за діяльністю представницьких органів;
- сприяння дальшому розвитку партійної системи, зокрема становленню дійсно загальнонаціональних політичних партій;
- підвищення ролі громадян у формуванні представницьких органів влади.

Досягненню означених завдань сприятимуть, зокрема, такі зміни виборчої системи на загальнонаціональному рівні.

1. **Запровадження системи загальнонаціонального голосування за регіональними списками** як засіб подолання диспропорційності регіонального представництва у Верховній Раді України. Така система дозволить вирішити одну з найголовніших проблем – зміцнити зв'язок народних депутатів з виборцями, адже в такому разі голосування відбуватиметься не за абстрактну політичну силу, а за конкретних осіб, які користуються повагою у відповідному регіоні. Дане нововведення підштовхне партії до зміни підходів кадрового рекрутування та збільшення уваги до регіонів.

2. **Запровадження диференційованого виборчого бар'єра для політичних партій та виборчих блоків** як засіб стимулювання партійного будівництва та набуття партійною системою України більшої сталості. Оптимальним варіантом є збереження бар'єра у 3 % для політичних партій та збільшення його до 5 % для виборчих блоків, що складаються не більш ніж з трьох партій, з підвищенням бар'єра на 1 % за кожну додаткову партію у виборчому блоці.

3. **Синхронізація президентського та парламентського електоральних циклів.** В умовах «розділеного правління» між президентською та парламентсько–прем'єрською вертикалями цей крок обумовлений необхідністю партійно–політичної консолідації виконавчої та законодавчої влади за допомогою паралельно–синхронного результату парламентських та президентських виборів; процесу творення парламентської коаліції; призначення на посаду прем'єр–міністра людини, близької до Президента за політичними поглядами.

4. **Запровадження практики постійної ротації парламенту, що** довела свою ефективність у багатьох країнах (США, Індія, Франція та ін.). Головна мета цієї процедури – створення у політичній свідомості партійних функціонерів та інших політичних гравців відчуття «стану постійних виборів». За умов чотирирічного повного загальнонаціонального електорального парламентського циклу існує можливість секторальної ротації половини парламенту (225 місць) щодва роки. Таке посилення динаміки виборчого циклу разом із розведенням у часі загальнонаціональних та місцевих виборів здатне певною мірою вирішити питання партійно–політичної відповідальності перед виборцями, посилити плебісцитарну функцію виборів.

5. **Запровадження відкритого партійного списку з преференціями.** Зважаючи на високий рівень і системність політичної корупції, що часто призводить до «торгівлі» «прохідними місцями» та появи т.зв. «квот партійних донорів», необхідно зробити виборчі списки максимально прозорими. Одним з ефективних інструментів вирішення даного питання є «відкриття» виборчого списку, коли виборець бачить весь список та має право віддавати перевагу конкретному кандидату без огляду на його порядковий номер у списку. У такому разі кандидат, який мав із самого початку непрохідне місце у партійному виборчому списку, але користується значною повагою виборців, має можливість потрапити до Верховної Ради.

6. **Закріплення практики державного фінансування парламентських партій.** Планування та фінансування партійного будівництва переважно за рахунок тіньового та олігархічного капіталу є неприпустимим з погляду національної безпеки країни. Закріплення державного фінансування партій бодай на середньострокову перспективу – 5–7 років – здатне захистити перспективи розвитку вітчизняного партійного будівництва від диктату вузького кола «партійних донорів». При цьому є сенс пов'язати розмір фінансування статутної діяльності українських політичних партій, що отримали місця у парламенті, з кількістю набраних кожною з них голосів.

Запропоновані зміни виборчого законодавства дозволять стабілізувати політичну систему України, підвищити легітимність законодавчої влади, ефективність прийняття політичних рішень, рівень регіонального представництва в Верховній Раді України. Важливим наслідком удосконалення вітчизняного виборчого законодавства стане формування інституту політичної відповідальності як політичних партій, так і окремих депутатів, а також посилення ролі виборця в процесах формування представницьких органів влади.

### **1.1.6. Влада–опозиція: конструктивний діалог**

Розвиток політичного виміру республіканізму полягає насамперед у формуванні інституціонального підґрунтя розвитку демократії – інституційних можливостей для політичного представлення та узгодження різних суспільних інтересів. Відповідно інституційну сформованість опо-

зиції слід розглядати як характерну ознаку республіканського устрою, показник сформованості політичних механізмів представлення інтересів різних соціальних груп та розв'язання суперечностей, що між ними виникають, складовою системи стримувань і противаг у владних відносинах. Інституціоналізація опозиції є одним з механізмів залучення громадян до участі в політичному управлінні.

Опозиція забезпечує представлення та захист широкого спектра інтересів соціальних груп і в процесі конструктивної взаємодії з владою знаходить засоби розв'язання міжгрупових суперечностей. Усталення механізмів суспільного діалогу з метою врахування та узгодження різноманітних соціальних інтересів в процесі прийняття державних рішень сприятиме формуванню та зміцненню суспільного консенсусу, підвищенню рівня публічності політичного життя в країні.

Відсутність опозиції та легітимних каналів для реалізації її поглядів становить небезпеку для процесів консолідації суспільства на засадах республіканізму. Адже це погіршує можливості для суспільного діалогу та вироблення альтернатив державної політики, унеможлиблює повноцінне представлення суспільних інтересів в органах влади та їх ефективне забезпечення, підвищує рівень соціальної нестабільності, провокує політичну апатію населення або, навпаки, розвиток подій за конфліктним, силовим сценарієм.

Впродовж попереднього етапу модернізації політичної системи України (після ухвалення Конституції України 2004 р.) в Україні було сформоване інституційне та законодавче поле достатнє для забезпечення ефективної діяльності опозиції. З політичного та юридичного поглядів у країні створено умови для політичної конкуренції уряду (парламентської більшості) і парламентської опозиції. А отже, лише міра компетентності опозиції може стати на заваді фаховому опонуванню парламентській більшості та сформованому нею уряду.

Проте на відміну від парламентської форми правління, за якої опозиційна діяльність політичних сил розгортається в площині «уряд і проурядова більшість – парламентська опозиція», в межах чинної в Україні форми правління парламентські політичні сили можуть перебувати в опозиції і до Президента, що зумовлює значну роль Президента України в забезпеченні співпраці владної більшості та опозиції. Конституційний статус Президента України як глави держави і гаранта додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина надає йому реальну можливість виступати гарантом прав опозиції, модератором загальнонаціонального діалогу з важливих питань суспільного життя як складової республіканського проекту української державності. Саме Президент може ефективно запобігати прямій конфронтації уряду і опозиції шляхом налагодження конструктивного та змістовного діалогу з опозиційними політичними силами. Це забезпечить країну від:

- розхитування підвалин суспільно–політичного ладу;
- зростання популярності популістських політичних сил, заснованої лише на ґрунті тотальної радикальної критики урядової діяльності;
- погіршення міжнародного іміджу держави, формування образу країни як політично нестабільного партнера.

Одним з важливих завдань Президента України у цьому контексті є **запобігання конфлікту повноважень між органами місцевого самоврядування і центральними органами державної влади**. Конституційним обов'язком органів місцевого самоврядування є представлення і захист інтересів територіальних громад, що **не передбачає перебування в опозиції до центральних органів державної влади**. Останнє можна розглядати як підміну конституційних засад діяльності органів місцевого самоврядування, викликану передусім несформованістю вертикальної внутрішньопартійної комунікації та низькою ефективністю представлення політичними партіями інтересів територіальних громад на загальнодержавному рівні.

У цьому контексті діалог Президента та опозиції сприятиме, з одного боку, функціонуванню органів місцевого самоврядування виключно в межах конституційних повноважень, з іншого – розвитку внутрішньопартійної демократії, формуванню в країні ефективної багатопартійності.

Виходячи з важливості для консолідації демократії в країні виконуваних політичною опозицією функцій – критики і контролю урядових програм та діяльності з їх реалізації, вироблення політики, альтернативній урядовій, включення парламентської меншості в процес формування політики, взаємодія глави держави з опозицією має відбуватися, зокрема, шляхом:

- запрошення представників опозиції до обговорення соціально–економічних та політичних реформ у форматі «круглих столів»;
- проведення за участі представників опозиційних сил публічних дебатів щодо змісту програм розвитку країни, що пропонуються до схвалення;
- участі представників опозиції у підготовці та проведенні широких суспільних реформ через використання пропонувананих ними стратегій розвитку країни, експертно–наукових оцінок здійснюваних реформ, участь у роботі відповідних дорадчих структур при Президенті України.

Діалог з опозицією є політичним інструментом демократичного розв’язання соціально, економічно та культурно значущих суперечностей, що мають місце в Україні. Практики конфронтаційної взаємодії у вітчизняному політикумі долатимуться через перенесення в політичних дискусіях центру уваги на змістовні аспекти формулювання та реалізації державних політик. Діалог має відбуватися насамперед щодо програмних засад реформування економічної, соціальної та культурної політик, політики державного будівництва. Досягнутий у такий спосіб суспільний консенсус зменшить залежність політичного курсу країни від електоральних циклів, убезпечить від різких коливань державної політики у зв’язку зі змінами політичних сил на чолі державної влади.

Діалог влади та опозиції матиме низку загальних позитивних наслідків.

По–перше, представлення та аргументований захист альтернативних урядовим програм державних політик підвищуватиме якість української політики: сприятиме оновленню корпусу професійних політиків, забезпечуватиме наступність політичного курсу країни та готовність опозиційних сил у разі перемоги на виборах забезпечувати ефективне функціонування державного механізму.

По–друге, такий діалог сформує запит на альтернативні та конкурентні погляди на здійснення державної політики і матиме наслідком її інтелектуалізацію. Конкуренція політичних сил у сфері стратегування забезпечить результативне використання накопиченого в країні інтелектуального капіталу та його примноження, сприятиме підвищенню рівня професійності науково–аналітичного супроводу діяльності політичних сил.

По–третє, розгорнуте обговорення суспільних проблем з аргументованим представленням усієї різноманітності соціальних інтересів формуватиме у громадян усвідомлення природної різноманітності українського суспільства, посилюватиме загальногромадянську ідентичність, розуміння суспільства як спільного блага.

Таким чином, постійний діалог між різними політичними силами, зокрема між парламентською більшістю і парламентською й позапарламентською опозицією, сприятиме консолідації суспільства на ґрунті загальнонаціональних інтересів, забезпеченню політичної стабільності, підвищенню рівня легітимності політичної системи країни, інтелектуалізації процесів урядування тощо.

### **1.1.7. Розвиток місцевого самоврядування**

Ефективність модернізації політичної системи України на засадах республіканізму значною мірою залежить від успішності реформування інституту місцевого самоврядування, діяльність якого є важливим індикатором здатності громадян до спільної реалізації своїх інтересів.

**Основною проблемою інституту місцевого самоврядування в Україні є незавершеність процесу трансформації застарілої системи врядування рад у демократичну систему самоврядування громад.** Ключовим завданням порядку денного розвитку місцевого самоврядування є ліквідація бар'єрів, що блокують перетворення територіальної громади на економічно спроможну і дієздатну базову одиницю публічної влади, в якій кожен мешканець має можливість ефективно представляти і захищати власні та спільні права й інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення.

Відповідно особливу увагу в процесі реформування місцевого самоврядування слід приділити **удосконаленню механізмів реалізації громадянами права на безпосередню участь в управлінні місцевими справами.** Успішний соціально-економічний розвиток громади неможливий без співпраці органів місцевого самоврядування з громадянським суспільством, засобами масової інформації, бізнес-структурами та громадянами – членами територіальних громад.

Участь громадян у діяльності органів місцевого самоврядування може реалізовуватися, зокрема, через такі інститути як місцеві та регіональні галузеві ради підприємців, насамперед у сфері встановлення громадського контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування принципів регуляторної політики при ухваленні дозвільних документів та регулюванні господарської діяльності на місцевому рівні, комплексного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Ефективна участь громадян у вирішенні питань місцевого значення неможлива без належного захисту прав і свобод громадян на місцевому рівні. З огляду на це, напрямами інституційного реформування органів місцевого самоврядування мають стати розвиток інституту місцевих уповноважених з прав людини (місцевих та регіональних омбудсменів), поширення практики громадських експертиз рішень місцевої влади, розширення правових можливостей органів самоорганізації населення.

**Розширення політичної участі громадян на місцевому рівні потребує розроблення нового порядку представлення інтересів громадян у місцевих радах всіх рівнів.** Чинна з 2006 р. пропорційна система виборів до місцевих рад деперсоніфікувала представницькі органи місцевого самоврядування та віддалила громадян від управління місцевими справами та процесу вироблення політики місцевого розвитку, позбавила виборців дієвих механізмів контролю за діяльністю депутатів. Механізм формування представницьких органів територіальних громад на основі закритих партійних списків спричинив їх надмірну політизацію та «партизацію», що вкрай негативно відбилося на якості управління місцевим розвитком. Удосконалення виборчого законодавства в Україні має бути спрямовано на повноцінне забезпечення права кожного громадянина обирати та бути обраним. **Члени громад мають отримати дієві важелі впливу на формування депутатського корпусу місцевих рад.** Разом з цим має бути законодавчо унормовано механізм відповідальності та підконтрольності виборцям депутатів місцевих рад, а кожній територіальній громаді має бути забезпечено адекватне представництво в радах вищого рівня.

**Ще одним важливим завданням реформування місцевого самоврядування є врегулювання проблеми забезпечення його фінансової спроможності.** Внесення змін до відповідних нормативних актів має стосуватися розширення прав органів місцевого самоврядування щодо мобілізації додаткових джерел наповнення бюджетів та зменшення їх правової залежності від рад вищого рівня та місцевих органів виконавчої влади.

**Таким чином, основними пріоритетами розвитку місцевого самоврядування в Україні мають стати:**

- **у сфері реформи системи управління**

- чітке розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;

– чіткий розподіл прав, повноважень і відповідальності місцевих органів публічної влади на основі принципів субсидіарності та еквівалентності;

– належні фінансові ресурси для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування;

– єдність системи публічної адміністрації та охоплення всіх учасників процесу публічного управління з урахуванням критерію налагодження ефективної системи надання населенню якісних публічних послуг;

– внесення необхідних змін до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо утворення виконавчих комітетів обласних та районних рад;

**• у сфері підвищення якості кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування та зростання професійного рівня їх кадрового складу**

– підвищити вимоги до рівня освіти, кваліфікації кадрового складу органів місцевого самоврядування;

– широко використовувати сучасні тренінгові технології в процесі підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування;

– створити навчальні коаліції, «майстерні» муніципального управління на місцевому рівні;

– сприяти оновленню управлінського кадрового потенціалу, зокрема шляхом створення умов для залучення молоді до служби в органах місцевого самоврядування;

– забезпечити професійність кадрових ресурсів для налагодження системи статистики на рівні сільських, селищних громад як основи адміністрування фінансів на місцевому рівні;

– задіяти потенціал дистанційної форми навчання в процесі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрового складу органів місцевого самоврядування;

**• у сфері залучення громадян до вирішення питань місцевого значення та розвитку форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб**

– удосконалення та **спрощення процедури місцевого плебісциту**. Місцеві референдуми та громадські ініціативи мають стати дієвим інструментом територіальної громади в процесі вироблення місцевої політики та управління справами розвитку території. Необхідно на законодавчому рівні встановити чіткі, зрозумілі, адекватні та прості правила підготовки, організації, проведення та врахування результатів волевиявлення мешканців територіальних громад;

– удосконалення процесу **імплементції рішень, ухвалених за результатами громадських слухань**. Необхідно викоринити практику використання громадських слухань як засобу маніпулювання свідомістю та механізму легітимації шкідливих для територіальної громади рішень. Громади мають отримати більше прав у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

– чітке **регламентування процесу функціонування консультативно–дорадчих органів** (громадських, політичних, соціально–економічних рад) при місцевих радах та органах виконавчої влади. Ці ради мають отримати дієві важелі впливу на процес вироблення управлінських рішень, мати ефективні механізми контролю за їх реалізацією та необхідні інструменти для запобігання будь–яким зловживанням з боку посадових осіб органів публічної влади.

## Розділ 2. Пріоритети сучасної гуманітарної політики

**У** сучасному світі гуманітарна політика відіграє визначальну роль у забезпеченні сталого розвитку суспільства та держави. **За відсутності механізмів та інститутів, орієнтованих на закріплення національного консенсусу, загальноукраїнської ідентичності, практично неможливо забезпечити політичну стабільність, дієве функціонування правової системи, демократичний поступ, економічне процвітання в Україні.** Ідея сильної, демократичної, правової та незалежної України не викликає заперечень у суспільстві. Прихильність до демократичних стандартів в політиці та утвердження ринкових засад в економіці, втілення верховенства права, всебічного розвитку української мови і культури – ось далеко не повний перелік цінностей, що можуть скласти основу громадянського консенсусу.

Гуманітарна складова державної політики відповідальна за формування духовно-символічного простору людини і спільноти шляхом визначення базової матриці прийнятних для соціуму ціннісних орієнтацій, світоглядних принципів, поведінкових правил, ідеалів, що на відміну від явищ економічного, соціального чи політичного життя є доволі консервативними та стійкими конструктами, що укорінюються в масовій свідомості на рівні архетипів та «живлять» її впродовж не одного десятиліття. Інакше кажучи, **гуманітарна політика безпосередньо конституює символи і смисли, що наповнюють інформаційний, освітній, культурний, релігійний горизонти суспільного буття та здатні як згуртовувати націю, так і загрожувати її цілісному існуванню.**

Нехтування впродовж тривалого періоду питаннями гуманітарної сфери призвело до цілої низки небажаних наслідків – деконсолідації соціуму, міжконфесійних та міжцерковних протистоянь, певних елементів міжетнічного напруження, непослідовності в мовній політиці, кризи довіри до влади, соціального песимізму тощо. Відтак, на порядку денному перед усіма гілками державної влади та відповідними інституціями стоїть надважливе завдання – **розбудова консолідованого українського суспільства.** Поза сумнівом, саме гуманітарна політика має відіграти ключову роль у процесі побудови **об'єднаного суспільства** в Україні.

**Об'єднане суспільство** – це спільнота, що існує на засадах взаємної підтримки і складається з громадян, які переслідують **спільні цілі демократичними засобами.** Натомість експлуатація мовних та культурних протиріч у політичному протистоянні посилює конфліктогенність в українському соціумі, переводячи існуючі відмінності в ранг викликів. Відтак, формування української політичної нації потребує гуманітарних стратегій, що сприятимуть зменшенню негативного впливу на цей процес суперечностей соціокультурного, конфесійного, етнічного, мовного, між-регіонального та регіонального характеру.

Власне, йдеться про нову гуманітарну політику держави як модель розвитку, орієнтовану на максимальне розкриття потенціалу кожної людини, створення гідних умов для реалізації всіх її інтелектуальних, культурних і творчих можливостей. Стратегічною метою модерної гуманітарної політики є формування та розвиток об'єднаного українського суспільства, спроможного досягти високого рівня політичної, економічної та духовно-культурної організації, що забезпечить захист національних інтересів та рівноправне входження не лише в європейський, а й у світовий простір. Така політика спроможна **бути платформою для об'єднання і каталізатором творення єдиного гуманітарного (інтелектуального, інформаційного та соціокультурного) простору як основи для впевненого поступального розвитку Української держави.**



### 1.2.1. Цілі та пріоритети гуманітарної політики

Численні історичні приклади підтверджують той факт, що **народ, який втрачає або якого позбавляють атрибутів своєї національної та соціокультурної ідентичності, неспроможний організуватися політично і творити власну державність**, приречений на асиміляцію до експансіоністської культури.

Культурна, мовна, конфесійна відмінність регіонів, орієнтація на різні концепції розвитку суспільства, схильність до підтримання різних, іноді й протилежних, векторів зовнішньої політики не дозволили за час відновлення незалежності Української держави досягнути суспільної єдності й порозуміння, єдиного бачення перспектив подальшого розвитку. Відтак, **гуманітарна політика** в нових суспільно–політичних умовах покликана **акумулювати прозорі, зрозумілі смисли та образи майбутнього**, що є однаковою мірою прийнятні для жителів Сходу і Заходу, Півдня і Півночі України.

Поза сумнівом, забуваючи минуле, ми втрачаємо майбутнє. Проте однаковою мірою справедливо й те, що **суспільство і держава, які творчо та осмислено не дбають про майбутнє, не мають ані майбутнього, ані сьогодення**. Понад те, численні трагічні сторінки минулого, на які багата давніша і новітня історія всіх націй, досі певною мірою заважають українському суспільству і державі реалізувати єдиний **загальнонародний проект творення спільного майбутнього**.

Упереджуючи розгортання негативних тенденцій, розширення спектра загроз національним інтересам України, необхідно наполегливо і цілеспрямовано працювати у напрямі розвитку **національної ідеї та пошуку власної моделі суспільної консолідації**. Ідея **спільного кращого майбутнього** є однією з фундаментальних об'єднавчих ідей, що має високий консолідаційний та інтеграційний потенціал. Доля кожного громадянина і кожної родини мають стати органічними складовими долі єдиного українського суспільства в його поступальному розвитку.

Утвердження **загальнонаціональної ідентичності передбачає, що нова гуманітарна політика буде побудована на принципах громадянського «національно–територіального» патріотизму**, а не на гіпертрофації інтересів окремих етнічних, конфесійних та лінгвістичних груп. Інакше кажучи, **загальнонаціональна ідентичність громадян України має бути сформована насамперед на засадах спільного громадянства, утвердженні громадянських свобод, побудові консолідованої демократії**, створенні умов для повноцінного та гармонійного розвитку культур національних меншин та корінних народів, розвитку міжкультурного та суспільного діалогу.

Курс на євроінтеграцію вимагає впровадження в Україні спільних для країн ЄС ідей щодо збереження культурної ідентичності та культурного різноманіття, толерантності й творчості. Важливим пріоритетом у цьому є **політика підтримання трьох вимірів української культури: культури ідентичності, культури розвитку, культури дозвілля та використання вільного часу**. Окремою складовою гуманітарної політики мають стати програми мовно–культурного відродження етнічних спільнот України, що мають сприяти їх соціокультурній інтеграції до української політичної нації.

До ключових завдань гуманітарної політики належить також **перетворення соціокультурної багатоманітності на джерело розвитку країни**. Запровадження **програм міжрегіональних обмінів та партнерства, зокрема в освітній, культурній, молодіжній політиці**, покликані стимулювати формування єдиного гуманітарного простору та міжрегіональної інтеграції України. Гармонійне поєднання загальнодержавних і регіональних інтересів сприятиме забезпеченню рівних можливостей для всебічного гармонійного розвитку людини незалежно від місця її проживання, дозволить враховувати особливості кожного регіону, своєрідність історичних, економічних, соціальних та інших умов у контексті загальнодержавних інтересів.

**Політика гуманітарного блоку є частиною політики національної безпеки.** Не є секретом, що для держав–націй чинна модель глобалізації генерує не лише нові можливості, а й нові виклики. Більшість сучасних держав прагне скористатися можливостями глобалізації, але уникнути «розмивання» маркерів національної totoжності – загальнонаціональної ідентичності, культурних і релігійних традицій, мови і моделей світосприйняття, механізмів освіти та соціалізації громадян. Насичення вітчизняного гуманітарного простору неукраїнською, а надто й відверто антиукраїнською за своїм характером продукцією ставить під загрозу суверенітет держави, підриває символічну безпеку Українського народу, ускладнює становлення української політичної нації.

У контексті утвердження в Україні об'єднаного суспільства неабиякого значення набуває **інформаційно–комунікаційна та медійна складова** гуманітарної політики. **Основою концепцій національної безпеки всіх провідних і більшості розвинених країн сучасного світу є доктрина «м'якої сили» (*soft power*)**, що передбачає досягнення відповідних внутрішньо– і зовнішньополітичних завдань насамперед через застосування (або блокування) цілеспрямованих системних інформаційно–психологічних впливів на спільноти та особистість. Саме ЗМІ та інформаційно–комунікаційні технології (ІКТ) є нині одним з основних інструментів соціальної інженерії та боротьби за владу і вплив, як на локальному, так і на глобальному рівні.

Національне медіа–середовище динамічно розвивається, активно інтегруючись у світовий інформаційний обмін. Але при цьому Україна залишається країною–реципієнтом, що відрізняється низьким рівнем присутності в міжнародному медіа–просторі й високою інформаційною залежністю від іноземних держав та медіа–структур. Тому центральним завданням для нашої держави в цій сфері є досягнення її **паритетної участі у світовому інформаційному обміні на основі збереження та примноження власних духовно–культурних цінностей**. Світовий досвід свідчить, що найефективнішою моделлю захисту власного інформаційно–символічного простору є **нарощування обсягу й розмаїття власних інформаційних ресурсів** одночасно зі створенням умов для їх доступності та інтенсивного поширення як усередині країни, так і поза її межами. Реалізація саме такої моделі розвитку інформаційної сфери є неодмінною умовою розбудови міцного, консолідованого українського соціуму, **дотримання інформаційно–психологічної безпеки громадян і держави в цілому**.

Нарешті, з огляду на безпрецедентне зростання значення людського капіталу у сучасному світі, розвиток єдиної високоінтегрованої освітньо–наукової системи має стати предметом постійної уваги з боку суспільства та одним з головних пріоритетів державної політики. Формування **єдиної національної освітньо–наукової системи** має здійснюватися за рахунок розвитку усіх її необхідних елементів: розвитку освіти протягом життя, впровадження елементів відкритої освіти, інтеграції освіти і науки, активного впровадження наукових розробок. Це забезпечить можливість створення в Україні сучасного суспільства знань і надасть нашій країні змогу посісти гідне місце у світовій спільноті.

Формування об'єднаного суспільства та єдиного гуманітарного простору в Україні потребує корекції пріоритетів гуманітарної політики. Зокрема, **нова гуманітарна політика має бути побудована за такими пріоритетами:**

- формування соціальних інститутів та інфраструктури, покликаних забезпечити **розвиток єдиного інформаційного, культурного та освітнього простору України;**
- пошук оптимальної та прийнятної для абсолютної більшості населення України моделі **загальнонаціональної, загальногромадянської ідентичності**, яка б органічно поєднувала як політичні (громадянські), так і соціокультурні складові, враховувала соціокультурну, етнокультурну та мовну специфіку регіонів;

- **збереження національної самобутності** України з одночасною модернізацією культурного життя, розвиток та захист національних культурних індустрій, що зазнають жорсткого тиску в умовах глобальної конкуренції;
- **демократизація культурного життя**, реалізація принципу «культура для всіх», що передбачає повноцінне задоволення культурних прав всіх громадян;
- перехід від традиційної моделі адміністрування у сфері освіти до формування та **розвитку національної освітньо–наукової системи**;
- **набуття національними ЗМІ базових соціальних функцій**: задоволення інформаційних потреб громадян усіх соціальних груп, забезпечення зворотного зв'язку, забезпечення інформаційної присутності країни у світі та просування на зовнішні ринки національного медіа–продукту;
- забезпечення демократичних стандартів етнонаціональних відносин та їх деполітизація.

### **1.2.2. Культурна політика та формування інфраструктури культурних індустрій**

Важливою умовою становлення української політичної нації є активізація її культуротворчого потенціалу в процесі державотворення. Реалізація відповідної культурної політики спрямовується на **збереження і розвиток національно–культурної самобутності Українського народу, що ґрунтується на цінності його культурної багатоманітності**. Водночас ізольованість культурного життя регіонів, брак культурної комунікації між ними ускладнює формування цілісного національно–культурного простору. Подальший розвиток культурної самобутності нації є справою консолідації та взаємодії усіх культурних груп українського суспільства. Для досягнення цієї мети належний рівень задоволення культурних прав має стати пріоритетом державної політики. Маючи комплексний характер, ці права передбачають можливість кожного громадянина брати участь у культурному житті суспільства, користуватись культурними благами, мати рівний доступ до культурного надбання власного народу та людства в цілому. Реалізація цього пріоритету вимагає впровадження державної програми національно–культурного розвитку України, спрямованої на:

- забезпечення населення закладами культури, що є регіональними і місцевими осередками культуротворчого життя, розвитку аматорства, народних промислів, професійного мистецтва;
- покращення якості надання культурних послуг, а також забезпечення належної охорони та вільного доступу громадян до культурних цінностей національного та світового значення;
- відродження та актуалізацію культурної спадщини та осередків культурної самобутності регіонів країни як основи розвитку внутрішнього та міжнародного культурного туризму;
- запровадження програм міжрегіональних культурно–мистецьких обмінів та гастрольно–концертної діяльності, популяризація етнічних і культурних традицій регіонів, а також традиційного народного та сучасного мистецтва України за кордоном.

Досягнення зазначених завдань сприятиме внутрішній міжкультурній взаємодії та обміну, а відтак, і суспільно–культурної консолідації, зміцненню загальнонаціональної ідентичності, збереженню та розвитку національної культурної самобутності й багатоманітності української нації.

Важливим механізмом здійснення такої політики є **децентралізація державного управління сферою культури**, що передбачає збільшення обсягу повноважень місцевого самоврядування щодо питань культурного розвитку, використання механізмів дієвого впливу територіальних громад на місцевий розвиток культури. Реалізація цих реформ забезпечить гнучкість державної політики щодо реальних культурних потреб місцевого населення, підвищить рівень забезпечення культурних прав та демократизацію державної політики відповідно до міжнародних тактик та досвіду.

Необхідною умовою **забезпечення сприятливих умов для творчої самореалізації особистості** є підвищення соціального статусу працівників культури, майстрів народної творчості та вітчизняних митців через належний рівень оплати праці, соціальну захищеність, можливість покращувати фаховий рівень у міжнародних та вітчизняних програмах обміну досвідом та співпраці. Пріоритетним напрямом політики щодо забезпечення сприятливих умов культурно–мистецької діяльності у суспільстві є також забезпечення захисту авторських прав як законних інтересів творців та учасників культурних процесів в Україні.

Водночас базовим принципом динамічного розвитку національної культури є необхідність усвідомлення її суспільно–економічного потенціалу. Так, **пожвавлення культурної діяльності сприяє й економічному розвитку країни**, а інвестиції у культуру мають соціально–економічний позитивний результат на благо суспільства в цілому. Пріоритетом реформування державного управління у цьому напрямі має стати створення сприятливих умов розвитку національної культури в усіх сферах суспільного життя, що передбачає запровадження нової моделі партнерства між культурно–мистецьким середовищем та державою, бізнесом, громадянським суспільством.

**Розвиток національного ринкового сектору культури** сприятиме формуванню системи позабюджетної підтримки становлення національної культури. Заохочення підприємництва у культурному середовищі має здійснюватися через запровадження міжнародного досвіду управління культурно–мистецькими процесами, налагодження зв'язків між культурою та бізнесом, а також здійснення політики пільгового оподаткування. Відповідно до нових ринкових умов необхідно також забезпечити підготовку висококваліфікованих фахівців з управління у культурній сфері, зокрема спеціалістів економічного менеджменту в культурно–мистецькому середовищі.

Становлення громадянської нації як цілісної культурної спільноти неможливе без утілення в життя принципу **громадської відповідальності за розвиток культури**, що полягає в можливості громадськості брати участь у формуванні та реалізації культурної політики нації. Значною мірою цьому сприятиме й **розвиток благодійної діяльності, запровадження міжнародної практики соціальної відповідальності бізнесу та «відсоткової філантропії»**.

Використання новітніх механізмів **позабюджетної підтримки культурно–мистецького середовища**, діяльності громадських організацій, творчих та професійних спілок сфери уможливить не лише суттєве підвищення рівня фінансування, а й демократизує процес розвитку вітчизняної культури в усіх сферах суспільного життя.

**Здійснення політики стимулювання конкурентоспроможності національних культурних індустрій** відповідає викликам сучасного постіндустріального світу. Так, у сучасних умовах глобалізаційних впливів саме розвинені національні культурні індустрії є засобом збереження і творення національної культурної самобутності, зміцнення національної ідентичності та умовою повноцінної участі України в міжкультурних обмінах на світовій арені. На досягнення цього завдання має бути спрямований комплекс заходів державної політики, в рамках яких відповідно до міжнародних стандартів слід закріпити нормативно–правове визначення культурних індустрій, а також:

- забезпечити державну підтримку вітчизняних виробників культурних товарів та послуг, а також належної присутності національного культурного продукту на вітчизняному ринку через прийняття Закону України «Про національний культурний продукт»;

- створити сприятливе середовище для інвестицій у сферу культурних індустрій, у тому числі інфраструктуру поширення культурних товарів та послуг, а також формування центрів інформаційних та матеріально–технічних послуг для виробників та творців культурних товарів та творів мистецтва;

- розширити участь України в програмах міжнародного культурного співробітництва, фахової підготовки професіоналів у сфері культури; промоції творів мистецтва та культурних товарів за кордоном.

Стратегічно важливими напрямками державної культурної політики мають стати **протекціонізм** та сприяння розвитку **вітчизняного кіновиробництва та книговидавництва**, що ґрунтується на усвідомленні їх вагомого значення в процесі світоглядно–ціннісного та духовного розвитку особистості. Державний протекціонізм передбачає підтримку:

- виробництва національних фільмів, зокрема патріотичного спрямування та соціально значущих (документалістики, пізнавальних тощо) фільмів;
- забезпечення видання книг державною мовою, перекладної фахової та художньої літератури, а також програми заохочення споживання книжкової продукції;
- забезпечення прозорості та своєчасності надходження бюджетних коштів на розвиток галузі, налагодження об'єктивності процедур їх отримання;
- розвитку інфраструктури сектору, модернізації її матеріально–технічної бази;
- подальшого провадження політики податкових пільг та створення сприятливих умов кредитування вітчизняних виробників кінематографічної та книжкової продукції.

Популяризація національної культури та репрезентація національної культурної самобутності на міжнародній арені є неодмінною складовою державної культурної політики. Важливого значення при цьому набуває сприяння міжнародній співпраці й обмінам, а також виходу на зарубіжні ринки вітчизняної кінематографічної та книжкової продукції.

Вироблення ефективної моделі державної культурної політики має виходити з широкого розуміння самого поняття культури, прийнятого в розвинених європейських країнах. Нова модель має ґрунтуватися на усвідомленні двовимірності сфери, її національно–духовної та економічної складових, що надасть можливість максимально розкрити культуротворчий потенціал становлення української громадянської нації.

### **1.2.3. Забезпечення конкурентних переваг вітчизняної освіти та науки**

Друга половина ХХ ст. та початок ХХІ ст. ознаменувалися безпрецедентним піднесенням значення освіти і науки як чинників забезпечення комплексного розвитку держав у цілому та кожного члена суспільства зокрема. Від стану освіти і науки та від ефективності державної політики у цих сферах залежить вирішення завдання консолідації українського суспільства, формування єдиного гуманітарного, інтелектуального, інформаційного і культурного простору, залежить те, чи зможе Україна посісти гідне місце у сучасному світі.

На жаль, протягом останнього десятиліття Україні не вдалося уникнути та зупинити негативні тренди у сфері освіти. Зокрема має місце серйозне зниження як кількісних показників, так і якості результатів роботи вітчизняних науковців. Так, за одним з інтегральних показників – індексом цитування наукових публікацій (обраховано за міжнародною базою даних наукових публікацій SCOPUS), Україна відстає як від провідних держав світу, так і від держав, що мають співрозмірні з нашою країною параметри кількості населення та ступеня суспільного і економічного розвитку. Загальний індекс цитування протягом 1997–2008 рр. для України склав 178 075, тоді як, наприклад, для Росії – 1 352 932, Франції – 7 491 135, Польщі – 905 331, США – 55 078 925. Показник якості публікацій (індекс Гірша) для України майже втричі нижчий, ніж у польських науковців, вчетверо, ніж у російських, і більше ніж удесятеро нижчий від показника науковців США. Зауваження стосовно того, що багато якісних публікацій українських науковців не перекладено іноземними мовами і тому є невідомими міжнародній науковій спільноті, жодним чином не є виправданням. Це визнання ще одного суттєвого недоліку нашої науково–освітньої системи, що необхідно негайно і рішуче виправляти.

Тривожним показником стану української освіти є той факт, що жоден з українських університетів не входить до рейтингу п'ятисот кращих вищих навчальних закладів світу. В Україні підготовку фахівців з вищою освітою здійснюють 881 вищий навчальний заклад усіх рівнів акредитації та форм власності, зокрема 350 ВНЗ III–IV рівнів акредитації.<sup>1</sup> У більшості співрозмірних з нашою європейських країн кількість ВНЗ вищих рівнів акредитації є значно меншою. Зокрема, Великобританія таких навчальних закладів має 113; Італія – 83; Німеччина – 78; Іспанія – 72; Франція – 71; Польща – 40. Крім того, більшість ВНЗ України мають відокремлені структурні підрозділи, яких на сьогодні зареєстровано понад тисячу, тобто більше, ніж самих навчальних закладів. Вищі навчальні заклади державної форми власності підпорядковані 26 міністерствам й іншим виконавчим органам, 10 з яких мають у підпорядкуванні лише один заклад. Такої практики не існує в жодній європейській країні. Багато навчальних закладів, формально маючи статус вищих, насправді неспроможні повною мірою забезпечити сучасний рівень викладання. Проблемою багатьох закладів є замала кількість студентів, що у середньому становить лише 6,6 тис. осіб, коли у більшості країн світу в університетах навчається в середньому 30 тис. студентів у кожному.

**Необхідно змінити загальні підходи державної політики в освітньо–науковій сфері.** З огляду на постійне зростання ролі освіти і науки у сучасному світі, а також на економічні та соціально–демографічні тенденції, що мають місце в Україні, **доцільно розробити і запровадити комплексну концепцію розвитку освітньо–наукової системи нашої держави**, що надасть змогу скористатися перевагами інтелектуального потенціалу в інтересах народу України і Української держави, а також оперативно виправити недоліки і припинити негативні тенденції.

**Вдосконалення системи оцінювання знань.** Пріоритетом розвитку вітчизняної освіти сьогодні має стати забезпечення її якості та доступності на всіх рівнях. Одним з ефективних інструментів реалізації цих пріоритетів є ефективна система оцінювання знань і навичок, набутих у процесі навчання. Система зовнішнього незалежного оцінювання якості знань у перспективі, безумовно, може і має стати одним з таких інструментів. Як і кожна значна новація, ця система в перші роки свого запровадження в Україні не була позбавлена недоліків. Проте вона продемонструвала і свої очевидні плюси, серед яких відчутне зростання вільного і рівного доступу до можливостей продовження освіти. Це знайшло відображення в надзвичайно незначному відсотку поданих апеляцій. До апеляційної комісії Українського центру оцінювання якості освіти у 2009 р. надійшло 5618 заяв щодо результатів зовнішнього оцінювання, що становить 0,5 % загальної кількості тестувань – у світовій практиці вважається прийнятним показник апеляцій до 2 % .

Серед недоліків зовнішнього незалежного оцінювання, визначених на сьогоднішній день, є певний перекис у бік оцінювання механічного запам'ятовування певного набору даних замість глибини засвоєння знань і вміння ефективно ними оперувати при вирішенні практичних завдань. Іншим недоліком є недостатньо врегульовані механізми власне процедури зарахування студентів на основі результатів тестування, що призводило в минулі роки до переобтяженості ВНЗ квотами на зарахування пільговиків та подання одним абітурієнтом документів одразу до кількох десятків вищих навчальних закладів тощо. Проте всі недоліки не є нездоланими і вже цього року МОН України зробило деякі кроки для їх виправлення.

Головним завданням є наповнення зовнішнього незалежного оцінювання таким змістом, що дозволить оцінювати набутий рівень знань, умінь цими знаннями оперувати та особистісні ком-

<sup>1</sup>Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv\\_rik/osv\\_u/vuz\\_u.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv_rik/osv_u/vuz_u.html)

петенції, а не лише хорошу пам'ять випускника. Саме компетентнісний підхід має бути покладений в основу навчальних програм та оцінювання результатів навчання на всіх рівнях освіти.

**Формування національної системи кваліфікацій.** Наступним пріоритетом розвитку системи вітчизняної освіти є формування національної системи кваліфікацій, основою якого також має бути компетентнісний підхід, основні критерії якого визначено у Дублінських дескрипторах 2004 р. Формування єдиної національної системи кваліфікацій є однією з головних вимог Болонського процесу, учасником якого є Україна. Але потрібно чітко усвідомлювати, що виконання цієї вимоги є не самоціллю, а ще одним потужним інструментом забезпечення якості й доступності освіти, підвищення рівня її конкурентоспроможності.

**Визнання попереднього навчання та освіта протягом життя.** Єдина система кваліфікацій дозволить реалізувати принцип визнання попереднього навчання, в тому числі неформального, що є надзвичайно важливим для реалізації концепції освіти протягом життя. Саме визнання попереднього навчання уможливить створення своєрідного освітнього континууму: набуті раніше компетенції дозволятимуть продовжити навчання з досягнутого рівня незалежно від місця і форми здобуття попередньої освіти. Включення інститутів неформальної освіти, їх навчальних програм в поле єдиної системи кваліфікацій надасть значний поштовх розвитку цих інститутів, підвищить вимоги до якості пропонованих ними освітніх послуг, їх затребуваність і престижність. А це своєю чергою сприятиме забезпеченню ширшого доступу громадян до якісної освіти протягом життя.

**Розвиток дистанційної освіти.** Важливим чинником забезпечення якісної і доступної освіти є розвиток дистанційної освіти. Дистанційна форма освіти має багато переваг, а в інформаційну епоху її роль і питома вага безперервно і стрімко зростають. Повноцінний розвиток дистанційної освіти передбачає комплексне забезпечення трьох однаково важливих аспектів: інституційного, змістовно-методологічного та матеріально-технічного забезпечення. Перші два чинники тісно корелюють з єдиною системою кваліфікацій та визнанням попереднього навчання. Потрібно також зазначити, що розвиток дистанційної освіти у поєднанні з розвитком освіти протягом життя дієво сприятимуть формуванню єдиного гуманітарного та соціально-культурного простору, ефективно забезпечуватимуть зміцнення існуючих і творення нових суспільних зв'язків, які об'єднують і консолідують українське суспільство.

**Упровадження елементів відкритої освіти.** Важливим напрямом підвищення конкурентоспроможності освіти є запровадження в освітній системі України елементів відкритої освіти, яка останніми двома десятиліттями стала однією з визначальних тенденцій розвитку системи вищої освіти у багатьох країнах, і принципи якої дедалі більше визнаються стандартом освітньої діяльності. Основою відкритої освіти є відкритий доступ до всіх навчальних матеріалів, істотне розширення можливостей для колективної роботи в рамках навчального процесу та базований на комп'ютерних технологіях менеджмент освітнього процесу.

На сучасному етапі українська освітня система потребує запровадження передусім таких елементів відкритої освіти:

- створення повноцінних електронних бібліотек повнотекстових матеріалів у навчальних і наукових закладах;
- створення систем колективної роботи з навчальними матеріалами, що разом з електронними бібліотеками уможливить підвищення ефективності навчального процесу та вирішення проблеми браку підручників, посібників та інших навчальних матеріалів у вітчизняних ВНЗ;

- запровадження систем електронного менеджменту діяльності викладачів, студентів, освітніх колективів усіх рівнів з метою підвищення ступеня прозорості освітньої системи та оптимізації процесів управління.

Послідовна і комплексна робота суспільства і держави над реалізацією зазначених пріоритетів є запорукою і неодмінною умовою забезпечення конкурентних переваг вітчизняної освіти, її якості і доступності.

**Інтеграція освіти і науки.** Освіта без науки не має майбутнього, наука без освіти не має фундаменту. Для того, щоб посісти гідне місце у сучасному глобалізованому світі, у якому панує жорстка конкуренція, слід подолати розрив між освітою і наукою – розбудувати єдину освітньо–наукову систему, що повною мірою відповідатиме вимогам часу і відзначатиметься водночас високим ступенем інтегрованості й конкурентності на світовому науково–освітньому ринку. Важливо також і те, що створення сучасної ефективної освітньо–наукової системи уможливить вирішення частини проблем соціально–демографічного характеру, що загрожують подальшим загостренням у коротко– та середньотерміновій перспективі. Життєва необхідність інтеграції науки і освіти значною мірою продиктована гострою потребою в оновленні вітчизняної економіки, прискореного розвитку її інноваційної складової. Без такого розвитку Україна ризикує поповнити перелік слабкорозвинених країн – постачальників дешевої сировини і робочої сили.

Ми маємо значний потенціал, щоб вийти на провідні позиції у найперспективніших для України сферах науково–технічних розробок та безпосередньо освітніх послуг. **Нашим орієнтиром має стати досягнення показника експорту технологій, результатів науково–технічних розробок та освітніх послуг, порівнюваного з доходами від військово–технічного співробітництва (0,5–1 млрд доларів на рік).** В очах близьких і далеких сусідів Україна має стати не країною малокваліфікованих заробітчан, постачальників піратської продукції та кіберзлочинців, а провідною нацією вчителів і учених.

Безперечно, конкретні шляхи розбудови інтегрованої освітньо–наукової системи мають визначатися за найбезпосереднішої участі самих науковців і освітян. Разом з тим, як переконливо свідчить досвід двох останніх десятиліть, ключову роль у цьому процесі має відігравати держава, її цілеспрямована політика в освітньо–науковій сфері.

**Перспективи та пріоритети дослідницьких університетів<sup>2</sup> в інноваційному поступі України.** Ключовим напрямом подолання розриву між освітою і наукою, а відтак, вирішення загально–го завдання підвищення якості вітчизняної освіти і досягнення необхідних для інноваційного поступу України наукових результатів – є створення на базі провідних вищих навчальних закладів освітньо–наукових установ нового для нашої країни типу – **дослідницьких університетів.**

Дослідницький університет дає змогу гармонійно поєднати усі вершини «трикутника знань» – освіту, дослідження та інновації, дієво сприяючи таким чином зростанню частки наукоємного високотехнологічного виробництва в економіці, суттєво підвищуючи якість підготовки кадрів та конкурентоспроможність на світовому ринку.

У сучасних умовах перед дослідницькими університетами постає триєдине завдання:

- істотно посилити наукову складову як в освітньому, так і в дослідному компонентах роботи;
- підвищити ступінь міждисциплінарної співпраці та відкритості й мобільності роботи викладачів і студентів, що передбачає відповідне зростання автономності цих освітньо–наукових установ;
- стати центрами оперативного запровадження здобутих наукових результатів у виробничі й освітні процеси.

<sup>2</sup>Назва вживається відповідно до Проекту Положення про дослідницький університет від 23 вересня 2009 р.



Важливо, що розбудова системи національних дослідницьких університетів в Україні відбуватиметься паралельно зі здійсненням аналогічного масштабного проекту в Європейському Союзі, який за рахунок створення цих освітньо–наукових центрів планує подолати відставання від США та азійських країн, що намітилося в науково–технологічній та освітній сферах. У ЄС нова освітньо–наукова система вже має перші позитивні результати на всіх своїх головних цільових напрямках. З огляду на цей факт, а також на динамічний розвиток мережі освітньо–наукових закладів нового типу, сьогодні потрібно повною мірою використати шанс – вже на цьому, початковому, етапі знайти оптимальне місце українських дослідницьких університетів у загальноєвропейській мережі цих освітньо–наукових та інноваційних установ.

**Пріоритетами дослідницьких університетів в інноваційному поступі України є:**

- посилення участі університетських викладачів, аспірантів і студентів у дослідній роботі та їх захоплення до такої роботи, у тому числі через збільшення фінансування наукової роботи у ВНЗ, відповідного скорочення аудиторного навантаження на викладачів, які беруть участь у наукових розробках;
- розширення практики створення науково–навчальних центрів, спільних факультетів, кафедр та дослідних лабораторій, наукових установ подвійного підпорядкування з Національною та галузевими академіями наук, МОН та іншими міністерствами, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади III–IV рівня акредитації;
- суттєве посилення ступеня академічної та господарської автономії університетів в частині, пов'язаній зі здійсненням наукових досліджень та розпорядженням їх результатами. Надання дослідницьким університетам права створення дочірніх підприємств для здійснення наукових досліджень та конструкторських розробок на замовлення державних та приватних підприємств, права залучення необхідних зовнішніх фахівців;
- створення економічних стимулів для університетської науково–технічної діяльності, залучення університетів до науково–технічних розробок, необхідних у державному і приватному секторі всередині держави і за кордоном; запровадження пільгового режиму діяльності вітчизняних і закордонних компаній, що вкладають кошти у наукові розробки в Україні;
- цільова державна підтримка високотехнологічних проектів щодо фінансування наукових досліджень і конструкторських розробок, що реалізуються силами наукових колективів дослідницьких університетів;
- розвиток національної мережі аутсорсингових компаній, що діють у тісній взаємодії з державними структурами і здійснюють на базі дослідницьких університетів на замовлення вітчизняних і зарубіжних підприємств дослідження та дослідно–конструкторські розробки для низки пріоритетних галузей, у яких українська наука має найбільші потенційні конкурентні переваги, зокрема у матеріалознавстві, авіакосмічних технологіях, біології, генетиці, сільському господарстві тощо.

З огляду на високий ступінь конкуренції на міжнародному ринку подальше зволікання зі вжиттям заходів, спрямованих на поліпшення становища у вітчизняній освіті й науці, може призвести до поглиблення негативних явищ. Передусім йдеться про неприпустиме гальмування розвитку економіки та подальше зниження конкурентоспроможності України на світових ринках, що з необхідністю негативно позначається на добробуті громадян, їх соціальному самопочутті.

**1.2.4. Політика держави в національному інформаційному просторі: довіра, консолідація, діалог**

Досягнення поставленої амбітної мети – Україна серед першої «двадцятки» країн світу – вимагає чіткої і збалансованої стратегії державної інформаційної політики, без якої сьогодні є неможливою соціально–економічна модернізація та сталий розвиток країни.

На сьогодні інформаційна сфера України характеризується високою інформаційною залежністю від іноземних держав та медіа-структур, неналагодженістю системної комунікації у трикутнику суспільство – медіа – влада, перевантаженістю політично заангажованими та негативними повідомленнями тощо.

Національні медіа, що мають бути ключовим інструментом формування консолідованої спільноти, на жаль, повноцінно не виконують жодну з необхідних своїх функцій.

Незважаючи на позитивну динаміку свободи слова в Україні на тлі загальносвітових показників та інтенсивний розвиток вітчизняної інформаційної сфери, щодалі більша кількість громадян відчувається ізольованою від гарантованої їм законодавством «відкритої, доступної, об'єктивної, повної й точної» інформації про суспільне життя і діяльність державних органів. Лише протягом 2006–2008 рр. відсоток українців, які вважають, що становище в Україні у сфері свободи слова змінилося на гірше, збільшився з 13,4 % до 44,3 %. Ще критичніше громадяни ставляться до динаміки прозорості та відкритості діяльності влади: у 2006 р. 31,9 % з них вважали, що ситуація в цій сфері погіршилася, наприкінці ж 2008 р. такий погляд поділяли вже 73,1 % громадян. Ці показники є яскравим свідченням того, що конституційне право громадян на доступність інформації незалежно від політичної, ринкової та іншої кон'юнктури реалізоване у сучасній Україні неповною мірою.

Замість неупередженого інформування медіа транслиують необ'єктивну й незбалансовану інформацію, тенденційно зображують події минулого, коментують сучасний розвиток України, основні засади державної політики та національні інтереси. Нерідко **ЗМІ стають каталізатором виявів насильства, ненависті та нетерпимості**, хоча 23 % громадян нашої держави відмовляються нині від перегляду будь-яких сцен насильства на телевізійних каналах.

Однією з причин зазначених явищ є недостатній рівень суспільної відповідальності засобів масової інформації, неповне усвідомлення ними власної соціальної функції. Свою вагому роль відіграє й залежність діяльності приватних ЗМІ від ринкової кон'юнктури, а також від інтересів власників.

Одним з локальних виявів загальної деструктивної тенденції є **небезпечна «регіоналізація національного медіа-середовища**, коли за допомогою місцевих та нерідко іноземних ЗМІ населення регіонів отримує цілком неадекватну картину ролі та інтересів їх «малої батьківщини» в загальноукраїнському контексті, що у свою чергу сприяє культивуванню сепаратистських настроїв, міжетнічної, релігійної нетерпимості тощо.

Недостатнє усвідомлення вітчизняною журналістською спільнотою власної функції, низький рівень її самоорганізації та саморегулювання спричинює, зокрема, постійні порушення елементарних правил професійної етики. У розвинених країнах роль держави у медіа-процесі здебільшого редукована лише до створення належних умов, за яких журналістські спільноти мають змогу ефективно саморегулюватися через вже напрацьовані специфічні механізми (етичні кодекси, самоцензура, принципи політкоректності, медіакритику тощо). Саме таким чином сьогодні забезпечується баланс між свободою слова та суспільною відповідальністю ЗМІ. Окрім внутрішньодержавних механізмів регулювання, існують і зовнішні, зокрема Міжнародний список професійних етичних кодексів журналістів, в якому Україна досі не представлена. Остання версія «Кодексу професійної етики українського журналіста», прийнята у квітні 2002 р. на X з'їзді Національної спілки журналістів України є цілком абстрактною і не відповідає вимогам часу.

Фундаментальною й досі не вирішеною проблемою є **дефіцит якісного конкурентоспроможного українського медійного продукту**, виробництво якого для вітчизняних ТРО й продюсерських компаній є у більшості випадків менш вигідним, аніж закупівля чужих форматів чи готових програм. До того ж сьогодні вітчизняні медіа орієнтовані передусім на поширення легкої розва-

жальної продукції, орієнтованої на невибагливий смак і масову аудиторію. У той же час мізерним є виробництво та трансляція науково–популярних, просвітницьких, культурно–історичних, дитячих програм. У зародковому стані перебуває український телевізійний серіал, документальне кіно. Відносно малопродуктивним залишається вітчизняний кінематограф. З іншого боку, досі **недостатньо розвинутою є національна система глобального збору та поширення інформації** (кореспондентські мережі, представництва інформаційних агенцій тощо). Названі чинники обумовлюють дві фундаментальні вади української системи ЗМІ: 1) високий ступінь інформаційної залежності вітчизняних ЗМІ від інших держав та медіа–структур, що не відповідає національним інтересам і є прямою загрозою інформаційній безпеці держави та суспільства; 2) недиверсифікованість національного медіа–середовища, тобто неспроможність ЗМІ адекватно задовольнити інформаційні потреби всіх соціальних груп незалежно від віку, статі, статусу, рівня освіти, релігійних, етнокультурних уподобань та інших особливостей.

Недосконалою є система державного управління та регулювання інформаційної сфери. Вона складається з надмірної кількості профільних установ, діяльність яких не скоординована належним чином. На практиці це породжує цілу низку хронічних системних проблем. Ось лише деякі з них: а) регулярні порушення правового порядку формування персонального складу (Національна експертна комісія України з питань захисту суспільної моралі, Національна комісія з питань регулювання зв'язку); б) невідповідність покладених обов'язків та наданих повноважень (Міністерство юстиції), або назви та сфери регулювання (Державний комітет телебачення і радіомовлення); в) дублювання повноважень (Державна адміністрація зв'язку України та Національна комісія з питань регулювання зв'язку, Національна експертна комісія України з питань захисту суспільної моралі та Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення та Національна комісія з питань регулювання зв'язку, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення та центральний орган виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів тощо); г) невиконання або неякісне виконання титульного завдання (Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, Національна комісія з питань регулювання зв'язку, Державний комітет телебачення і радіомовлення).

**Упорядкування та вдосконалення потребує також національне інформаційне законодавство.** Сьогодні у цій сфері нагромадження правових норм, визначених у законах і підзаконних актах, досягло вже критичної маси: за підрахунками фахівців, кількість лише законів України, в яких регулюються суспільні інформаційні відносини, перевищує 260. При цьому в багатьох випадках має місце концептуальна неузгодженість юридичних норм, їх розпорошеність по суміжних сферах законодавства, а також використання в нормативних актах термінів, що недостатньо коректні, застарілі та/або не мають чіткого визначення свого змісту. Українське законодавство у низці ділянок «відстає» від динаміки змін, що виникають в процесі розвитку інформаційних відносин в Україні та світі. Через це в багатьох своїх аспектах вони відбуваються поза правовим полем, не регулюються нормативними актами, що зрештою перешкоджає їх повноцінному та безпечному розвитку. Досі відсутня значна частина підзаконних нормативно–правових актів, розроблення та затвердження яких передбачено чинним законодавством.

Ефективність державної влади безпосередньо залежить від суспільної підтримки, що є неможливою без поінформованості населення. Тому необхідно перевести комунікацію влади з громадськістю з площини декларативної політики у площину реальної. В Україні для цього існують необхідні нормативні підстави: ст. 10 Закону України «Про інформацію» та ст. 6 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади» регламентовано створення у державних органах влади та органах місцевого самоврядування відповідних інформаційних служб або систем. Проте практика свідчить, що роз'єднані підрозділи, що навіть на рівні закону не ма-

ють чіткого визначення, неспроможні впроваджувати цілісну комунікативну політику, оскільки покладені на них функції суттєво відрізняються в різних установах. Тому лише інституційне впорядкування та належне координування уможливить адекватне та несуперечливе представлення дій влади населенню і забезпечить налагодження систематичного зворотного зв'язку.

Пасивне отримання громадянами інформації, що його забезпечують органи державної влади через інформування, обов'язково доповнюється активним правом доступу. В основі і першого, і другого – правовий режим інформації, що визначає умови її функціонування. Відтак, закріплення правового режиму інформації утворює каркас інформаційних відносин та обумовлює реальність інформаційних прав громадян. Розв'язуючи питання правового режиму інформації, слід враховувати об'єктивні характеристики українського суспільства: там, де в країнах Заходу достатньо традицій, нам потрібні формальні процедури та механізми. Тому **важливо не просто унормувати доступ до інформації, під яким розуміють загальний порядок одержання, використання, поширення і зберігання інформації, а й чітко визначити процедури, терміни, вартість отримання інформації, обов'язок органів державної влади надавати інформацію збалансувати встановленням відповідальності за невиконання таких дій, деталізувати способи оприлюднення інформації та подання інформаційних запитів з урахуванням сучасного стану розвитку комунікативних технологій.**

Системної й тривалої роботи вимагає завдання покращення міжнародного іміджу України. З моменту проголошення незалежності в державі не здійснювалася концептуалізована та послідовна іміджева політика, і весь цей час Україна залишалася здебільшого беззахисним об'єктом численних інформаційних агресій ззовні. Нині закордонні і більшість вітчизняних експертів однастайно називають міжнародний імідж України «катастрофічним». Адже, по–перше, протягом останніх двох років в провідних світових медіа різко зменшилася й до того незначна кількість повідомлень про Україну; по–друге, до 70 % з них має негативний характер; по–третє, сьогодні у середньому 44 % повідомлень про Україну в європейських медіа стосуються її політичного життя, 19 % – бізнесу, на всю іншу тематику загалом припадає лише 37 %.

Однією з глобальних тенденцій сучасності є конвергенція різних медіа–форматів на базі всесвітньої мережі Інтернет і швидкий розвиток т. зв. нових медіа – онлайн–плеєрів теле– і радіоканалів, відеосервісів, соціальних мереж, блогів, порталів громадянської журналістики тощо. Вже зараз в низці країн вони стають популярнішими за традиційні (преса, радіо, телебачення) ЗМІ, і медіа–системи більшості держав, включаючи Україну, рухаються в тому ж напрямку. З іншого боку, необхідно зважати, що зараз й у найближчому майбутньому абсолютним лідером у структурі інформаційного споживання громадян України і відповідно основним каналом інформаційно–психологічних впливів на соціум залишиться традиційне телерадіомовлення: за його допомогою сьогодні поширюється понад 90 % телевізійного і понад 80 % аудіоконтенту. Тому **в державному регулюванні вітчизняних ЗМІ у короткостроковій й середньостроковій перспективі основну увагу належить приділяти саме аудіовізуальному сектору.**

Водночас відносно вирівнювання технологічних параметрів інформаційних сфер України та розвинених держав протягом найближчих 7–10 років є найімовірнішим сценарієм розвитку. За рівнем імплементації сучасних інформаційно–комунікаційних технологій Україна відстає від більшості передових країн, але цей розрив скорочується за рахунок достатньо високих темпів модернізації. Йдеться передусім про впровадження комп'ютерного зв'язку, ширококутового доступу до інтернету з використанням технологій CWDM та DWDM, ширококутового мобільного інтернету – 3G у стандарті UMTS. В оптимальному на сьогоднішній день напрямі розвиваються телекомунікації: поступове запровадження інноваційних технологій, зокрема мереж останнього покоління, розрахованих на чимдалі глибшу конвергенцію інформаційних, мультимедійних,

комп'ютерних форматів та сервісів. Таке технологічне підґрунтя створить якісно нову ситуацію в національному інформаційному просторі й вимагатиме нових парадигм та стратегій галузевої державної політики.

Але в найближчій перспективі здійснення інформаційної політики держави має бути підпорядковане кільком стратегічним напрямам, найактуальнішими з яких є:

- **вдосконалення інформаційного законодавства.** Це передбачає, по-перше, розроблення, прийняття та **введення в дію Інформаційного Кодексу України**, що законодавчо закріплено в Основних засадах розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки, затверджених Законом України від 9 січня 2007 року № 537–V. Для цього у свою чергу необхідно:

- 1) визначити внутрішню структуру та ієрархію актів інформаційного законодавства України на рівні правової доктрини, що дозволить впорядкувати інформаційні відносини в Україні в рамках чіткої ієрархії законів і єдиної системи правових норм та понять;

- 2) прийняти необхідні зміни та доповнення до законів України, що регулюють інформаційні відносини (щонайменше – **нової редакції базового Закону України «Про інформацію»**, що навіть з останніми змінами 2005 р. багато в чому є застарілим);

- 3) інкорпорувати галузеве законодавство, тобто визначити відповідну сукупність нормативно-правових актів і розмістити її у Зводі законів України в якості окремого розділу «Інформаційне законодавство».

По-друге, модернізацію й доповнення національної нормативно-правової бази за тими напрямами, за якими **українське законодавство «відстає» від динаміки змін**, що виникають у процесі розвитку інформаційного суспільства в Україні та світі: закріплення правового режиму інформації; формування та використання національних інформаційних ресурсів; запобігання поширенню шкідливої та незаконної інформації глобальними комп'ютерними мережами; підтримання вітчизняної індустрії ІКТ; обмін інформацією у електронному вигляді, насамперед ведення електронного документообігу, надання офіційного статусу електронному документу; врегулювання статусу суб'єктів інформаційних відносин в мережі інтернет; оптимізація режиму діяльності систем електронної торгівлі й оплати; зміцнення інформаційної безпеки, захист державних інформаційних ресурсів, захист персональних даних; створення єдиної системи стандартів з інформаційних технологій, сертифікації засобів інформатизації; підвищення інвестиційної привабливості сфери інформатизації тощо.

- **модернізація системи профільних органів державної влади в інформаційній сфері.** Тут можливі поміркована або радикальна стратегія дій. За умов застосування першої відбудеться оптимізація діяльності чинних установ у спосіб чіткого розмежування сфер регулювання, балансування обов'язків та повноваження установ, визначення механізму координування та органу, що відповідатиме за цю діяльність. За умов застосування другої стратегії буде створений єдиний окремий орган, що опікуватиметься всім комплексом питань інформаційної сфери. Перспективність такого підходу обумовлена тим, що у зв'язку з виникненням цифрових технологій та інтернету відбувається конвергенція різних форматів медіа на єдиній технологічній платформі, а їхні власники намагаються диверсифікувати свої ресурси та охопити якомога ширший їх спектр. На користь цієї стратегії свідчить й міжнародний досвід: у Великобританії відбулося об'єднання п'яти установ в Управління комунікаціями, в Німеччині функціонує Федеральне відомство преси та інформації, в Ізраїлі – Міністерство пропаганди;

- **ефективніше державне регулювання приватного сектору ЗМІ**, насамперед у сфері теле-радіомовлення. Тут необхідним є системне залучення комерційних мовників до виконання актуальних завдань розвитку сфери, спрямування їх діяльності на утвердження загальнонаціональних інтересів за допомогою законодавчих обмежень та інших нормативно-правових важелів, а також квот, пільг, державних замовлень тощо;

• **запровадження дуальної системи аудіовізуальних ЗМІ**, тобто налагодження громадської противаги приватним медіа у вигляді Суспільного мовлення (СМ). Необхідно, проте, зважати, що створення повноцінного сектору СМ об'єктивно є завданням тривалим проектом, і лише поодиноким країнам світу вдалося справді ефективно реалізувати його. Виходячи з цього факту, а також зі здебільшого негативного досвіду країн пострадянського простору та Центрально–Східної Європи щодо зазначеного питання, доцільно запропонувати іншу короткострокову стратегію – **реформування, модернізація та розширення державного сектору телерадіомовлення як перша фаза створення національного Суспільного мовника**;

• **налагодження системи виробництва та поширення національного медійного продукту**. Нещодавно було зроблено надзвичайно важливий крок у цьому напрямі – Верховна Рада України у лютому поточного року прийняла закон № 1909–VI «Про внесення змін до Закону України «Про кінематографію» та інших законів України щодо підтримки виробництва національних фільмів». Попри низку проблемних положень, у цьому акті широко врахований відповідний світовий досвід і передбачено: бюджетне підтримання виробництва національного продукту, податкові пільги виробникам і інвесторам фільмів, податкове стимулювання українського дублювання фільмів, державне підтримання національного виробника кіноплівки й відеоносіїв. Але варто підкреслити, що це лише перший крок у формуванні системи підтримання національного кіно, що закладає нормативний фундамент для неї;

• **оптимізація зв'язків органів державної влади з громадськістю**. На часі створення єдиної системи таких зв'язків. Запровадження її як інструменту обов'язкового й активного інформування громадян про свою діяльність та забезпечення чіткого правового режиму інформації як передумова реального доступу до неї у сукупності розв'язують важливу проблему забезпечення інформаційної відкритості влади, що є одним з ключових індикаторів демократичності влади. Окрім інституційного виміру процесу, уваги потребує його змістовне наповнення, яке доцільно здійснювати, спираючись на стандарт управління якістю ДСТУ ISO 9001–2001. Відповідно до стандарту в окремих органах державної виконавчої влади України вже розроблено та запроваджено методики процесів «Консультації з громадськістю», «Інформування громадськості» та «Вивчення очікувань та задоволеності споживачів». Методики є достатньою мірою апробованими та доведеними до рівня алгоритмів, що робить доцільним їх поширення на всю систему органів державної влади;

• **поліпшення та забезпечення позитивного міжнародного іміджу України (інформаційно-комунікаційні аспекти)**. У нормативній площині необхідною є модернізація відповідної законодавчої бази. Зокрема, доцільно розглянути можливість **розроблення Національної стратегії іміджевої політики**, розгорнутої на інструментальному рівні в комплекс узгоджених між собою заходів за такими фундаментальними напрямками:

1) підтримання інформаційного паритету (налагодження постійного, комплексного, багатоканального, на всіх рівнях – від еліт до громадськості, постачання потрібної інформації про країну, з одного боку, та менеджмент медіа-повідомлень, системне відстеження та блокування/нейтралізація спрямованих проти України інформаційних кампаній, дезінформації, некоректної, шкідливої інформації – з іншого);

2) налагодження взаємовигідної співпраці з діаспорою щодо популяризації України та українців, лобіювання їх інтересів в інших країнах та міжнародній арені;

3) подальше розширення й **розвиток мережі українських культурно-інформаційних центрів** у складі закордонних дипломатичних установ України, національної системи глобального збору та поширення інформації (кореспондентські мережі, представництва інформаційних агенцій тощо);

4) формування позитивного інвестиційного й туристичного іміджу.

В усіх цих напрямках ключовою є роль медіа–супроводу, а держава має взяти на себе роль головного менеджера, координатора, промоутера, дипломатичного, правового та у певних випадках фінансового гаранта.

### **1.2.5. Забезпечення демократичних стандартів етнопонаціональних відносин**

Затвердження демократичних стандартів етнопонаціональних відносин є важливою і вагомою умовою формування і функціонування в Україні соціальної правової держави відповідно до сучасних світових і європейських норм у сфері забезпечення прав людини, консолідації Українського народу задля формування сучасного суспільства, яке базується на засадах та принципах демократії і забезпечення всебічного розвитку кожної окремої особи та етнічних спільнот.

Демократичні стандарти управління етнополітичними процесами **спрямовані на задоволення соціальних, політичних та культурних потреб етнічних спільнот та окремих громадян, які належать до них, орієнтовані на утвердження у суспільстві атмосфери міжетнічної толерантності, зміцнення загальнонаціональної єдності, визнання поліетнічності і полікультурності українського суспільства його суспільною цінністю, що потребує захисту і збереження, недопущення примусової асиміляції та акультурації етнічних спільнот. Державна етнополітика має ґрунтуватися на принципах неухильного дотримання загальноновизнаних норм людської етики, гуманізму, демократичності, поваги до мов і культур етнічних спільнот, до почуття гідності етнічних спільнот та громадян, які до них належать, поєднання державного забезпечення потреб етнічних спільнот зі створенням умов для їх вільного, самостійного, ініціативного, органічного розвитку, пріоритетності загальнонаціональних інтересів в питаннях внутрішньої і зовнішньої політики у поєднанні з повагою до інтересів етнічних спільнот України, імплементації європейських стандартів у сферу управління міжетнічними відносинами.**

Загальну ситуацію в етнополітичній сфері характеризують такі проблеми, як недосконалість чинного законодавства щодо забезпечення механізмів реалізації прав меншин та контрверсійні соціокультурні процеси у суспільстві. Зокрема, збереження високих темпів асиміляції переважної більшості національних спільнот, незавершеність процесу облаштування депортованих у минулому за етнічною ознакою народів, насамперед кримських татар, наявність соціально неадаптованих меншин (передусім ромів), недостатня залученість національних меншин і корінних народів у процес прийняття життєво важливих для них рішень, брак ефективного координування реалізації державної етнополітики у системі органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Для сприяння розв'язанню зазначених проблем у процесі формування та реалізації державної етнополітики потрібні комплексні заходи, зокрема:

- **приведення у відповідність до сучасних європейських стандартів вітчизняної нормативно–правової бази регулювання прав національних меншин, визначення базових понять етнопонаціональної політики.** Потрібно позбутися декларативності положень законодавства щодо забезпечення прав національних меншин, адже це ускладнює їх практичне застосування, сформувати правові механізми взаємодії представницьких органів етнічних спільнот з органами державної влади та місцевого самоврядування;

- **усунення протиріч у нормативно–правовому забезпеченні процесу репатріації та інтеграції раніше депортованих кримських татар, греків, вірменів, болгар, німців в українське суспільство; оптимізація державної етнополітики в АР Крим у сфері управління міжетнічними відносинами.** Низька ефективність реалізації державної політики негативно відбивається

на розвитку соціально–політичної та етнополітичної ситуації в АР Крим в цілому. Ефективність зусиль Української держави щодо відновлення прав та задоволення потреб кримських татар та інших осіб, депортованих за національною ознакою, знижується внаслідок недосконалості законодавчої бази забезпечення процесу репатріації та відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою, невідповідності бюджетних асигнувань реальним потребам з виконання державних програм у сфері облаштування та інтеграції раніше депортованих, недостатнього рівня розв’язання проблем соціокультурного розвитку корінних народів та національних меншин у регіоні. Одним з пріоритетів у сфері політики міжкультурного діалогу в регіоні має бути вирішення комплексних проблем стосовно **повернення, облаштування та інтеграції до українського суспільства кримських татар та інших осіб, депортованих за національною ознакою, зокрема у спосіб активізації діалогу з Радою представників кримськотатарського народу;**

• **подолання високих темпів мовної й культурної асиміляції переважної більшості національних спільнот у бік російських мовних і культурних зразків. При реалізації державної політики у сфері освіти потрібно враховувати етнокультурні особливості регіонів.** Зокрема, це стосується організації процесу освіти для представників національних меншин. Нині процес супроводжується комплексом проблем, серед яких відсутність достатньої кількості якісних освітніх програм, належно розроблених матеріалів та методик викладання мовами меншин, брак систематичної професійної підготовки та підвищення кваліфікації вчителів, які працюють у школах з викладенням мовами нацменшин. Практика проведення зовнішнього незалежного оцінювання виявила низку проблем, пов’язаних з мовними аспектами тестування, що потребують ретельного фахового оцінювання з подальшим коригуванням порядку такого оцінювання. Для полегшення для випускників шкіл для національних меншин подальшого навчання та праці необхідно розробити оптимальну модель навчального процесу, надати можливість учням поряд з рідною мовою повноцінно вивчати українську мову;

• **активніше залучення представників національних меншин до процесу прийняття життєво важливих для них рішень шляхом врахування** Лундських рекомендації в частині запровадження наступних механізмів участі етнічних спільнот у суспільно–політичному житті: створення спеціальних **форм представництва меншин**, наприклад, офіційних або неофіційних домовленостей про закріплення за їх представниками певної кількості депутатських місць і посад в уряді, судах, інших органах високого рівня; створення виборчих округів з проведення виборів за пропорційною системою відповідно до інтересів меншин; зниження для представників національних меншин бар’єру при проходженні в парламент. Ігнорування Лундських рекомендацій може суттєво підірвати віру міжнародної спільноти в щирість намірів України дотримуватися схвалених на наднаціональному рівні відповідних стандартів;

• **удосконалення системи фахової підготовки службовців, які відповідають за здійснення державної етнонаціональної політики і до компетенції яких належить налагодження ефективного координування в цій сфері державного управління та місцевого самоврядування**<sup>3</sup>;

<sup>3</sup>На рівні обласних державних адміністрацій відсутні структурні підрозділи, до компетенції яких належать питання забезпечення прав національних меншин на місцях. За даними Державного комітету України у справах національностей та релігій, на даний час лише в Автономній Республіці Крим існує **Республіканський комітет у справах міжнаціональних відносин і депортованих громадян**. У 2 областях (Одеській та Івано–Франківській) та у м. Києві функціонують управління у справах національностей, у 10 областях (Вінницька, Донецька, Закарпатська, Миколаївська, Полтавська, Київська, Львівська, Черкаська, Житомирська, Чернівецька) функціонують окремі **відділи у справах національностей або відділи у складі різних управлінь** (управління внутрішньої політики, управління по зв’язкам з громадськістю, управління інформаційної політики). У 6 областях (Рівненській, Харківській, Сумській, Херсонській, Хмельницькій, Волинській) та м. Севастополі працюють **сектори у справах національностей**. У Дніпропетровській, Луганській, Кіровоградській, Тернопільській, Чернігівській, Запорізькій обласних державних адміністраціях питаннями національностей займається лише один фахівець.



• **запровадження комплексної політики щодо протидії виявам ксенофобії, расизму та дискримінації за національно–етнічними ознаками** шляхом вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері запобігання виявам дискримінації (явної та прихованої) за етнічною або расовою ознакою та вирішення **проблем інтеграції мігрантів** та міжетнічної взаємодії. В українському суспільстві мають місце вияви нетерпимості, особливо стосовно новітніх міграційних груп. Існування цієї проблеми визнано на національному рівні. В Україні поки що відсутня чітко визначена складова вітчизняної міграційної політики, а також відсутнє бачення моделі інтеграції і адаптації новітніх спільнот в українське суспільство. Ключова роль в інтеграції мігрантів через залучення до політичного та суспільного життя та працевлаштування належить місцевим та регіональним органам влади. Інтеграція новітніх міграційних спільнот має відбуватися за кількома напрямками: у соціально–економічній сфері, у сфері культури, у сфері правовідносин.

**Запровадження ефективних механізмів консолідації усіх етнічних складових українського суспільства є необхідним для успішного розвитку України як європейської держави. В контексті європейської інтеграції Україна намагається вибудувати концепцію етнополітики, орієнтовану на демократичні європейські стандарти та цінності, спроможну адекватно та ефективно реагувати на зміни в етнополітичній ситуації, пов’язані з процесами глобалізації.**

## Частина 2.

# ЕКОНОМІЧНА ТА СОЦІАЛЬНА СТРАТЕГІЯ РЕФОРМ: НА ШЛЯХУ МОДЕРНІЗАЦІЇ

---

### Розділ 1.

## ПОБУДОВА ЕФЕКТИВНОЇ ЕКОНОМІКИ У ПОСТКРИЗОВОМУ СВІТІ

### 2.1.1. «Нова хвиля» реформ у посткризовій економіці

1. Вибухоподібне поширення ефекту світової фінансово–економічної кризи на українську економіку продемонструвало наявність критичних системних диспропорцій, без усунення яких забезпечення стабільного соціально–економічного розвитку України в умовах складного комплексу викликів, що формується сучасними глобалізаційними тенденціями, видається неможливим.

Орієнтація економічної політики на здобуття прихильності електорату в умовах прискореного повторення політичного циклу та нехтування цілями розвитку та структурної модернізації обумовила відсутність структурних та інституційних реформ у період «стратегічної паузи» 2005–2009 рр. Це призвело до втрати можливостей формування «резерву міцності» національної економіки, посилило її чутливість до деструктивних впливів з боку кризових явищ зовнішнього походження. Відтак світова фінансово–економічна криза стала детонатором для «вибуху» внутрішніх системних суперечностей.

**Підґрунтям економічної дестабілізації в Україні у 2008–2009 рр. стали системні суперечності:**

- **надмірна частка споживання та недостатні обсяги нагромадження**, що призвело до необхідності покриття надлишку внутрішнього попиту за рахунок випереджального зростання імпорту, а відтак – стабільного погіршення сальдо зовнішньої торгівлі та ризиків валютної дестабілізації;

- **інституційна нерозвиненість фінансової системи та вузькість механізмів рефінансування банківської системи**, що обумовило активний вихід комерційних банків на зовнішні ринки запозичень, причому використання споживчих кредитів зосередилося, насамперед, на придбанні товарів імпортного асортименту та в іпотечному сегменті ринку;

- **несприятливі умови для довгострокового інвестування**, що обумовило переважаючу інвестиційну привабливість секторів з високою ліквідністю та якнайшвидшим обігом коштів, випереджальні темпи інвестування у сектори, що здійснюють перерозподіл сукупного продукту, порівняно з інвестуванням у виробництво, це посилювало ризики нестабільності фінансової системи та інфляційний потенціал;

- **концентрація експортної спеціалізації України на невеликій кількості товарних груп** при зростанні відкритості економіки, що сформувало високу залежність економічної динаміки та фінансового становища від кон'юнктури зовнішніх ринків;

- **нерозвиненість системи стратегічного планування та недосконалість механізмів оцінки ризиків** як на державному рівні, так і на рівні суб'єктів господарювання, що обумовило швидку та значну вразливість економіки до зовнішніх та внутрішніх економічних шоків.

**Фінансово–економічна криза 2008–2009 рр. засвідчила вичерпання чинної моделі економічного розвитку**, що спиралася на переважання експортної орієнтації економіки та екстенсивне використання відносної дешевизни основних ресурсів, пов'язаної з недостатнім рівнем капіталізації економіки. При цьому фінансування економічного зростання переважно за рахунок зовнішніх ресурсів при низькій дієвості механізмів структурної, інвестиційної та інноваційної політик не сприяло створенню внутрішніх «амортизаторів» негативних економічних тенденцій, стримувало розвиток внутрішнього модернізаційного потенціалу.

Криза продемонструвала також низьку дієвість наявного інструментарію державного регулювання економічної діяльності, насамперед – грошово–кредитної та валютно–курсової сфер. Це спонукало до нарощування адміністративних методів реалізації державної політики, що посилювали макроекономічні диспропорції. Потреба «ручного» втручання у спрямування потоків фінансових ресурсів обумовила збереження перманентно високого навантаження на державний бюджет, що призвело до надмірного підпорядкування економічної політики держави фіскальним пріоритетам.

**2. Вищезазначене визначає неможливість досягнення на підґрунті використання застарілих традиційних конкурентних переваг та експлуатації «наздоганяючої» моделі розвитку результатів, адекватних очікуванням сучасного суспільства:** дієвого соціального ефекту економічного розвитку, формування реального підґрунтя економічного суверенітету та ідентичності, впровадження економічного підґрунтя для громадянського суспільства європейського зразка, основою якого є стабільний «середній клас» з відповідними умовами та якістю життя.

Загострення проблеми дефіцитності фінансових ресурсів як неминучий довгостроковий наслідок фінансово–економічної кризи обумовлюватиме пошук нових механізмів капіталізації природного, науково–технологічного, людського потенціалів, які стануть основою нової моделі конкуренції у посткризовому світі. Відтак посткризовий розвиток економік країн світу базуватиметься на послідовній раціоналізації використання їх ресурсного потенціалу на підґрунті максимального залучення інноваційних складових у виробничо–технологічній та економіко–організаційній сферах.

**3. Криза відіграла для України роль каталізатора модернізації, спонукавши до усвідомлення – як на рівні громадської свідомості, так і у середовищі вітчизняного політикуму – необхідності зміни моделі економічного розвитку на основі парадигми якісної модернізації країни на інноваційних засадах.** Склалися сприятливі умови для відходу від популістських мотивів економічної політики держави та відновлення сприйняття довгострокових цілей сталого розвитку. Втрата інерції традиційних чинників зростання змушує до активізації розширення спектра останніх через проведення «нової хвилі» системних економічних реформ, спрямованих на якісне поліпшення ефективності використання ресурсного потенціалу країни, підвищення рівня його капіталізації, запровадження новітніх дієвих інструментів економічного регулювання.

**Запобігти втраті набутого внаслідок економічної кризи та змін влади потенціалу модернізації можливо, лише забезпечивши синхронне підтримання у середньо– та довгостроковому періодах наступних імперативів економічної політики держави:**

- підтримання високих темпів економічного зростання – на рівні 6–7 % за рік, що має забезпечити якнайшвидше надолужування втрат внаслідок фінансово–економічної кризи та відновлення процесу наближення до європейських рівнів економічного розвитку та якості життя на підґрунті формування чинників оновлення моделі конкурентоспроможності національної економіки;

- відновлення послідовного збалансованого поліпшення добробуту населення як основи легітимності економічних реформ та магістрального напрямку підвищення якості людського капіталу

нації, на підґрунті зростання продуктивності праці, що спирається на масштабну модернізацію основного капіталу;

- підтримання макроекономічної стабільності як основи поліпшення суспільних очікувань та інвестиційного клімату в країні, на підґрунті досягнення прогнозованої валютно–курсової динаміки та послідовного зниження інфляційної динаміки через посилення ефективності регулювання зазначених сфер.

**4. «Нова хвиля» економічних реформ має сприяти набуттю нової якості економічного зростання, реальної дієвості ринкових важелів досягнення макроекономічної збалансованості, потужній мотивації до конструктивного економічного розвитку на підґрунті повної реалізації потенціалу приватної власності та ефективного функціонування конкурентних ринків.** Це створить підґрунтя для стійкого підвищення добробуту нації та кожного громадянина в конкурентоспроможній національній економіці, належним чином включеній у глобальні економічні процеси.

Реалізація такої стратегічної мети має відбуватися через формування ефективної та продуктивної ринкової економічної системи, адаптивної та чутливої до викликів світових ринків, спроможної обстоювати національні економічні інтереси, здатної стати основою інноваційної соціальноорієнтованої моделі економічного розвитку.

**Стратегія «нової хвилі» економічних реформ має будуватися на наступних принципах:**

- забезпечення добробуту кожного громадянина як пріоритет державної політики і як чинник економічного розвитку;
- забезпечення розширеного відтворення суб'єктів господарювання та цілісності кругообороту капіталу;
- якнайповніша реалізація конкурентних переваг національної економіки;
- пріоритетність внутрішніх ресурсів та чинників розвитку;
- застосування ефективних та міжнародно прийнятних інструментів реалізації соціально–економічної політики;
- демонополізація влади та забезпечення її суспільної відповідальності через механізми соціального діалогу.

**5. Забезпечення високих темпів економічного зростання та подальше здійснення євроінтеграційного поступу України потребують якісної модернізації системи відносин між державою, бізнесом та громадянським суспільством у напрямі мінімізації конфліктності та забезпечення їх партнерської основи.** Це має закласти фундамент підвищення ефективності соціально–економічних реформ, прориву в опануванні європейськими критеріями організації бізнесу, демонополізації та демократизації влади.

Реалізація «нової хвилі» реформ потребуватиме переходу до нової якості державного регулювання економіки. На зміну традиційному для України еkleктичному поєднанню вульгарного лібералізму із «ручним керуванням» окремими процесами має бути створена система, що базується на максимізації дієдатності економічних суб'єктів – виробників та споживачів товарів і послуг. Спираючись на можливості кваліфікованого обстоювання власних інтересів, такі суб'єкти спроможні оптимізувати перебіг економічних процесів в Україні, а також сформувати сприятливе середовище для адекватної реакції на регуляторні інструменти державної політики, забезпечуючи ефективність останньої. Де–факто йдеться про послідовне формування в Україні підґрунтя «мережевої економіки» як перспективної моделі економічної організації XXI століття.

Місія державної політики в економічній сфері має вбачатися у спрямуванні діяльності дієдатних економічних суб'єктів за напрямками, що є пріоритетними для здійснення системної модернізації економіки на інноваційних засадах, забезпечення соціального вектора економічного поступу, формування економічного підґрунтя консолідації суспільства.

Послідовна реалізація стратегії реформ має встановити чіткий позитивний взаємозв'язок результатів у сфері економічних перетворень та показників якості життя громадян України. Чинна модель державного патерналізму у соціальній сфері неспроможна забезпечити якісні зрушення у цій сфері. Формування належного рівня життя вимагатиме реалізації принципів солідарної соціальної відповідальності, що передбачають:

- відповідальність держави за забезпечення базових соціальних прав громадян та цільову підтримку малозабезпечених, створення умов для реалізації принципів соціальної справедливості у забезпеченні доступу до соціальних ресурсів держави, для ефективної соціально відповідальної підприємницької діяльності;
- відповідальність бізнесу за створення умов для розвитку та ефективного використання трудового потенціалу нації, підтримання гідного рівня оплати праці, адекватного її ефективності, екологічно відповідальне ведення бізнесу, з урахуванням необхідності дотримання засад сталого розвитку;
- відповідальність громадян України за практичну реалізацію їхнього трудового потенціалу в легальній економічній сфері, участь забезпечених прошарків населення у соціальній підтримці малозабезпечених громадян.

**6. Відновлення дієвості державної політики у соціально–економічній сфері, формування ефективної конкурентоспроможної економіки, поєднання соціального та економічного розвитку суспільства потребуватимуть подолання високого рівня тінізації економіки та корупції.** Зазначені чинники призводять до значних непродуктивних втрат ресурсів держави, що різко знижує готовність суспільства до сприйняття заходів економічної політики, спрямованих на надання державної фінансової підтримки в усіх її виявах.

«Приватизація» окремих складових та функцій держави через корупційні механізми є суттєвим дезінтегруючим чинником для економіки та суспільства в цілому. Залучення органів виконавчої влади та силових державних структур місцевого рівня в якості знарядь реалізації кланових інтересів негативно впливає на авторитет держави, формує антагоністичні суперечності між органами влади, особливо – місцевими, та суб'єктами господарювання, знижує ефективність державної політики.

Детінізація сприятиме підвищенню дієздатності економічної політики держави, впровадженню довіри та зміцненню партнерства населення, бізнесу та держави, дозволить залучити до господарського обігу значні фінансові ресурси, знизити непродуктивні витрати держбюджету, суб'єктів господарювання та населення. Для цього процес детінізації економіки має здійснюватися на засадах конверсії, тобто неруйнівного залучення тіньових капіталів та грошових коштів до легальної сфери економіки шляхом законодавчого врегулювання легалізації тіньових капіталів некримінального походження, відкриття останнім шляхів для легального інвестування на засадах амністії, запобігання відпливу капіталів за межі України. Протягом терміну дії амністії завданням Уряду є усунення основних чинників, що зумовили тінізацію економічної діяльності: вузькості ринків, низької доступності фінансових ресурсів, надмірного податкового тягара, зарегульованості економіки, криміналізації тощо.

Детінізація економічних відносин безпосередньо пов'язана з подоланням виявів корупції, що є однією з основ існування тіньової економіки. Стратегічними напрямками боротьби з корупцією є послідовна демократизація всіх сфер суспільного життя, досягнення відкритості влади, прозорості та зрозумілості для населення державних рішень, розвиток громадської свідомості та активності у загальному контексті розбудови України, суворий контроль за виконанням антикорупційних програм і рішень у всіх ланках державного апарату.

**7. «Нова хвиля» реформ має на меті досягнення оптимального поєднання ринкових засад економічної організації та потужних важелів реалізації економічної політики держави**

**шляхом формування новітніх інструментів виконання державою її традиційних функцій у соціально–економічній сфері.** Саме таке поєднання формує реальне підґрунтя для збереження дійсної суверенності держави щодо здійснення політики та ефективного розпорядження національними ресурсами, протидії чинникам «розмивання» національної економічної ідентичності, що набувають розвитку у сучасній глобалізованій економіці.

Гуманізація економічного розвитку шляхом практичної реалізації логічного зв'язку «конкуренстоспроможна економіка – справедлива держава – заможні громадяни» та формування прозорих стабільних «правил гри» для суб'єктів національної економіки, максимально широкий розподіл на цьому підґрунті ефекту від економічного зростання на всі верстви суспільства та економічні групи дозволять об'єднати їхні інтереси навколо загальнонаціональних цілей, забезпечити дотримання різноспрямованих інтересів провідних гравців політико–економічного простору та мінімізацію їх конфліктів.

Відтак орієнтирами «нової хвилі» реформ є формування системних механізмів, що дозволять досягти синергетичного ефекту через відновлення інтегральності національної економіки:

- розвиток інвестиційної діяльності, заохочення спрямування нагромаджених фінансових, технологічних та організаційних ресурсів на інноваційні цілі;
- розбудова бюджетних і податкових стимулів розвитку, підвищення ефективності бюджетних, насамперед інвестиційних видатків;
- забезпечення грошово–валютної стабільності шляхом застосування важелів, що дозволяють спрямувати надлишкові грошові ресурси у виробництво; створення гнучкої та ефективної інституційної системи мобілізації і розміщення позичкових капіталів, розвиток механізмів довгострокового кредитування, заохочення сполучення капіталів комерційних банків і промислових підприємств;
- поєднання подальшої приватизації з підвищенням ефективності управління корпоративним та державним секторами економіки, становлення потужного національного капіталу як основи національної макроекономічної стабільності та конкурентоспроможності;
- орієнтація соціальної стратегії на примноження людського капіталу, збереження безперервності його належного використання, розбудова систем освіти, культури, охорони здоров'я;
- підвищення доходів, заробітної плати через підвищення продуктивності праці;
- переорієнтація соціальної політики на страхові засади фінансування при підвищенні ефективності прямого витрачання бюджетних коштів на соціальні потреби.

### **2.1.2. Надійність макрофінансової стабільності та стабілізація очікувань**

**1. В умовах переходу від депресії до зростання наростаючий динамізм економічних процесів робить дедалі актуальнішим збереження макрофінансової стабільності як підґрунтя стабільних позитивних очікувань суб'єктів господарювання.**

Збереження макрофінансової стабільності у посткризовий період вимагає поступової і виваженої зміни характеру державної політики від застосування антикризових заходів до реалізації комплексу стимулюючих важелів. Стратегія такого переходу повинна бути максимально прозорою в частинах термінів і конкретних кроків, щоб економічні агенти мали можливість, з одного боку, внести свої корективи, а з другого – задалегідь адаптуватися до нових умов господарювання. Такий підхід дозволить досягти необхідного поєднання зусиль держави і механізмів самоорганізації ринку. Ринок має забезпечувати гнучкість та адаптивність економічної системи до зміни внутрішніх та зовнішніх умов, а державна політика – формувати цільові вектори економічного розвитку та забезпечувати цілісність економічної системи в процесі її трансформації.

**2. Пріоритетність державної політики економічного зростання та стимулювання розвитку реального сектору на основі його модернізації та оновлення основного капіталу потребує використання фінансової системи як засобу розвитку економіки країни, розширює цілі і задачі фінансової політики держави за межі фінансового сектору та подовжує їх часові горизонти.** Зі зменшенням економічної невизначеності доцільно перейти від однорічного планування орієнтирів і заходів монетарної політики до прогнозування її напрямів на трирічний період. Для послаблення суперечностей систем заходів щодо підтримання одночасно внутрішньої (цінової) та зовнішньої (курсової) стабільності необхідно перейти до використання реального курсу гривні в якості орієнтира грошово–кредитної політики НБУ.

Валютно–курсова політика має спрямовуватися на посилення стійкості української валюти до негативних впливів та згладжування суттєвих курсових коливань в рамках визначеного курсового коридору. Параметри коридору мають встановлюватися виходячи із завдань зниження інфляції та підтримання внутрішньої та зовнішньої конкурентоспроможності товаровиробників.

Підтримання адекватної реальної курсової динаміки дозволить послабити негативні впливи світової кон'юнктури на конкурентоспроможність вітчизняних виробників, забезпечить умови для врівноваження платіжного балансу та стійкого довгострокового зростання.

В довгостроковій перспективі з розвитком ринкових механізмів пряме державне втручання у процеси курсоутворення може поступово послаблюватися і замінюватися розвитком системи страхування валютних ризиків. Це потребуватиме як поширення ринкових інструментів страхування, так і вдосконалення державного контролю над валютними операціями і позиціями суб'єктів валютних відносин.

Реалізація антиінфляційної політики в Україні має враховувати наявність значної немонетарної компоненти інфляції, зменшення якої потребує створення умов для нарощування пропозиції товарів і послуг через розвиток конкуренції, вдосконалення ринкової інфраструктури, розвиток механізмів раціонального розміщення та ефективного використання фінансових ресурсів шляхом комплексного застосування заходів грошово–кредитної, податкової, конкурентної, структурної політик.

**3. Посилення ролі фінансової системи як засобу розвитку економіки вимагає створення дієвого трансмісійного монетарного механізму на підґрунті реформування системи банківського регулювання.** Необхідною умовою є розвиток механізмів управління ліквідністю на основі посилення дієвості процентних важелів та вдосконалення відповідних інструментів (економічних нормативів, норм резервування, операцій рефінансування та мобілізації коштів). Це дозволить НБУ гнучко впливати на грошовий обіг, підтримувати ліквідність банківської системи, забезпечувати стабільність платіжної системи. Для послаблення інфляційних наслідків змін монетарної пропозиції основним каналом емісійного механізму має стати рефінансування за обмеження дії валютного каналу через адміністративне стримування припливу спекулятивного капіталу. Жорсткість валютних обмежень має узгоджуватися з інтенсивністю потреби у нарощуванні золотовалютних резервів НБУ.

За режиму таргетування реальної стабільності грошової одиниці темпи приросту грошових агрегатів відіграють роль проміжного орієнтиру монетарної політики. Формуючи грошову пропозицію, НБУ має виходити із завдання створення сприятливих монетарних умов для розвитку економіки, що потребує орієнтації на внутрішні та зовнішні макроекономічні тенденції, стан реального і фінансового сектору, банківську активність, динаміку зовнішньоторговельного балансу і ринку праці, очікування економічних суб'єктів.

Забезпечення макрофінансової стабільності залежить від своєчасного виявлення і реагування на системні ризики, що формуються як усередині, так і поза фінансовою системою. Це вимагає застосування пруденційного підходу на основі розвитку економічного прогнозування та сценар-

ного аналізу, вдосконалення моделювання економічних процесів. При цьому має дотримуватися баланс між підвищенням жорсткості вимог до фінансових установ і збереженням їх можливостей до диверсифікації джерел отримання прибутків.

Для стабілізації очікувань в умовах економічної невизначеності необхідним є розвиток компенсаційних механізмів, покликаних пом'якшувати наслідки зовнішніх і внутрішніх шоків для фінансової системи. Такими механізмами є: система валютних обмежень, спрямована на стримування приливу спекулятивного капіталу та втечі капіталу за тіньовими схемами, автоматичні стабілізатори, вбудовані у платіжну систему та механізми страхового сектору. Розвиток страхування має стати одним з найважливіших елементів стійкості фінансової системи за проведення стимулюючої макроекономічної, монетарної, структурної політик.

**4. Невід'ємною складовою забезпечення макрофінансової стабільності є системне реформування сектору публічних фінансів, проблеми і суперечності якого є ключовими ризиками для посткризового відновлення економіки України.** В нових ринкових економіках, якою сьогодні є і Україна, фіскальні важелі стимулювання ділової активності є більш ефективними та дієвими, аніж важелі монетарні та регуляторні.

Проте використання в останні роки бюджетно–податкової політики в якості важеля політичної конкуренції практично нівелювало її потенціал як інструменту економічного зростання, зосередивши на вирішенні кон'юнктурних фіскальних задач.

Орієнтація бюджетної політики на задоволення електоральних потреб мало наслідком випереджальне розширення державних видатків соціального спрямування. Внаслідок такої політики виник значний розрив між зобов'язаннями Уряду та доходами бюджету.

Розбалансованість державних фінансів суттєво погіршує очікування суб'єктів господарювання та населення, а саме – інфляційні очікування через високу ймовірність емісійного фінансування частини дефіциту бюджету, а також очікування проведення жорсткої фіскальної політики, спрямованої на посилення тиску на корпоративний сектор, що знижує інтерес інвесторів до економіки України.

**5. Стратегічними цілями реформування сектору державних фінансів мають стати формування сприятливого фіскального простору для бізнесу, ефективної та децентралізованої системи державних видатків та фінансово потужного Уряду.**

Нова архітектура фіскального сектору має бути інституціалізована в рамках Податкового кодексу та нової редакції Бюджетного кодексу України, що мають стати основними нормативно–правовими актами. Затвердження кодексів дозволить подолати численні суперечності як в рамках податкової та бюджетної політики, так і між цими двома секторами, що дозволить створити прогнозоване і зрозуміле правове поле. Завдяки цьому, попри серйозні зміни у податковій системі, податкова політика держави має стати прогнозованою, передбачуваною та зрозумілою для громадян та інвесторів. Це дозволить сформуванню на підґрунті позитивних очікувань сприятливий підприємницький клімат, що підвищить інвестиційну активність приватного сектору.

Податкова політика України потребує реформування ідеології, пріоритетів діяльності та механізмів реалізації поставлених цілей. Завдання податкової реформи мають бути спрямовані на побудову сучасної конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки, забезпечення сталого економічного зростання на інноваційно–інвестиційній основі. Необхідно відійти від домінування принципу фіскалізму податкової політики та більш ефективно використовувати її регуляторний потенціал, що передбачає:

- стимулювання інвестиційної активності корпоративного сектору. Підприємствам, що мають намір здійснювати активну інвестиційну політику, має бути надана державна підтримка за умови еквівалентної суспільної вигоди від їх діяльності, що може виявлятися у створенні робочих місць, зниженні екологічного тиску, збільшенні бюджетних надходжень та валютної виручки;



- створення сприятливих умов для розвитку високотехнологічних виробництв та експорту за рахунок бюджетної підтримки інноваційної діяльності, видатків на кредитування та страхування даної діяльності тощо;
- зміщення головного податкового навантаження з доходів населення та прибутку корпорацій на споживання;
- стимулювання ділової активності в депресивних регіонах шляхом відновлення практики надання податкових пільг для територій пріоритетного розвитку;
- перенесення акцентів фіскального навантаження на заможні верстви населення шляхом відновлення прогресивного податку на доходи фізичних осіб, запровадження диференціації ставки ПДВ, запровадження оподаткування житлової нерухомості;
- заохочення раціоналізації використання природних ресурсів та зниження антропогенного тиску на екологію шляхом запровадження нових та підвищення існуючих податків на забруднення і використання ресурсів та енергоносіїв.

**6. Підвищення ефективності бюджетних видатків відбуватиметься на основі активного застосування програмно-цільового методу та досягнення дієвості середньострокового бюджетного планування.** Раціоналізація видатків дозволить ефективніше використовувати наявний бюджетний ресурс без посилення фіскального навантаження на економіку.

Динаміка видатків соціального спрямування має корелювати з темпами економічного зростання. У даному контексті раціональним механізмом подолання ризику продовження соціального популізму є автоматизація процесу розрахунку соціальних стандартів і мінімізація суб'єктивного впливу на цей процес. Необхідно законодавчо закріпити формулу визначення розміру базових соціальних стандартів (передусім прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати). Зокрема, задля встановлення чіткого взаємозв'язку між економічними та соціальними результатами слід запровадити індексацію розміру соціальних стандартів на рівень інфляції та темп приросту ВВП. Система соціальних трансфертів має бути спрямована на покращення умов життя найменш заможних верств населення, гарантувати певний рівень соціального захисту та бути захищеною від нецільового витрачання коштів.

Провідним завданням Уряду має стати випереджальне нарощування державних інвестицій, що стане важливим свідченням покращення ділової активності в державі та потужним імпульсом для економічного зростання. Стратегічним орієнтиром має стати виведення обсягу капітальних видатків на рівень не менше ніж 20 % видатків зведеного бюджету.

Обов'язковою умовою нарощування державного інвестування є удосконалення механізмів розподілу інвестиційних коштів та контролю за їх використанням. Це потребує удосконалення інституційної основи видатків розвитку. В даному контексті необхідним є створення Державного банку реконструкції і розвитку, на який буде покладено функції акумуляції фінансових ресурсів для державних інвестицій. Капітальні видатки мають спрямовуватися в галузі, що можуть стати динамічними точками зростання економіки.

Через тотальні зловживання у системі державних закупівель щороку втрачається значна сума бюджетних коштів. Ця система має бути вдосконалена, а державні закупівлі – стати активним чинником регулювання сукупного попиту, в тому числі шляхом формування запасів для державних товарних інтервенцій.

**7. Виважена системна політика державного дефіциту в умовах кризи дозволяє знизити фіскальний тиск на економіку та збільшити державні інвестиції.** Витрачаючи боргові ресурси на поточне споживання, Уряд не тільки не отримує доходу від експлуатації даного ресурсу, що покликаний покривати вартість обслуговування, а й втрачає сам ресурс. Очевидно, що подібна модель боргової політики не може бути ефективною. Ключовим завданням у рамках її перегляду

має стати переосмислення і законодавче закріплення нових пріоритетів. При цьому формалізація цілей та завдань має бути зафіксована в рамках стратегії боргової політики України, що чітко визначає цілі та напрями використання ресурсів дефіцитного фінансування, встановлені граничні та оптимальні параметри формування боргового навантаження для держави. Йдеться не лише про чіткі вимоги до припустимого розміру дефіциту бюджету, а й про обмеження вартості, терміну та валюти залучених ресурсів.

Боргові ресурси, що залучаються сектором державного управління, мають спрямовуватися на інвестиційні проекти виключно на умовах окупності.

У середньостроковій перспективі необхідно децентралізувати процес залучення боргових коштів, розширивши права центральних та місцевих органів влади, державних підприємств та організацій та залишивши за Урядом право модернування боргової політики.

### **2.1.3. Шляхи формування посткризової конкурентоспроможності**

**1. Базовою засадою «нової хвилі» економічних реформ є реалізація підприємницького потенціалу нації як головного інституційного ресурсу розвитку ринкової економіки.**

Повільність, непослідовність та незавершеність реформ обумовлюють збереження в Україні несприятливого регуляторного середовища, поширення корупції, що є однією з головних перешкод на шляху реалізації підприємницького потенціалу нації, несприятливе підприємницьке середовище не дозволяє забезпечити належну якість життя пересічних громадян.

Завершення інституційних реформ з метою кардинального покращання підприємницького клімату, що стимулюватиме економічне зростання і залучення внутрішніх та зовнішніх інвестицій, є найважливішим завданням «нової хвилі» реформ. Регуляторне середовище має стати привабливим для здійснення економічної діяльності. При цьому ключові пріоритети реформування стосуватимуться забезпечення надійного захисту прав власності, дотримання умов конкуренції, дерегуляція дозвільних процедур, процедур початку та припинення господарської діяльності, а також нагляду і контролю. Реальна та дієва спроможність держави не лише формулювати, а й гарантувати єдині «правила гри» на ринку для всіх суб'єктів господарювання, ефективно реалізовувати антимонопольну політику є основою інвестиційної привабливості економіки, головним чинником її стійкого розвитку.

Основними напрямками розбудови підприємницького середовища та забезпечення реалізації прав власності мають стати:

- безумовне дотримання органами влади всіх рівнів вимог національного законодавства, в першу чергу антикорупційного та регуляторного;
- вдосконалення законодавчої бази у сфері корпоративного управління і фінансових операцій, посилення захисту прав власності, розвитку державно–приватного партнерства;
- посилення державного регулювання природних монополій, підвищення прозорості та публічності їх діяльності, удосконалення правових механізмів контролю та нагляду за дотриманням добросовісної конкуренції;
- скасування преференцій та пільг окремим секторам та суб'єктам господарювання, вирівнювання умов конкуренції на регіональному та місцевому рівнях;
- підвищення ефективності роботи підприємств державної (комунальної) форми власності на основі конкуренції, ринкової мотивації та використання державних (комунальних) корпоративних прав;
- поглиблення лібералізації всіх сфер економічної діяльності відповідно до критеріїв ЄС, з виключенням надмірного державного втручання у сфері економічного життя.

**2. Зміцнення та розбудова внутрішнього ринку в умовах спаду активності на зовнішніх ринках стають одним з найбільш дієвих і ефективних напрямів стимулювання економічного розвитку.** Обсяги, структура та ефективність внутрішнього ринку є визначальними чинниками конкурентоспроможності національної економіки та забезпечення стійкого економічного зростання, а підвищення ефективності його інститутів – критично важливою умовою забезпечення позитивного ефекту для економіки з боку зростання сукупного попиту. Зміцнення та розбудова внутрішнього ринку мають неодмінно супроводжуватися комплексом заходів щодо підтримки вітчизняного виробника.

Пріоритетним завданням у сфері розвитку внутрішнього ринку є подолання дисбалансів між попитом та пропозицією, зокрема шляхом:

- стимулювання розвитку виробництва імпортозаміщуючої продукції та продукції з високою часткою доданої вартості;
- підвищення рівня конкурентоспроможності продукції вітчизняного виробництва;
- забезпечення розвитку конкурентного середовища;
- удосконалення інституційних та організаційно–економічних засад функціонування внутрішнього ринку.

З метою якнайповнішого та якнайшвидшого доведення стимулюючого ефекту внутрішнього попиту безпосередньо до виробника необхідно:

- надавати правову та інформаційну підтримку збутовій діяльності вітчизняних товаровиробників шляхом удосконалення системи інформування реальних та потенційних покупців і продавців щодо кількісних та цінових пропозицій, забезпечення зручного доступу до такої інформації та достатнього рівня її достовірності;
- забезпечити пріоритетний розвиток мережі засобів прямих поставок сільськогосподарської та продовольчої продукції споживачеві (зокрема, шляхом поширення досвіду проведення продовольчих ярмарків, розвитку мережі сільськогосподарських ринків та впорядкування їх діяльності та доступу на них виробників, відбудови мережі плодоовочевої торгівлі тощо);
- поширити практику створення комунальних торговельних закладів з метою забезпечення рівномірності охоплення населення торговельною мережею, створити необхідні умови для відновлення споживчої кооперації членів територіальних громад.

Забезпечення належного конкурентного середовища вимагає цілеспрямованих заходів щодо подолання монополізації значних сегментів внутрішнього ринку, усунення виявів недобросовісної конкуренції. Це потребує суттєвого розширення спектру заходів конкурентної політики, зокрема щодо запобігання антиконкурентним діям національних та іноземних інвесторів на українському ринку, удосконалення методики та критеріїв виявлення виявів недобросовісної конкуренції з урахуванням реалій сучасної української економіки, формування адекватного інституційно–правового середовища для розвитку свободи підприємницької діяльності, удосконалення антимонопольного законодавства та підвищення ефективності діяльності Антимонопольного комітету України, посилення відповідальності суб'єктів ринків за порушення вимог антимонопольного законодавства.

Посилення дієвості важелів прямого державного впливу на реалізацію потенціалу внутрішнього ринку вимагає реформування системи державних закупівель. Заходи державної політики в цій сфері мають спрямовуватися на зміцнення конкурентних принципів відносин, спрощення доступу до участі у конкурсах та тендерах, подолання виявів корупції. Значний потенціал міститься в розширенні державних інвестиційних програм в інфраструктурній сфері, що спроможні значно збільшити попит на продукцію вітчизняної промисловості, передусім машинобудування, гірничо–металургійного комплексу тощо.

Підвищення ефективності внутрішнього ринку потребує відповідних заходів державної політики щодо удосконалення якості політики цінового регулювання, з поступовим скороченням частки регульованих цін і переходом до ринкових інструментів державного цінового регулювання, зокрема через механізми товарних інтервенцій.

**3. Вихід економіки України на новий рівень конкурентоспроможності вимагає розширення фінансових можливостей суб'єктів господарювання на основі якісного вдосконалення фінансової системи.** Побудова адекватної потребам економіки фінансової системи, орієнтованої на акумулювання і використання внутрішніх ресурсів відповідно до пріоритетів національних інтересів, має відбуватися на основі синхронного розвитку всіх її секторів – банківського, страхового, фондового, інвестиційного.

На етапі виходу України з депресії на заваді ефективному функціонуванню фінансової системи стають: несприятливе інституційне середовище в частині правового та інформаційного забезпечення фінансової діяльності, слабкість механізмів захисту прав інвесторів, дефіцит «довгих» ресурсів, надмірне боргове навантаження, низький рівень залучення заощаджень населення у грошово–кредитний оборот. Вирішення цих проблем лежить у площині поліпшення інституційних, організаційних, економічних умов функціонування фінансової системи шляхом:

- розбудови інфраструктури і механізмів переливу капіталів поміж сегментами фінансового ринку, що підвищить еластичність реагування суб'єктів господарювання на заходи фінансової політики, посилить зв'язок між реальним і фінансовим секторами економіки;
- розширення та «подовження» внутрішньої ресурсної бази через використання потенціалу фінансових ресурсів (коштів накопичувальної пенсійної системи; нагромаджених населенням коштів поза банківською системою; коштів державних фондів; надлишкових вкладень в іноземні активи фінансових і нефінансових корпорацій), а також шляхом капіталізації нефінансових активів (модернізації заставного законодавства, оформлення прав на природні, виробничі, інтелектуальні ресурси та ноу–хау і залучення їх у фінансовий оборот тощо).

Якісне оновлення фінансової системи вимагає посилення орієнтації на використання внутрішніх ресурсів, що потребує зміни моделі поведінки домогосподарств від споживчої до інвестиційної та стимулювання норми заощадження. Вирішити це завдання дозволить розбудова системи фінансового посередництва і колективного інвестування, що полегшуватиме трансформацію заощаджень в інвестиції і підвищуватиме ефективність розміщення фінансових ресурсів.

Ключовим елементом системи колективних інвестицій та акумулювання заощаджень населення є пенсійна система. Активізація пенсійної реформи потребує розвитку страхових механізмів формування пенсій разом із накопичувальною пенсійною системою, створення умов для формування добровільних накопичень через недержавні пенсійні фонди і страхові компанії, підвищення інформованості населення про недержавну систему пенсійного забезпечення.

Нова якість фінансової системи нерозривно пов'язана з підвищенням ролі національної валюти в грошовому обігу та зменшенням доларизації економіки, збільшенням доступності фінансових послуг, підвищенням прозорості та уніфікацією фінансової звітності, посиленням пруденційного характеру регулювання, високим рівнем незалежності Національного банку України як центрального органу держави, відповідального за забезпечення фінансової стабільності.

**4. Центральну роль у фінансовій системі України має відігравати стійка банківська система з багаторівневою структурою, розвиненими механізмами розміщення ресурсів поміж кредитно–депозитними організаціями різного розміру і спеціалізації.** Для перетворення банківської системи на потужний інструмент стимулювання економічного розвитку необхідно посилити цілеспрямованість фінансової підтримки банків з боку НБУ, посилити захист інтересів кредиторів і позичальників; стимулювати банки до ефективнішого використання власних і запо-

зичених ресурсів, вдосконалити систему економічних стимулів та зняти надмірні адміністративні бар'єри шляхом диференціації регулювання в банківському секторі, концентрувати зусилля на «подовженні», диверсифікації і підвищенні стабільності ресурсної бази.

Конкурентною основою фінансової системи є розвинений фінансовий ринок, що вимагає координування і синхронізації темпів розвитку банківського сектору і фондового ринку за напрямами: проведення фундаментальної реформи чинної системи фінансового регулювання і контролю (насамперед, для попередження системних кризових ситуацій), вдосконалення механізмів підтримки з боку НБУ фінансових інститутів у частині надання ліквідності й компенсаційного фінансування. Інтеграція стратегій розвитку банківського сектору і фондового ринку забезпечить синергетичний ефект, що сформує потужний ринок капіталу України.

**5. Глобалізація фінансових потоків та потреби формування нового підґрунтя економічної суверенності вимагають врахування тенденції загострення в останні десятиріччя конкуренції між країнами за залучення приватного капіталу.** Конкуренція за капітал стимулює уряди до створення більш лояльних, ніж у країн-конкурентів, умов для його функціонування, передусім ефективної стимулюючої податкової системи.

Пріоритетами державної стратегії формування конкурентоспроможного фіскального простору мають бути:

- зниження трансакційних витрат, пов'язаних з відносинами суб'єктів господарювання з фіскальними органами шляхом спрощення системи оподаткування;
- зменшення податкового навантаження на прибуток як основне джерело інвестування;
- перерозподіл податкових зобов'язань на фонд оплати праці між роботодавцем та працівником у напрямі збільшення частки останнього;
- оптимізація та ефективний розподіл податкових пільг, у тому числі з використанням скоригованого відповідно до набутого негативного й позитивного досвіду створення територій зі спеціальним режимом оподаткування;
- створення умов для реінвестування капіталу у вітчизняну економіку та запровадження м'яких бар'єрів для його виведення з України (зокрема, при одночасному зменшенні ставки на частину прибутку, реінвестованого в модернізацію основних фондів, зберегти на високому рівні ставку для частини прибутку, спрямованої на інші цілі);
- лібералізація процесу надходження в Україну довгострокових (стратегічних) іноземних інвестицій, до яких належать вкладення в довгострокові боргові цінні папери, придбання контрольної частки у статутних капіталах компаній, інвестування в формі трансферу технологій чи внесення основних фондів у статутний капітал вітчизняних підприємств тощо.

**6. «Нова хвиля» реформ має забезпечити кардинальне зміцнення позицій малого та середнього підприємництва, якому відводиться важливе місце у стратегії інтеграції суспільства та економіки у галузевому, соціальному та регіональному вимірах завдяки залученню до безпосередньої економічної діяльності якнайширших прошарків населення.**

Незважаючи на досягнення Україною низки притаманних розвиненим країнам світу кількісних показників розвитку малого й середнього підприємництва, повне розкриття його економічного потенціалу досі залишається серед пріоритетних завдань стратегії держави. Воно має стати головним завданням для органів державної влади всіх рівнів та місцевого самоврядування. Мале та середнє підприємництво в Україні має бути основою поширення ефекту економічного зростання на усі сфери суспільства, рушієм інноваційного розвитку, джерелом робочих місць для більшості зайнятих в економічній сфері, важелем формування стабільного середнього класу у суспільстві. При цьому розвиток малого та середнього підприємництва не є альтернативою розвитку великого бізнесу, а доповнює та збагачує його, відбуваючись у рамках загального розвитку «мережевої» моделі економіки України.

Поєднання інтересів малого, середнього й великого бізнесу відбуватиметься в рамках зосередження політики держави на прискоренні здійснення регуляторної реформи, що має забезпечити покращення умов для підприємницької діяльності шляхом:

- вдосконалення механізму адміністрування податків, зборів та обов'язкових платежів, а також забезпечення прогнозованості дій Уряду щодо встановлення та адміністрування інших податків та податкових платежів;
- підвищення дієздатності механізмів забезпечення ринкових прав і свобод інвесторів, а також посилення рівня захисту інвесторів;
- зниження адміністративних бар'єрів для реєстрації бізнесу, у сфері дозвільної системи;
- зміцнення захисту прав власників та усунення можливостей для поширення рейдерства;
- зниження рівня корупції та тінізації економіки.

Послідовний розвиток інститутів ринкової економіки покликаний обмежувати простір для дискримінаційної політики і сприяти наданню рівних прав для вітчизняних та іноземних підприємств.

Формуванню сприятливих умов для розвитку підприємництва сприятимуть поглиблення діалогу між державою та суб'єктами бізнесу, посилення гнучкості системи державного управління, підвищення прогнозованості та ефективності рішень влади, обов'язкове дотримання нею норм регуляторної політики.

Основними напрямками продовження регуляторної реформи мають стати:

- імплементація до національного законодавства європейських принципів публічного управління у сфері підприємницької діяльності відповідно до угод, підписаних Україною;
- передача самоврядним організаціям малого та середнього бізнесу низки державних регуляторних функцій;
- адаптація спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємства до реалій та вимог сучасної економіки з метою посилення її цільового спрямування та запобігання необґрунтованому використанню у схемах мінімізації оподаткування;
- покращення доступу суб'єктів малого та середнього підприємства до інформації та процедур державних закупівель;
- запровадження державних програм збільшення експортної спроможності малого підприємства;
- адекватне представлення інтересів національного малого та середнього підприємства у двосторонніх та багатосторонніх міжнародних торговельних переговорах.

**7. Рушієм позитивних зрушень щодо формування конкурентоспроможності економіки України у післякризовий період є налагодження цілеспрямованих та ефективних інвестиційних процесів.** Динамічне зростання економіки України в докризовий період супроводжувалося активною динамікою інвестиційних процесів, проте вони не стали чинником позитивних структурних зрушень в економіці, засвідчивши переважаючу інвестиційну привабливість секторів з високою ліквідністю та якнайшвидшим обігом коштів. Структура і тенденції інвестиційних процесів стримують становлення економіки на інноваційній основі. Випереджальні темпи інвестування у сектори, що здійснюють перерозподіл сукупного продукту, над інвестиціями у виробництво останнього (промисловість і сільське господарство) посилюють ризики нестабільності фінансової системи та інфляційний потенціал, відбувається дедалі більше зміщення інвестиційного попиту у сектор імпортової продукції.

У післякризовий період національна економіка потребує концентрації інвестиційних ресурсів на стратегічно важливих напрямках, що вимагає переходу до цілеспрямованої інвестиційної політики, що сприятиме зміцненню процесів генерування інвестиційних ресурсів в Україні, впорядкуванню їх використання, збільшенню частки інвестиційного спрямування доходів. Сучасному

етапу розвитку глобальної економіки притаманний високий рівень конкуренції на світовому ринку інвестицій, що вимагає від країн побудови виваженої та дієвої системи інвестиційних стимулів.

У процесі доопрацювання Податкового кодексу має бути визначено систему податкових та амортизаційних стимулів інвестування, диференційованих залежно від типу й обсягів інвестицій, розмірів підприємств, регіону інвестування, призначення (створення нового підприємства чи переоснащення існуючого), цілі інвестицій (спрямування більшої частини інвестицій на придбання нового обладнання, устаткування, машин у прогресивні технології) та технологічного й інноваційного рівня виробництва, кількості новостворених робочих місць.

Застосування заходів стимулювання інвестицій має ґрунтуватися на чіткому визначенні державою економічно обґрунтованих пріоритетів вкладення інвестицій.

Вирішальним при наданні податкового стимулу має стати дотримання цільового застосування інвестованих коштів – на модернізацію промислового виробництва та інфраструктурних галузей економіки, розвиток перспективних секторів економіки, що спроможні надати потужний імпульс економічному зростанню, поліпшенню структури економіки, створенню нових конкурентних продуктів і технологій.

Тенденції збереження депресивних чинників економічної динаміки низки регіонів України зумовлюють необхідність переосмислення засад застосування та використання потенціалу спеціальних правових режимів економічної діяльності у вигляді надання державою суб'єктам господарювання певних територій визначеного переліку додаткових економічних стимулів у вигляді пільг, преференцій та гарантій. Ефективність застосування таких режимів суттєво залежить від регуляторної ролі державних інституцій, що спонукає до модернізації державної системи моніторингу та постійної оцінки ефективності режимів з метою недопущення їх використання для неконкурентної поведінки суб'єктів господарювання. Досвід функціонування окремих форм спеціальних правових режимів економічної діяльності засвідчує необхідність посилення їх регуляції з метою підвищення ефективності та цільового спрямування, а саме:

- розроблення концептуальних засад їх функціонування в Україні, методики оцінки і контролю їх діяльності, а також санкцій за порушення спеціальних правових режимів;
- конкретизації переліку податкових та адміністративних пільг суб'єктам господарювання та умов їх надання;
- визначення місць перспективного розташування і варіантів функціональних типів спеціальних правових режимів економічної діяльності;
- приведення практики управління спеціальними режимами економічної діяльності у відповідність до вимог СОТ.

Необхідність активізації процесів накопичення фінансових ресурсів та спрямування їх на розвиток економіки, а також концентрації бюджетних видатків розвитку та посилення ефективності їх використання вимагає інституціалізації інвестиційного кредитування шляхом створення й розвитку спеціалізованих інвестиційних кредитно-фінансових установ, зокрема:

- створення дієздатного Державного банку реконструкції і розвитку (ДБРР), що має розглядатися як ключовий уповноважений у сфері надання державної підтримки галузям економіки, державного інвестування, в тому числі на засадах пайового фінансування (за участю приватних іноземних і українських фінансово-кредитних інститутів), здешевлення інвестиційних та інноваційних кредитів, залучення позичкових ресурсів на інвестиційні потреби під гарантії держави;
- формування регуляторних та податкових стимулів надання комерційними банками довгострокових інвестиційних кредитів, запровадження поняття «інвестиційного банку», щодо якого мають застосовуватися пом'якшені вимоги щодо резервування, знижені ставки рефінансування НБУ, а також спрямовуватися кредити рефінансування з боку ДБРР;

- створення сприятливих умов для розбудови інститутів фінансового ринку (зокрема інвестиційних фондів, пенсійних фондів, страхових компаній), спрямованих на диверсифікацію інструментів акумулювання вітчизняних фінансових ресурсів та їх спрямування на інвестиційні потреби.

Невід'ємною складовою консолідації суспільних ресурсів на цілі модернізації економіки є створення умов для посилення інвестиційної активності фізичних осіб. Ключовими кроками в цьому напрямі мають стати:

- заохочення розвитку та розширення сфери діяльності інститутів спільного інвестування шляхом удосконалення нормативно-правової бази їхнього функціонування, проведення відповідної інформаційної політики щодо інформування потенційних інвесторів, поширення ефективних практик інвестування, оцінки надійності інвестиційних компаній тощо;

- організація випуску державних та муніципальних цінних паперів для продажу населенню з гарантованим рівнем дохідності, надходження від яких спрямовуватимуться виключно на фінансування проектів розвитку;

- встановлення, разом із впровадженням прогресивної шкали оподаткування доходів фізичних осіб, податкового кредиту для індивідуальних доходів громадян, вкладених у цінні папери інститутів спільного інвестування та державні цінні папери.

Між тим всебічне заохочення приватного інвестування жодним чином не зменшує важливості активного здійснення державних капіталовкладень. Повноцінна реалізація потенціалу в цій сфері можлива за умови інституційного розмежування бюджетних видатків на поточне споживання та видатків розвитку, для чого слід вивести бюджетні видатки розвитку в окремий розділ бюджету, виконання якого знаходитиметься у компетенції ДБРР. Це дозволить посилити автономність державного інвестування щодо поточних заходів фіскального збалансування, забезпечити стабільне довгострокове державне фінансування інвестиційних програм на основі Програми державних інвестицій, перевести фінансування частини видатків розвитку на кредитну основу, забезпечити контроль за цільовим характером та ефективністю реалізації гарантованих державою кредитів. Доцільним видається зосередження бюджетних інвестицій на напрямках створення та реконструкції транспортної, комунікаційної, комунальної, соціальної інфраструктури.

**8. Зростаючі виклики глобальної конкуренції роблять практично безальтернативним інноваційний шлях економічного розвитку України, в основі якого – відтворення систем високопродуктивних технологій, кваліфікованих кадрів і організації виробництва, що реалізують сучасні досягнення науково-технічного прогресу і забезпечують оволодіння сучасними інноваційними чинниками конкурентоспроможності та оптимізацію використання національних ресурсів.** Оскільки формування сучасної інноваційної моделі економічного розвитку пов'язане з переважаючим внеском людського капіталу, створюється потужне підґрунтя для стійкого зростання соціального ефекту економічної динаміки – підвищення вартості праці, поліпшення умов для відтворення людського потенціалу в цілому.

На практиці інноваційний розвиток не став однією з головних характеристик зростання національної економіки України. Відносно висока динаміка економічного зростання України в докризовий період мала переважно відновлювальний характер та в цілому не ґрунтувалася на оновленні технологій та інноваціях. Відтак економічна система країни не сформувала стимули для модернізації виробничих потужностей, активізації інноваційних процесів. Низький рівень залученості інноваційного чинника до поточної моделі економічного зростання України зумовив посилену чутливість темпів промислового зростання до коливань попиту на світових ринках сировини та низькотехнологічних товарів.

Політика технологічної модернізації, послідовна реалізація якої спроможна перетворити технологічні й організаційні інновації на головний чинник кількісної й якісної динаміки української



економіки, є основою зміцнення конкурентоспроможності економіки України. Вона має здійснюватися при одночасному використанні власних ресурсів держави і приватного бізнесу, запровадженні інноваційних моделей конкурентної поведінки останнього, динамічному освоєнні вітчизняних і запозичених технологічних інновацій, інвестицій, нових знань і технологій.

Важелі заохочення інноваційної діяльності мають, насамперед спиратися на інструменти стимулювання та забезпечення інвестицій та полягати в реалізації завдань інноваційної спрямованості інвестицій:

- у податковій сфері має бути забезпечений перехід від надання пільг за належністю до пріоритетних галузей економіки до функціонального принципу, а саме: застосування пільг в оподаткуванні прибутку інноваційних підприємств; запровадження системи податкових пільг для інвестицій в інноваційні проекти; звільнення від оподаткування наукових установ, діяльність яких здійснюється за рахунок державного бюджету; звільнення від оподаткування коштів підприємств, спрямованих на фінансування наукових досліджень; звільнення від оподаткування коштів підприємств, що спрямовуються на запровадження інноваційних технологій у соціально значущих сферах (медична допомога, освіта, охорона правопорядку, служби екстреної допомоги тощо); запровадження механізму податкового та митного стимулювання учасників зовнішньоекономічної діяльності, операції яких сконцентровані у сегменті торгівлі та супроводу високотехнологічної промислової продукції, надання наукомістких та технологічно-орієнтованих послуг, імпорту обладнання, що не має вітчизняних аналогів за критеріями технологічності та ефективності тощо;

- у сфері бюджетних видатків – пріоритети в діяльності ДБРР мають надаватися цільовому кредитуванню під інвестиційні проекти інноваційного спрямування з майновими гарантіями їхнього цільового використання. Чинником розвитку в Україні попиту на інновації є включення комплексів інноваційних товарів та послуг до обов'язкових складових державних соціальних програм, державних та комунальних програм енергозаощадження, розвитку комунальної інформаційної інфраструктури тощо;

- у сфері застосування спеціальних правових режимів економічної діяльності – доцільним є розширення мережі таких їх форм, як технологічні і наукові парки, індустріальні (промислові) парки, іннополіси, зони розвитку високих і нових технологій;

- у сфері кредитування – надання кредитів інноваційного спрямування має стимулюватися за рахунок: запровадження механізмів державного страхування інноваційних кредитів, у першу чергу, виданих малим підприємствам; запровадження програми субсидування ставки відсотків для кредитів, залучених промисловими підприємствами у комерційних банків для фінансування інвестицій в інноваційні проекти та програми технологічної модернізації; надання державних гарантій та пільгових регуляторних вимог комерційним банкам, що здійснюють кредитування пріоритетних інноваційних проектів.

Забезпечення максимального поширення ефекту від застосування зазначених стимулів вимагає диверсифікації організаційних форм підтримки інноваційної діяльності: забезпечення співпраці малих та середніх підприємств з великими корпоративними структурами, розвиток науково-виробничої кооперації, венчурного бізнесу, промислово-фінансової інтеграції, в тому числі на міжнародному рівні, забезпечення необхідних правових умов для створення та діяльності інституційних інвесторів – недержавних пенсійних фондів, венчурних фондів, страхових компаній тощо; створення інноваційних асоціацій; розроблення державної системи страхування ризиків інноваційної діяльності. Суттєвим у цьому контексті стає також удосконалення організаційно-правових засад розвитку підприємництва, зокрема створення таких перспективних організаційних форм інноваційного підприємництва, як технопарки, наукові та промислові парки, іннополіси, зони розвитку високих технологій, бізнес-інкубатори.

Належній сприйнятливості економіки до стимулів інноваційної діяльності сприятиме розвиток інноваційної інфраструктури – інститутів, що надають фінансові, консалтингові, маркетингові, інформаційно–комунікаційні, юридичні, освітні послуги з забезпечення інноваційної діяльності. Такий процес має бути підтриманий за рахунок безоплатного забезпечення цих інститутів державними інформаційними послугами, повного чи часткового включення видатків підприємств на придбання послуг цих інститутів до витрат, що вираховуються з оподаткованого прибутку, їх залучення до виконання державних замовлень на інформаційну продукцію та поточного консультування тощо.

**9. Обов'язковою умовою досягнення належної конкурентоспроможності української економіки у післякризовому світі є подолання її низької енергетичної ефективності, що вимагає реформування як енергетичного сектору економіки, так і всієї системи енергоспоживання.**

Стан реалізації головних напрямів підвищення енергетичної ефективності економіки, передбачених Комплексною державною програмою енергозбереження України та Державною цільовою економічною програмою енергоефективності на 2010–2015 роки є незадовільним. За п'ять останніх років енергоємність ВВП країни знизилася лише приблизно на 18 % і є у 2,1–3,7 разу вищою, ніж у розвинених країнах.

Пріоритетними напрямами стратегії радикального підвищення енергоефективності економіки України мають стати:

- створення державної системи моніторингу показників енергоефективності, поширення інформації та популяризація заходів її забезпечення;
- запровадження всеосяжної системи обліку і контролю за споживанням палива та енергії, встановлення лічильників усім споживачам, включаючи населення;
- створення умов для залучення інвестицій у енергозберігаючі проекти, в тому числі з використанням механізмів, передбачених Кіотським протоколом та подальшими домовленостями щодо регулювання вуглецевих викидів;
- стимулювання споживачів енергії до запровадження енергоощадних технологій через пільгове кредитування та оподаткування проектів енергозбереження, спрощення процедур створення бізнесу у сфері запровадження енергоефективності;
- встановлення ринкових правил ціноутворення на паливо та енергію, прозорості діяльності на енергетичних ринках та дієвого регулювання діяльності природних монополій, що діють у зазначених сферах.

Враховуючи тривалість термінів, необхідних для досягнення належного рівня енергоефективності та вартість потрібних капіталовкладень, **зниження рівня енергетичної залежності країни має відбуватися також на засадах раціоналізації відносин з постачальниками енергоресурсів і європейськими споживачами українського транзиту** на основі взаємної економічної вигоди, прозорості, передбачуваності і стабільності, незалежності від зміни політичного керівництва держави, розраховуючи на довгостроковий період відносин. Доцільним є продовження інтеграційних процесів в енергетичній сфері в рамках уже прийнятих спільних з ЄС рішень, зокрема Договору про Енергетичне Співтовариство, програми «Східне партнерство» та ін.

Необхідно також суттєво збільшити видобуток власних енергетичних ресурсів, у тому числі на шельфі морів, для чого потрібно оперативно вирішити проблему морських кордонів між Україною і Росією, спростити дозвільні процедури та ліквідувати тіньові схеми допуску до розвідки та видобутку енергетичних корисних копалин; розширити спектр енергоресурсів власного видобутку, залучивши до енергетичного балансу шахтний метан, торф, сланцевий газ тощо, збільшити обсяги використання нетрадиційних та відновлюваних джерел енергії, для чого використати передові, в тому числі і закордонні технології.

Перспективними серед напрямів зниження енергетичної залежності України видаються й створення повного ядерного паливного циклу зі збільшенням видобутку природного урану та цирконію; постачання скрапленого газу з будівництвом необхідної інфраструктури постачання; проект Євро–Азіатського нафтотранспортного коридору. Необхідно також розвинути практику участі українських компаній в освоєнні енергетичних ресурсів та розбудові енергетичної інфраструктури за кордоном.

**10. Принципово важливу роль у досягненні інтегральності економічного та соціального середовища України, суттєвого підвищення рівня капіталізації національної економіки має відігравати прискорення економічних перетворень у сільськогосподарському секторі.** Значущість сільгоспвиробництва як структурного пріоритету визначається не лише значним природно–ресурсним та трудовим потенціалом і соціальною вагою цього сектору в Україні, а й можливостями скористатися позитивними довгостроковими трендами збільшення попиту на сільгосппродукцію на світовому ринку. Водночас сільськогосподарський сектор може розглядатися як потенційно місткий і значною мірою незадоволений ринок споживчої та інвестиційної продукції.

Виходячи з вищезазначеного, основними напрямками державної політики щодо реформування та підтримання розвитку аграрного сектору України мають бути:

- розбудова сучасної системи державної допомоги сільгоспвиробникам згідно з вимогами СОТ;
- розбудова внутрішнього ринку сільгосппродукції, зокрема інфраструктури закупівлі, первинного оброблення та зберігання сільгоспсировини, а також роздрібної мережі;
- формування інфраструктури матеріально–технічного забезпечення сільгоспвиробництва, зокрема сільськогосподарським обладнанням та технікою на засадах короткострокової оренди та лізингу, засобами агрохімії тощо;
- забезпечення поетапності та поступовості запровадження передбачених міжнародними зобов'язаннями України регуляторних вимог щодо сільгоспвиробництва з метою мінімізації їх депресивного ефекту, зокрема запровадження європейських технічних регламентів щодо сільгосппродукції;
- активне застосування у передбачених нормами СОТ рамках нетарифних засобів захисту внутрішнього ринку (ветеринарні та фітосанітарні норми, засоби сертифікації та нормування безпеки продукції тощо);
- цілеспрямована підтримка екологічно чистого сегмента агровиробництва, що базується на «зелених» технологіях та може в перспективі розглядатися як провідний напрям конкуренції України на світових агроринках;
- першочергове формування інституційно–правового середовища запровадження ринку землі з максимальним забезпеченням захисту прав власності сільгоспвиробників.

Реформування аграрного сектору України на підґрунті інтенсифікації використання його природно–ресурсного та людського потенціалу є важливим напрямом загальної інтеграції суспільства, зниження рівнів майнового розшарування та міжрегіональних диспропорцій.

#### **2.1.4. Україна в реаліях посткризової світової економіки**

**1. Значна глибина ураження економіки України світовою фінансово–економічною кризою засвідчила необхідність модифікації участі України у міжнародному поділі праці з метою посилення стійкості щодо коливань світових ринків та повнішого використання національного ресурсного потенціалу.** Структура українського експорту характеризується значною часткою продукції сировинної спрямованості і низьким рівнем доданої вартості, домінуванням матеріаломісткого обладнання в експорті продукції машинобудування, що виснажує вітчизняну

ресурсну базу і робить економіку країни надмірно вразливою до зовнішніх шоків. Питома вага товарів з високим рівнем доданої вартості в загальному обсязі експорту товарів залишається незначною, зокрема на продукцію машинобудування і приладобудування в 2009 році припадало лише 17 %.

З урахуванням змін у світовому поділі праці внаслідок впливу світової фінансової кризи, періоду загострення енергетичної, фінансової і продовольчої криз, посилення протекціонізму в зовнішній торгівлі та зменшення інвестиційної активності, існує необхідність концентрації системи заходів у рамках національної Експортної стратегії, що визначала б стратегічні орієнтири для позиціонування підприємств України на міжнародних ринках.

Цілями стратегії мають стати посилення ролі України у світовому поділі праці, зміцнення захисту експортерів від дискримінаційних дій інших суб'єктів міжнародних економічних відносин, сприяння нарощенню конкурентоспроможності національного експорту на світових ринках та захисту національного ринку від недобросовісних дій іноземних конкурентів.

Складовими такої стратегії мають бути:

- проведення переговорного процесу та укладення двосторонніх міждержавних угод щодо спрощення митних процедур з країнами – основними торговельними партнерами України, ухвалення міждержавних документів щодо координування єдиних принципів страхування ризиків, здійснення валютного та експортного контролю;

- запровадження механізмів експортного кредитування шляхом визначення спеціальних регуляторних вимог, визначення центрального уповноваженого банку для надання експортних кредитів, запровадження часткової компенсації відсоткових ставок на експортні кредити, що надаються певним групам підприємств (визначеним окремо для кожного регіону на основі його спеціалізації);

- створення Державного фонду підтримки експорту для сприяння виходу на зовнішні ринки малих і середніх компаній;

- спрощення та підвищення прозорості механізмів відшкодування ПДВ експортерам, запровадження методів оперативного виявлення недобросовісних звернень за відшкодуванням;

- запровадження механізму моніторингу зовнішньоекономічної політики ключових торговельних партнерів з метою запобігання негативним наслідкам ймовірного погіршення торговельних відносин;

- узгодження питання взаємного визнання технологічних стандартів України та ЄС та визнання відповідними структурами ЄС вітчизняних робіт зі стандартизації та сертифікації;

- створення програми розширення міжнародного співробітництва України на провідних напрямках науково-технологічного розвитку та участі вітчизняних суб'єктів господарювання у міжнародній науково-виробничій кооперації.

- забезпечення системної підтримки вітчизняних експортерів на зовнішніх товарних ринках за допомогою економічної дипломатії, надання підтримки на вищому політичному рівні реалізації стратегічно важливих експортних контрактів, оперативне реагування на торговельні конфлікти з метою їх якнайшвидшого врегулювання;

- модернізація і розширення логістичної, транспортної та інформаційної інфраструктури для інтенсифікації ділових обмінів і реалізації торговельних угод.

Експортна стратегія України має на меті активне освоєння перспективних ринків, що характеризуються оборотом продукції з високим рівнем доданої вартості та мають середньо- та довгострокові перспективи випереджального зростання у процесі посткризової модернізації міжнародного поділу праці.

Незважаючи на те, що девальвація гривні обумовила різке скорочення обсягів імпорту, синхронна девальвація валют низки торговельних партнерів України та високі темпи інфляції в Укра-

їні на тлі економічного поживлення спроможні спричинити відновлення імпортової експансії. Це зберігає актуальність завдань дієвого регулювання імпорту до України. На зміну прямому протекціонізму має прийти більш тонка політика регулювання доступу некритичного імпорту на внутрішні ринки. «Нова хвиля» реформ має забезпечити удосконалення чинних та запровадження нових механізмів захисту внутрішнього ринку з урахуванням світової практики:

- запровадження сучасних технічних (автоматизованих) та правових інструментів митного контролю та оцінки митної вартості імпортованих товарів з метою контролю над обґрунтованістю останньої;
- здійснення оперативного контролю цінової ситуації з метою динамічного запобігання ціновому та іншим видам демпінгу з боку імпортерів та застосування відповідно до норм СОТ антидемпінгових та компенсаційних мит з метою захисту вітчизняних виробників;
- оволодіння засобами нетарифного регулювання, які не суперечать нормам СОТ, у тому числі щодо контролю за якістю, безпекою, відповідністю імпортованих товарів, виконанням фітосанітарних та ветеринарних норм тощо;
- застосування, в разі потреби, заходів тимчасового обмеження імпорту для стабілізації платіжного балансу, передбачених нормами СОТ;
- підвищення регуляторної, захисної і торговельної ефективності нетарифних обмежень імпорту продукції, шкідливої для здоров'я людей та навколишнього природного середовища;
- запобігання контрабанді та ввезенню контрафактної продукції;
- запровадження жорсткого обмеження імпорту уживаних товарів.

Разом з тим необхідним є запровадження дієвих заходів стимулювання надходження на внутрішній ринок іноземної інвестиційної продукції, необхідної для розвитку технологічного потенціалу вітчизняних підприємств, зокрема – шляхом встановлення спрощеного митного режиму, зниження імпортних мит для машинобудівної продукції, що не виробляється в Україні.

**2. Оптимізація участі України у світових фінансових потоках є невід'ємною складовою забезпечення суверенності національної економічної політики.** Процеси фінансової глобалізації підвищують ризики втрати національною фінансовою системою України самостійності і перетворення її на периферію глобального фінансового ринку. Десуверенізація фінансового сектору обмежує можливості капіталізації доданої вартості, що створюється в Україні, звужує ресурсну базу розвитку реального сектору економіки, зумовлює витіснення вітчизняних фінансових корпорацій з перспективних секторів фінансового ринку, веде до підвищення нестабільності соціально-економічного розвитку країни і його підвладності зовнішнім чинникам.

«Нова хвиля» реформ має забезпечити розроблення нової моделі відносин з іноземними інвесторами, забезпечення балансу національних та іноземних інтересів з метою максимального розширення джерел надходження фінансових ресурсів з врахуванням прийнятності механізмів обслуговування відповідних зобов'язань. Забезпечити паритетність входження України у світову фінансову систему має створення системи валютного регулювання, спроможної запобігти загрози переходу стратегічно важливих активів у власність нерезидентів та спрямувати ресурси іноземних інвесторів у стратегічно важливі сектори вітчизняної економіки.

Враховуючи очікуване зростання зацікавленості іноземного банківського капіталу в діяльності на українському ринку, має відбутися посилення контролю держави над процесом входження іноземного капіталу в український банківський сектор. Раціональна стратегія державного управління зазначеним процесом полягає в тому, щоб максимально інтегрувати банки з іноземним капіталом в українську економіку, орієнтуючи її на досягнення пріоритетів національної соціально-економічної політики. Основним завданням регулювання діяльності таких банків має стати оптимізація використання їх ресурсів та перенесення акцентів з адміністративних важелів стримуван-

ня експансії іноземного банківського капіталу на сприяння зміцненню конкурентоспроможності українських банків.

**3. У процесі адаптації України до післякризового етапу економічної глобалізації значним є потенціал її членства у міжнародних інституційних структурах.** На початку XXI ст. Україна є учасником і членом понад 70 міжнародних організацій і форумів, що створило навколо неї інституційно структурований гео економічний простір, що може бути використаний для захисту національних інтересів.

Головними напрямками реалізації вищезазначеного потенціалу видаються наступні:

- використання можливостей захисту національних економічних інтересів на світових ринках, що надає членство у Світовій організації торгівлі: розроблення методики подолання дискримінаційних обмежень щодо українських компаній на зовнішніх ринках, забезпечення підготовки фахівців, які будуть здатні використовувати правові норми СОТ і діючу систему вирішення суперечок для відстоювання інтересів України на зовнішніх ринках, визначення стратегії поведінки України як члена СОТ у процесі подальшого формування правил розвитку світових торговельних зв'язків. Важливим видається розвиток співпраці з членами групи RAM<sup>4</sup> з метою набуття досвіду щодо засобів захисту інтересів національних товаровиробників і скасування торговельних обмежень, зокрема технічних бар'єрів торгівлі, а також координування позицій на нових раундах багатосторонніх переговорів;

- використання нових інституційних можливостей, що виникнуть після створення ДБРР, для співпраці з міжнародними організаціями, що здійснюють кредитування структурних проєктів, насамперед Світовим банком та Європейським банком реконструкції та розвитку;

- підвищення рівня діалогу з Організацією економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) до рівня «розширеної участі» (enhanced engagement) та просування до набуття повноправного членства у цій організації, налагодження співпраці з ОЕСР щодо обміну досвідом в облаштуванні податкової системи, збиранні, обміні і аналізі статистичних даних, підвищенні довіри до вітчизняної фінансово-банківської системи тощо;

- активізація переговорного процесу щодо створення зони вільної торгівлі між Україною та Євросоюзом, враховуючи необхідність збереження асиметричних умов взаємного відкриття ринків;

- ініціювання створення на рівні СНД багатостороннього органу з врегулювання торговельних суперечок щодо тарифних та нетарифних обмежень торгівлі між членами Співдружності;

- використання членства України у Продовольчій та сільськогосподарській організації ООН (ФАО) для розширення участі України у програмах послаблення проблеми голоду, що сприятиме розширенню зовнішніх ринків для української аграрної продукції;

- широке використання міжнародних взаємозв'язків недержавних організацій для захисту інтересів українських підприємств на світових ринках, поширення інформації про торговельні та інвестиційні пропозиції, поліпшення іміджу вітчизняних компаній та набуття їх міжнародної сертифікації, популяризації партнерського іміджу України у світі тощо.

**4. Адаптація до викликів післякризової світової економіки спонукатиме до прагматичної підходів до визначення пріоритетів політики України щодо регіональної економічної інтеграції.**

В умовах створення Митного союзу Білорусі, Казахстану і Російської Федерації, на частку яких у 2009 році припадало 43,7 % імпорту і 36,5 % експорту України, необхідно приділити першочергову увагу укладенню угод про преференційний і якнайповніший доступ українських товарів на ринки країн Митного союзу, регулюванню вартості енергоносіїв та умовам їх постачання і

<sup>4</sup>Recently Acceded Members – група країн, що недавно приєдналися до СОТ.

транзиту, спрощенню умов створення спільних підприємств і провадженню спільних інвестиційних і виробничих проектів із партнерами з вищезазначених країн.

На засадах забезпечення максимальної вигоди для вітчизняних товаровиробників необхідно завершити підготовку Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, зокрема її економічної складової – Угоди про поглиблену зону вільної торгівлі (ЗВТ+). На шляху створення зони вільної торгівлі з ЄС слід сконцентруватися на довгостроковій стабілізації торговельних відносин на паритетних засадах і поетапній лібералізації доступу європейських компаній на вітчизняний ринок. Слід добиватися згоди ЄС на застосування стосовно України асиметричної торговельної політики, за якої Україна матиме перехідний період для набуття конкурентоспроможності на ринках ЄС. До важливих напрямів у співпраці з ЄС належать:

- запровадження механізмів протидії антидемпінговим та іншим обмежувальним заходам щодо українських виробників на ринку ЄС;
- налагодження інформаційного обміну щодо взаємних товарних та інвестиційних пропозицій компаній України та країн ЄС;
- розширення спільних інвестиційних проектів за участю європейського капіталу в стратегічних галузях української економіки;
- розширення співпраці України та ЄС у науково–технологічній сфері;
- співпраця у сфері забезпечення енергетичної безпеки ЄС.

У рамках ініціативи «Східного партнерства» Європейського Союзу Україна, користуючись здобутками інтеграції до європейського економічного простору, має підстави набути роль субрегіонального лідера, сприяючи формуванню коопераційних зв'язків з країнами–членами ЄС та членами СНД, забезпеченню диверсифікації поставок енергоносіїв з Каспійського регіону Євро–Азіатським нафтовим транспортним коридором «Одеса–Броди–Плоцьк–Гданськ» і (потенційно) газопроводом «Білий потік», координуючи багатосторонні проекти щодо модернізації газотранспортної системи України.

Створення Середземноморського союзу має спонукати до ефективнішої діяльності Організацію чорноморського економічного співробітництва у сферах налагодження співпраці з країнами ЄС і Середземномор'я, активізації роботи щодо започаткування Чорноморської зони вільної торгівлі, проведення узгодженої економічної політики в низці галузей, скоординований розвиток яких відповідає загальним інтересам країн ЧЕС і ГУАМ (насамперед у сферах енергозабезпечення, транспорту, туристичного і рекреаційного бізнесу, харчової промисловості), створення транспортних коридорів та узгодження правил транспортування транзитних вантажів країн–членів ЧЕС, збереження морських екологічних систем тощо.

Формування нових центрів глобального економічного зростання ставить на порядок денний зовнішньоекономічної стратегії України завдання формування та розвитку взаємовигідного співробітництва з динамічними країнами, що проходять шлях модернізації економіки. Налагодження тісного торговельного, інвестиційного та коопераційного співробітництва з Китаєм, Індією, Бразилією, Південною Кореєю, Російською Федерацією, Казахстаном сприятиме включенню України в процес формування нових моделей економічного розвитку, основою яких стає безперервне оновлення економічних систем на основі технологічної, соціальної модернізації.

Перспективною вбачається торговельно–економічна співпраця з Китаєм і країнами АСЕАН у рамках найбільшої у світі за чисельністю населення (1,9 млрд осіб) зони вільної торгівлі «Китай–АСЕАН». Місткі ринки Азії споживають значну частину української сировинної продукції, що робить їх пріоритетними торговельно–економічними партнерами України. Між тим наявність інтересу низки азійських держав до технологічних можливостей України в авіабудівній, ракетно–космічній, військово–технічній галузях, електроенергетиці відкриває можливості суттєвого по-

ліпшення структури експорту до регіону, а також використання кредитно–інвестиційних ресурсів найбільших країн Азії для підтримання української економіки.

З метою більш ефективного просування продукції вітчизняних товаровиробників на закордонні ринки, налагодження дієвої співпраці в інвестиційній сфері доцільно розглянути питання про набуття Україною статусу спостерігача при провідних міжнародних економічних угрупованнях – Шанхайській організації співпраці, Середземноморському союзу, Організації ісламської конференції, Асоціації країн Південно–Східної Азії (АСЕАН) тощо.

## Розділ 2. ГУМАНІЗАЦІЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

### 2.2.1. Основні системні деформації та «інституційні пастки» соціальної політики

1. Структурні деформації національної економіки та неадекватність участі у міжнародному поділі праці безпосереднім чином відбиваються на гуманітарних показниках економічного розвитку – рівні та якості життя й соціального захисту в Україні.

У період перманентних виборчих кампаній соціальна політика здійснювалася як серія розрізних, переважно політичних рішень, що приймалися здебільшого не з метою подолання системних диспропорцій, а задля здобуття електоральних переваг або принаймні задля швидкого реагування на прямі загрози у соціальній сфері. У період економічних реформ у країні не лише не було сформовано необхідних ефективних соціальних та економічних інститутів, а й відбулося становлення та розвиток інститутів, що склали «інституційні пастки» соціальної політики. Серед таких системних вад:

- **відсутність загальнонаціональної моделі реалізації соціальної політики.** Відбувається поширення на соціальну сферу ліберальної концепції розвитку, притаманної економіці в цілому, проте рівень реформованості соціальної сфери як забезпечення готовності до ліберальної моделі досить низький. На практиці формується неприпустимий розрив між деклараціями, закріпленими в нормативно–правових актах, включаючи Конституцію України – і реаліями соціальної сфери України. Відсутність чітких стратегічних пріоритетів соціальної політики веде до розпорошування коштів та тотального недофінансування соціальних установ. Сучасна соціально–економічна політика базується на парадигмі, згідно з якою соціальні витрати розглядаються як навантаження на бюджет та відповідно на економіку. Внаслідок такого підходу предметне вирішення соціальних проблем відкладається до часів економічного поживлення та підйому;

- **глибоке соціальне розшарування та висока поляризація доходів.** Позитивна динаміка показників зростання реальних доходів населення супроводжується поляризацією суспільства за рівнем життя внаслідок стрімкого зростання найвищих доходів і заробітних плат, концентрація яких продовжує збільшуватися. Україна стала одним з рекордсменів з нерівності на пострадянському просторі – коефіцієнт Джині досяг 0,33. Надмірна соціально–економічна нерівність є основною перепорою підвищення темпів соціально–економічного зростання на підґрунті розширеного відтворення людського капіталу, значною мірою знижує позитивний ефект економічного розвитку для соціальної сфери, відіграє значну дезінтегруючу роль для суспільства;

- **недієздатність трансфертної політики держави.** Система соціальної підтримки, основу якої складають загальні соціальні трансферти, субсидії на товари та послуги, а також категоріальні пільги, що наразі склалася, принципово нездатна вирішити завдання перерозподілу ресурсів на користь



тих, хто найбільше цього потребує. Соціальні потреби найбільш вразливих прошарків населення не задовольняються, що призводить до відтворення високої бідності населення. Перехід до ринкових принципів організації економіки не призвів до радикального реформування системи соціального захисту з суттєвим підвищенням адресності надання допомоги громадянам. На тлі згорання соціальних програм у сфері освіти, охорони здоров'я, культурній і соціальній політиці відбувається фактичне заміщення видатків на розвиток цих сфер, що забезпечують формування людського капіталу постійним збільшенням кількості видів соціальної допомоги та пільг. Загалом Українська держава несе зобов'язання щодо надання 156 видів соціальних пільг, гарантій і компенсацій 230 категоріям населення; право на пільги мають 19,5 млн громадян, що становить понад 40 % населення України;

- **провал реформування пенсійної системи в Україні.** Україна – єдина країна з пострадянського простору, де пенсійна реформа цілісно не сформована і не втілена в життя. Це призводить до надмірного пенсійного навантаження на роботодавців, значних рівнів тіньової зайнятості та тіньової оплати праці суттєвої частини працездатного населення, що уповільнює удосконалення солідарної системи і ускладнює формування бюджету Пенсійного фонду. Солідарна система пенсійного забезпечення базується на суто фіскальному перерозподілі ресурсів та не співвідноситься з показниками економічного розвитку країни, підвищення розмірів пенсій випереджає зростання фонду оплати праці. Наслідком зазначеного є хронічний дефіцит Пенсійного фонду, що вимагає покриття з Державного бюджету та спонукає відкладати проведення пенсійної реформи;

- **неінституціалізований ринок праці та відсутність його структурної модернізації.** У період трансформаційних змін в економіці України суттєві інституціональні обмеження розвитку національного ринку праці обумовили пріоритетне використання переважно таких нестандартних механізмів його адаптації, як гнучке маневрування тривалістю трудового процесу чи оплатою праці замість реструктуризації зайнятості. Ці специфічні механізми адаптації сфери трудових відносин виявилися у можливості для підприємств утримувати надлишкову чисельність зайнятих за рахунок збереження низького рівня заробітної плати та значних обсягів заборгованості з її виплати, відтак фактично за рахунок ігнорування вимог законодавства та контрактів. Деінституціалізований ринок праці супроводжується значними соціальними витратами, у першу чергу у вигляді активних міграційних процесів, знецінення і декваліфікації робочої сили тощо. Проблеми, породжені неструктурованим ринком праці, поглиблюють кризові явища в економіці, стримують структурні перетворення, перешкоджають створенню передумов для стабілізації, призводять до декапіталізації людського потенціалу України;

- **втрата цінностей знань та праці.** Високі кількісні показники освітньої сфери не знаходять належного вияву у рівнях розвитку економіки та життя населення. Непослідовність здійснення реформ у системі освіти у поєднанні зі скороченням обсягів її фінансування призвели до формалізації державних гарантій загальнодоступності та безкоштовності середньої та професійної освіти. Відбувається зниження доступності освіти, поглиблюється розрив у рівнях освіти між жителями міст і сіл, випускниками повних і малокомплектних шкіл. Погіршується принцип єдності навчання та виховання, взаємодії між освітньою системою і виробництвом, зокрема відбувається надмірне скорочення високозатратних спеціальностей природничого і технічного напрямів, без яких неможливий перехід до сталого розвитку суспільства та інноваційної моделі економічної системи. Триває значне відставання розвитку середньої та вищої освіти та професійного навчання від потреб сучасного ринку праці, високих вимог конкурентного середовища на ньому. Відтак зберігається розрив між рівнем отриманої освіти та рівнем доходу, що дестимулює молодь в отриманні дійсно якісної, необхідної для суспільства освіти, «розмиває» прагнення до здобуття професійної кваліфікації як життєвої цінності. Незважаючи на тривалий період відновлення економічного зростання, праця в Україні досі не стала повсюдно засобом гарантування гідного рівня

життя громадян. Чисельність громадян, які одержують заробітну плату, меншу за прожитковий мінімум, складає 25,5 % працевлаштованих, відтак понад 3 млн працівників в Україні своєю працею не можуть забезпечити мінімального рівня споживання;

- **значне погіршення демографічних характеристик населення.** За даними Європейського регіонального бюро ВООЗ середня очікувана тривалість життя в Україні становить 68,2 року. За цим показником Україна відстає від середньоєвропейського показника більш ніж на 10 років. Відбувається інтенсивне зміщення демографічної структури у напрямі старіння населення. Порушення нормального перебігу процесів природного відтворення призвело до зменшення частки осіб у віці, молодшому за працездатний, зростання – у працездатному віці та старшому за працездатний, що загалом спричинило збільшення демографічного навантаження на населення працездатного віку. Чисельність померлих упродовж останніх 19 років істотно перевищує чисельність народжених. Депопуляція доповнюється міграційними втратами населення продуктивного віку та високого професійно–кваліфікаційного рівня;

- **погіршення умов життя та здоров'я громадян** через нераціональне харчування, поширення шкідливих звичок, наростання стресових чинників, зниження якості медичного обслуговування. Погіршення стану здоров'я населення призводить до зниження якісних і кількісних характеристик людського потенціалу України, обумовлює зростання навантаження на сфери медичної та соціальної допомоги, спричиняє зниження добробуту громадян.

**2. Світова фінансово–економічна криза продемонструвала необхідність докорінного переосмислення механізмів та моделей державного регулювання соціальних процесів.** Криза стала виявом вичерпання існуючих можливостей інтеграції суспільства на підґрунті ліберальної моделі розвитку, додатково загострила увагу на необхідності ефективної капіталізації національних людських потенціалів. Відбулося різке погіршення показників людського розвитку. Згідно з Звітом ООН «Подолання перешкод: людська мобільність та розвиток» у 2009 році з 182 країн Україна посіла 85 місце в рейтингу людського розвитку, порівняно з 2005 роком погіршивши свій показник на 7 позицій.

Економічна криза спричинила закриття низки підприємств, поширення затримок з виплатою заробітної плати, значне зниження реальних доходів, суттєві структурні диспропорції у використанні трудового потенціалу. Високим є молодіжне безробіття: за даними Державної служби зайнятості у 2009 році лише 32 % випускників ВНЗ отримали роботу.

Надалі слід очікувати посилення процесів вивільнення працівників у ході фінансової санації та структурної модернізації підприємств, що вестиме до переходу частини циклічного (тимчасового) безробіття у структурне (хронічне), що набуватиме як галузевого, так і регіонального вимірів. Це вимагатиме спеціальних дій щодо забезпечення міжрегіональної та міжгалузевої мобільності робочої сили.

Режим жорсткої економії бюджетних видатків, що був запроваджений у кризовий період і, ймовірно, зберігатиметься у найближчому майбутньому, спонукатиме до концентрації бюджетних видатків на фінансування соціальної сфери, насамперед на виплаті заробітної плати працівникам. Погіршення матеріальної бази соціального сектору економіки: освіти, охорони здоров'я, закладів культури тощо обумовлено збереженням мінімальних рівнів інвестування в розвиток інфраструктури протягом тривалого періоду, містить ризики її подальшого занепаду, що змушує шукати альтернативні та солідарні джерела соціальних інвестицій.

## **2.2.2. Принципи, напрями та засоби нової соціальної політики**

1. Глобальні виклики післякризового світу змушують шукати нові шляхи подолання системних суперечностей соціальної сфери, що мають досягатися шляхом глибокого реформування соціальної політики, що передбачає модернізацію як її парадигми та пріоритетів, так

**і механізмів реалізації.** Сценарій модернізації має спиратися на запровадження ідеології «субсидіарної держави», яка забезпечує соціальні гарантії у тій мірі, в якій суспільство не в змозі зробити це самостійно. Нова політика передбачає вирішення проблем соціальної сфери з урахуванням наявних бюджетних та загальних ресурсних обмежень при активному сприянні входженню України в число конкурентоспроможних соціальних держав з високою якістю та рівнем життя. Має бути забезпечено рівні можливості для самореалізації особистості у суспільстві, базові соціальні гарантії і життєво важливі інтереси всіх верств населення. Зростання інвестицій у людський капітал, розвиток соціальної інфраструктури, через яку відбувається формування кадрового, соціального, інтелектуального потенціалу суспільства, спроможне перетворити соціальну політику на один з провідних чинників забезпечення конкурентоспроможності національної економіки у сучасних умовах.

Така зміна підходів видається можливою завдяки завершенню в цілому переходу до ринкової економічної системи та створенню системи базових правових норм і ринкових інститутів, що забезпечують розвиток ринкових відносин і входять до системи солідарної соціальної відповідальності.

Певне зниження популістських орієнтацій та усвідомлення неминучості соціально болючих, проте необхідних змін, формують суспільну готовність до реформ. Між тим вектор, навіть непопулярних, реформ має бути спрямований на послідовне інтегральне залучення людського капіталу нації в економічні процеси та встановлення чіткого зв'язку між економічними та соціальними результатами розвитку. Соціальна сфера як чинник капіталізації людського потенціалу має бути використана як одна з провідних підойм виведення України з фінансово-економічної кризи.

**Відповіддю на стратегічні виклики має стати соціальна стратегія (доктрина), що даватиме адекватну оцінку сучасному соціальному стану, визначатиме передумови та межі можливостей соціальних змін, встановлюватиме принципові підходи до довгострокового соціального розвитку, його завдання та основні напрями, засоби реалізації, а також очікувані результати.** Державна соціальна політика має узгоджуватися з економічною, фінансовою, науково-технічною та іншими складовими державної політики. Соціальна стратегія має слугувати основою суспільного договору про основні орієнтири та пріоритети соціального розвитку, що забезпечують:

- відродження та примноження соціальних і культурних цінностей суспільства;
- кардинальне підвищення ролі знання та праці в розвитку суспільства;
- посилення відповідальності громадян за власний добробут та розвиток країни;
- формування соціальної структури суспільства європейського зразка;
- забезпечення тривалого здорового життя громадян.

**2. З метою приведення у відповідність соціальних зобов'язань держави економічним можливостям необхідно провести повну інвентаризацію існуючого соціального законодавства, зокрема – вартісну оцінку чинних законів, що стосуються соціальної сфери.** За кожним з таких законів має бути закріплено джерело фінансування – кошти бюджетів різних рівнів, соціального страхування, солідарне державно-приватне фінансування або альтернативні джерела. На законодавчому рівні має бути забезпечено відповідність між виконуваними функціями та необхідними ресурсами. З метою прогнозування суспільних наслідків в обов'язковому порядку має відбуватися проведення соціальної експертизи усіх проектів законодавчих та виконавчих актів, а також проектів угод з іншими державами та міжнародними організаціями.

Доцільним видається прийняття рамкового Закону «Про соціальну політику України», що має встановити:

- напрями державної соціальної політики на етапі становлення основ соціальної держави;
- розподіл сфер відповідальності органів державної влади, місцевого самоврядування та самоорганізації громадян за проведення соціальної політики;
- питання, що належать до сумісного ведення на засадах державно-приватного партнерства;

- засади фінансового, кадрового, наукового, інформаційного, правового та організаційно–технічного забезпечення соціальної політики.

**3. Системність реформування соціальної політики вимагає обов'язкового запровадження принципів солідарної соціальної відповідальності шляхом залучення бізнесу до вирішення частини соціальних проблем.** Держава як стратегічно орієнтований суб'єкт має стимулювати бізнес до набуття ним соціальної відповідальності шляхом запровадження комплексу спеціальних стимулів. Такими заохочувальними засобами мають бути:

- фіскальні засоби заохочення соціальної відповідальності бізнесу – такі заходи мають стосуватися сфер, в яких позитивний ефект для суспільства суттєво переважає конкретний економічний ефект для підприємства. Їх запровадження в Україні тісно пов'язане з процесами реформування податкової системи та міжбюджетних відносин і має бути передбачене в процесі доопрацювання Податкового кодексу України;

- активне пропагування цінностей та стандартів соціально відповідального бізнесу, підвищення поінформованості суспільства про кращі та успішні практики, розвиток таких засобів заохочення соціально відповідального бізнесу як рейтинги соціальної відповідальності, якості, проведення відповідних конкурсів, надання премій, почесних звань, нагород тощо;

- державна підтримка національних і міжнародних ініціатив, пов'язаних з соціальною відповідальністю, сприяння запровадженню міжнародних соціальних стандартів ведення бізнесу та приєднанню компаній, що працюють на території України, до національних програм та міжнародних ініціатив соціальної спрямованості;

- інституціоналізація відносин державно–приватного партнерства шляхом формування відповідної нормативно–правової бази та визначення відповідальних інститутів державної влади та місцевого самоврядування;

- заохочення формування «соціальних» організаційно–фінансових інститутів – самоврядного медичного страхування (лікарняні каси), кредитних спілок, об'єднань співвласників, споживчих кооперативів тощо.

### **2.2.3. Стратегічні орієнтири довгострокового соціального розвитку та шляхи підвищення якості людського капіталу**

**1. Стратегічною метою соціальної політики України є послідовне підвищення рівня життя населення на основі самореалізації кожного громадянина, зниження соціальної, економічної та культурної нерівності, відтворення економічної та соціальної ролі країни у світовому співтоваристві.** Забезпечення довгострокової конкурентоспроможності України у глобалізованому світі зумовлює необхідність підвищення якості життя найбільш чисельних прошарків населення як підґрунтя для формування середнього класу – основи стабільності суспільства. Практична реалізація такого принципу перетворює державну політику на один з провідних чинників соціального розвитку, робить її дієвою складовою стратегії досягнення національної інтеграції та основним механізмом формування нової якості життя людини.

Ця нова якість полягатиме в наявності умов для належної реалізації принципів соціальної справедливості, запобігання соціальному відторгненню, реалізації здібностей кожного члена суспільства шляхом забезпечення можливостей для продуктивної зайнятості та отримання доходу, що відповідає значимості його праці для суспільства та спроможний гарантувати йому гідний рівень життя й задоволення фізичних і духовних потреб.

**2. Забезпечення громадянам належного рівня доходів є доказом спроможності суспільства захищати право людини на гідне життя.** Розв'язання завдань підвищення рівня доходів

населення, подолання бідності, зменшення майнового розшарування створюють підґрунтя для ефективного збереження і відтворення трудового потенціалу, розвитку охорони здоров'я, освіти, культури, а також галузей соціальної інфраструктури. Основними завданнями у цій сфері є:

- усунення хронічної диспропорції між результативністю праці та заробітною платою, наближення рівня заробітної плати до реальної вартості робочої сили на ринку праці, поетапне наближення оцінки праці українського працівника до оцінки праці аналогічних категорій працівників європейських країн;
- підвищення частки заробітної плати у ВВП, забезпечення стабільного зростання реальної заробітної плати як ознаки взаємозв'язку індивідуальної трудової активності та економічного зростання країни;
- виправлення диспропорцій у механізмах перерозподілу доходу та зменшення рівня розшарування за доходами, подолання глибокого майнового розшарування та сприяння розвитку середнього класу у суспільстві;
- практична реалізація пенсійної реформи з поступовим переходом до обов'язкової накопичувальної системи пенсійного страхування та прискореним розвитком паралельної системи добровільного пенсійного страхування з кінцевою метою – недопущенням перебування пенсіонерів за межею бідності;
- створення ефективної системи захисту населення від соціальних ризиків.

**3. Гнучкий ефективно функціонуючий ринок праці є ваговою складовою сучасної соціальної політики.** Процеси глобалізації економіки загострюють конкуренцію за кваліфіковану робочу силу. Така конкуренція вестиме до підвищення вимог щодо заробітної плати, безпеки та умов праці, соціальних гарантій тощо.

Забезпечення практичної реалізації людського потенціалу нації має відбуватися через створення умов для гідної праці. Реалізація права людини на працю відіграє визначальну роль у процесі її соціалізації, створює мотивацію для самовдосконалення та розвитку, є обов'язковою умовою конструктивної консолідації суспільства. Оптимізація структури зайнятості, трансформація системи оплати праці та удосконалення регулювання ринку праці не лише дадуть змогу досягти суттєвого підвищення рівня життя широких верств населення, а й сприятимуть наближенню соціальної структури суспільства до європейських зразків.

Основними завданнями державної політики на ринку праці є:

- поліпшення якості робочої сили та розвиток її професійної мобільності на основі формування системи професійної освіти з урахуванням визначених державних пріоритетів розвитку економіки;
- формування ціни праці на основі суспільного договору, в якому беруть участь усі суб'єкти трудового процесу: працівники, підприємці, державні і соціальні інститути;
- приведення диференціації оплати праці у відповідність з її кількістю і якістю;
- запровадження гнучких форм зайнятості з метою вирішення проблем безробіття та пошуку нових джерел робочої сили та шляхів оптимізації її використання;
- запровадження новітніх соціально–правових механізмів регулювання трудових відносин, через розвиток колективно– та індивідуально–договірної регулювання питань у сфері праці та соціального захисту;
- підвищення мобільності робочої сили шляхом поширення інформації про становище на регіональних ринках праці, стимулювання попиту на робочу силу, розроблення економічних механізмів заохочення роботодавців до створення нових робочих місць, насамперед – у трудонадлишкових регіонах, розвитку вахтових методів тимчасового працевлаштування, демократизації ринку житла тощо;

- мінімізація негативних наслідків зовнішньої трудової міграції, здійснення заходів щодо заохочення повернення трудових мігрантів на Батьківщину та забезпечення їхньої адаптації, у тому числі шляхом стимулювання розвитку підприємництва і самозайнятості;
- реалізація принципів соціального партнерства на ринку праці, забезпечення прозорості трудових відносин, відкритості ринку праці для справедливої конкуренції, поступове витіснення його тіньових сегментів;
- розвиток інструментарію заохочення населення України до самозайнятості та здійснення підприємницької діяльності.

**4. Реалізація стратегічного курсу на досягнення в Україні європейських стандартів життя вимагає радикального підвищення якості та ефективності надання послуг соціальної сфери.** Лише в разі вжиття дієвих заходів у цьому напрямі видається можливим органічне поєднання завдань стимулювання економічного зростання та послідовного ефективного гуманітарного розвитку. Основними завданнями удосконалення соціальної сфери є:

- пріоритетне спрямування державних соціальних видатків на збереження системоутворювальних елементів комплексу соціальної сфери, забезпечення гарантій конституційних прав громадян, збереження потенціалу для розвитку соціальної сфери в майбутньому;
- радикальне підвищення якості та ефективності надання послуг соціальної сфери шляхом диверсифікації постачальників послуг та удосконалення механізмів розміщення і реалізації замовлень на їх надання при збереженні за державною функцій забезпечення мінімальних соціальних стандартів;
- встановлення комплексу обов'язкових для дотримання при розробленні програм соціально-економічного розвитку науково обгрунтованих державних соціальних стандартів і нормативів, диференційованого за соціально-демографічними ознаками підходу, прозорості та громадського контролю при їх визначенні та застосуванні;
- приведення у відповідність з міжнародними нормами і стандартами національних соціальних стандартів, зокрема тих, що стосуються питань оплати праці, рівня пенсійного забезпечення, загальнообов'язкового державного соціального страхування, надання соціальної допомоги тощо;
- реформування системи соціальних пільг з забезпеченням їх адресного характеру та поетапним переходом до надання пільг у готівковій формі за добровільним вибором громадян, які мають відповідне право.

**5. Забезпеченню довгострокових процесів відтворення людського потенціалу країни мають сприяти заохочення народжуваності, підтримка та розвиток сім'ї.** Підвищення народжуваності має принципово важливе значення для якісного оновлення суспільства, надання гуманітарному розвитку орієнтації на довгострокову перспективу формування сучасної конкурентоспроможної нації. Створення повноцінних умов для розвитку дітей в умовах гармонійної сім'ї є оптимальним шляхом забезпечення стабільності та наступності культурно-етичного середовища як запоруки відновлення загальнонаціональної єдності. Цілями державної демографічної політики є зниження темпів природного скорочення населення, стабілізація чисельності населення та створення умов для її зростання, а також підвищення якості життя і збільшення очікуваної тривалості життя. Основними завданнями у цій сфері є:

- поліпшення репродуктивного здоров'я населення на основі пропаганди здорового способу життя, запровадження відповідних програм ранньої діагностики та якісного лікування порушень репродуктивного здоров'я населення;
- поліпшення якості та рівня медичного забезпечення материнства і дитинства, поліпшення матеріально-технічної бази акушерських та педіатричних закладів; забезпечення їх необхідними медикаментами; розширення спектру медичних послуг, які надаються сім'ям, що проживають у сільській місцевості;

- підтримання добробуту сімей з дітьми: забезпечення своєчасного надання одноразової матеріальної допомоги при народженні дитини, щомісячної додаткової допомоги самотнім матерям і малозабезпеченим багатодітним сім'ям;

- поліпшення житлово-побутових умов сімей, зокрема надання цільових довгострокових кредитів на купівлю або будівництво житла для молодих сімей; підвищення ефективності механізму пільгового кредитування цих сімей залежно від чисельності дітей у сім'ї; розроблення сучасних нормативів та умов надання соціального житла, вдосконалення системи адресної допомоги в оплаті цього житла для малозабезпечених сімей з дітьми;

- формування системи суспільних та особистих цінностей, орієнтованих на сім'ю з двома й більше дітьми;

- надання пріоритетного підтримання сім'ям з дітьми з метою забезпечення молодому поколінню рівного доступу до освіти, медичного обслуговування, професійної підготовки, що дозволить сформувати людський потенціал, що відповідатиме потребам трансформованої економіки країни.

**6. Засобом збереження наявного людського потенціалу, зміцнення креативного потенціалу суспільства є розвиток системи охорони здоров'я та запровадження пріоритетів здорового способу життя.** Система охорони здоров'я в Україні поки ще не забезпечує достатніх державних гарантій медичної допомоги, її доступність та високу якість. Скорочення інвестицій в охорону здоров'я призвело до суттєвого відставання від рівня розвинених країн значно сильніше, ніж у багатьох інших ключових галузях економіки.

З метою поліпшення ситуації зі станом здоров'я громадян необхідно забезпечити якісний прорив у системі охорони здоров'я – сферах профілактики, діагностики та лікування захворювань та запровадження здорового способу життя. Основними завданнями у цій сфері є:

- розроблення та втілення збалансованої ефективної медико-економічної моделі охорони здоров'я, що поєднуватиме активне запровадження страхової медицини та формування ринку медичних послуг із збереженням гарантій надання кваліфікованої безоплатної невідкладної медичної допомоги;

- суттєве розширення програм у сфері охорони здоров'я, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів, орієнтація їх на інвестиції з удосконалення системи охорони здоров'я;

- забезпечення ефективного контролю якості надання медичної допомоги як у державному, так і в приватному секторах надання медичних послуг;

- орієнтація діяльності закладів охорони здоров'я на пріоритетний розвиток профілактики та раннього діагностування захворювань;

- створення сприятливого для здоров'я довкілля: безпеки праці, споживання, життєдіяльності, відпочинку тощо;

- поширення та пропагування навичок здорового способу життя, включаючи правильне харчування, фізичну активність, відсутність шкідливих звичок, оптимістичний світогляд, раціональні стереотипи поведінки населення в різних життєвих ситуаціях, забезпечення усвідомлення відповідальності громади та конкретної людини за збереження і поліпшення свого здоров'я і здоров'я членів сім'ї;

- пріоритетний розвиток курортно-рекреаційної та спортивно-профілактичної сфер з метою задоволення потреб населення країни у повноцінному відпочинку, оздоровленні, профілактиці захворювань, відновленні фізичних і духовних сил людини, зменшення соціально-економічної нерівності щодо доступу до зазначених ресурсів.

**7. Створення дієвої системи доступної неперервної освіти має розглядатися як базова умова реалізації права кожної людини на вільний розвиток, проголошеного у Конституції України, забезпечення гідного рівня життя громадян.** В умовах трансформації економіки і з підвищенням ролі новітніх технологій у виробництві освіта стає необхідною умовою та

основним засобом перетворення людського потенціалу в якісний людський капітал. Освіта, що відповідає потребам суспільства та ринку праці, відіграє потужну роль у гуманітарному розвитку, оскільки дозволяє сформувати у кожної людини здатність швидко адаптуватися до сучасних соціально–економічних реалій та забезпечувати собі належну якість життя.

Реалії сучасного світу, наявні та перспективні соціально–демографічні тенденції України вимагають суттєвої реконструкції освітньої сфери у напрямі значного розширення охоплення нею. До освіти мають залучатися не лише діти та молоді люди, а й особи середнього віку, які прагнуть отримати знання і навички, необхідні для отримання кращої роботи, більших можливостей для розвитку особистості.

Відтак базова освіта періодично має доповнюватися програмами додаткової освіти. Випускник ВНЗ, крім отриманих знань у вузькій професії, повинен також набувати здатності до навчання протягом усього професійного життя, розвинути навички комунікації, адаптивності, самовдосконалення, організаційної й групової ефективності тощо.

Основними завданнями у цій сфері є:

- забезпечення рівного доступу до якісної безкоштовної освіти представників різних соціальних верств населення, регіонів тощо;
- розширення практики формування державного замовлення на підготовку фахівців вищими та спеціальними навчальними закладами для представників соціально вразливих верств населення;
- сприяння в інтеграції талановитої молоді до наукового та інноваційного середовища;
- забезпечення переходу до освіти за стандартами нового покоління та інноваційного розвитку;
- застосування децентралізованого підходу до професійного навчання з метою врахування потреб регіональної економіки та задоволення освітніх потреб місцевого населення;
- забезпечення відповідності системи підвищення кваліфікації та підготовки кадрів тенденціям розвитку ринку праці й потребам людини удосконалювати свій освітній і кваліфікаційний рівень протягом усього життя;
- встановлення зв'язку національних моделей визнання попереднього навчання з європейською структурою кваліфікацій, збільшення їх порівняності й прозорості;
- визначення основних навичок і ключових компетенцій, скорочення істотних розходжень з країнами ЄС у цій сфері;
- створення критеріїв та механізмів визнання й утвердження неформальних видів освіти.

Запровадження вищезазначених структурних зрушень спроможне надати позитивний імпульс подальшому розвитку соціальної орієнтації економіки України. Завдяки тому, що така система заходів дозволяє вийти з «тупику розвитку», в якому опинилася вітчизняна соціальна політика в умовах валютно–фінансової дестабілізації та посилення бюджетних обмежень, вона може розглядатися як «точка консолідації», що дозволить мінімізувати конфліктність у відносинах між державою, роботодавцями та пересічними громадянами.

## **Розділ 3.**

### **НОВА ЯКІСТЬ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

#### **2.3.1. Розкриття регіональних потенціалів розвитку**

**1. Стан економіки регіонів відображає загальнонаціональні макроекономічні тенденції, розкриваючи їх суперечності.** Найактуальнішою проблемою залишається диспропорційність економічного та соціального розвитку регіонів, що за обсягами виробництва валової доданої вар-



тості на одну особу сягає 2,7 разу, інвестицій в основний капітал – 3,9 разу, середньомісячної заробітної плати – 1,5 разу, рівня безробіття – 5,7 разу. Кризовий період наочно продемонстрував ринкову відсталість регіональних економічних комплексів і закріпив хронічну структурну розбалансованість навіть традиційних лідерів – Донецької, Дніпропетровської і Харківської областей. Більшість регіонів України характеризується низьким рівнем соціально–економічного розвитку, їх економіка деформована на користь сировинних галузей, виробничий комплекс розбалансований, системоформуючі виробництва технологічно відсталі, загалом має місце низька ефективність використання наявного місцевого ресурсного потенціалу.

## **2. Формування сучасної регіональної політики викликає гостру потребу пошуку нового концептуального підґрунтя забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку територій України.**

Характерне для сучасної України вичерпання потенціалу екстенсивного розвитку, деструктивні тенденції у господарських комплексах регіонів, поширення в регіональних управлінських еліт утриманських настроїв на тлі неефективності дотаційних та субвенційних механізмів подолання відсталості територій свідчать про безперспективність цільового бюджетного фінансування «точкових» регіональних проектів, збереження практики застосування заходів «ручного управління» у розподілі коштів на ці потреби.

Регіональна економічна політика в Україні має ґрунтуватися на конкурентних принципах та ринкових механізмах господарювання, активізації економічних стимулів до оптимального використання наявного потенціалу регіонального розвитку та інституційних можливостей територій, подоланні патерналістських очікувань, мінімізації дотаційних та субвенційних механізмів підтримки регіонів. Регіонам має належати основна роль – розробника, виконавця та відповідально за реалізацію такої політики. Основою відносин держави та регіону мають стати паритетність інтересів, пріоритетність саморозвитку, партнерство та відповідальність.

Відтак, застосування нових підходів державної регіональної політики та соціально–економічної політики регіонів в таких умовах має бути спрямовано на:

- створення на регіональному рівні ефективних господарських структур, орієнтованих на інтенсифікацію використання наявного місцевого ресурсного потенціалу;
- формування конкурентоспроможних самодостатніх виробничих регіональних систем інноваційного типу;
- активізацію коопераційних зв'язків між господарськими комплексами різних регіонів.

## **3. Роль держави у стратегії регіонального розвитку має полягати у формуванні інституційного та макроекономічного середовища збалансованого розвитку регіонів.** Відносини держави (центральної влади) та регіонів при цьому мають будуватися на таких принципах:

- центри прийняття рішень щодо завдань та шляхів поточного розвитку територій мають бути переміщені на регіональний рівень;
- держава має створити умови для економічної зацікавленості регіонів у їх власному розвитку, зокрема через оптимізацію схем розподілу національного доходу;
- держава має виступати повноправним партнером місцевих органів влади та приватних бізнес–структур у розробці, фінансуванні та реалізації локальних економічних та соціальних проектів;
- держава нарівні з регіональними та місцевими управлінськими колами має нести повну відповідальність за невиконання адміністративних, фінансових та соціальних зобов'язань.

При цьому за Центром має залишитися відповідальність за сприяння підвищенню конкурентоспроможності економіки регіонів за напрямками:

- вирівнювання надмірних диспропорцій регіонального розвитку, передусім за соціальними показниками;

- гарантування прямої підтримки розвитку економіки окремих регіонів через державне інвестування у пріоритетні виробничі та інфраструктурні проекти, що мають загальнодержавне значення, розміщення державних замовлень та укладання державних контрактів;
- завершення комплексу структурних реформ у базових галузях промисловості, що є бюджетоутворюючими для окремих регіонів країни (добувна, металургійна, хімічна промисловість, машинобудування тощо), та мінімізація їх негативних соціальних наслідків;
- ініціація та участь у реалізації масштабних інвестиційних та інфраструктурних проектів на умовах диверсифікації джерел фінансування (передусім у рамках підготовки до проведення Євро-2012 );
- створення умов та посередництво у забезпеченні ефективного входження регіонів у систему міжнародного поділу праці (у т.ч. у сферах зовнішньої торгівлі та інвестицій, транскордонного та єврорегіонального співробітництва, міграції робочої сили);
- формування сприятливого внутрішнього інвестиційного середовища (у т.ч. за рахунок пільгових інвестиційних та податкових режимів, оптимізації функціонування СЕЗ і ТПР).

**4. Досягнення нової якості регіонального розвитку вимагає диверсифікації економіки регіонів за рахунок оптимізації використання наявних та пошуку незадіяних місцевих ресурсів, перенесення акцентів на застосування потенціалу регіональних ринків.** Пошук альтернативних варіантів економічного зростання, забезпечення його інтенсивного характеру – мета структурних реформ на регіональному рівні.

Мобілізація внутрішніх ресурсів регіонального розвитку та раціоналізація їх використання мають здійснюватися через:

- створення в регіонах виробництв, що не потребують специфічних ресурсів та тяжіють до внутрішнього ринку (текстильна, легка промисловість, перероблення сільськогосподарської продукції тощо);
- випереджальний розвиток та підтримка локального малого підприємництва;
- формування сприятливого інвестиційного клімату, створення підґрунтя для державного фінансування регіонального розвитку на договірних засадах;
- використання зовнішньоекономічного потенціалу регіонів, їх прикордонного розташування та експортоорієнтованого виробництва;
- зміцнення фінансової дієздатності громад за рахунок упорядкування міжбюджетних відносин, розширення фіскальної бази місцевих бюджетів та пошук небюджетних ресурсів;
- розвиток регіональної та міжрегіональної інфраструктури, реалізація інвестиційних проектів місцевого значення, що мають швидкий мультиплікативний ефект;
- залучення приватного сектору до реалізації регіональних і місцевих проектів, підвищення соціальної відповідальності бізнесу;
- розвиток сучасних форм міжтериторіальної економічної інтеграції та кооперації для спільного освоєння наявних місцевих ресурсів та вирішення проблем розвитку територій.

Важливою складовою інтенсифікації розвитку територій є поширення кластерів та промислових парків на основі вищих технологічних укладів. Такі форми організації виробництва суттєво розширюють можливості використання місцевих ресурсів, освоєння інвестицій, у т.ч. іноземних, забезпечують доступ до нових ринків збуту, а також дозволяють повною мірою реалізувати потенціал транскордонного співробітництва регіонів. З метою стимулювання розвитку кластерів має бути забезпечено формування міжсекторальних та міжгалузевих зв'язків центральних та місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування, бізнес-структур, інституцій громадянського суспільства; вирішено питання законодавчого закріплення їх функціонування з визначенням податкових стимулів розміщення високотехнологічних виробництв, передусім в економічно відсталих трудовнадлишкових регіонах.

### 2.3.2. Реформування державної регіональної політики: від патерналізму до партнерських відносин

**1. Формування спроможності органів місцевого самоврядування забезпечити належну ефективність функціонування регіонального господарського комплексу вимагає створення можливостей адекватного фінансового забезпечення їх діяльності у цій сфері.**

Кризовий період 2008–2009 рр. засвідчив значне загострення суперечностей у сфері формування місцевих бюджетів. З одного боку, основні джерела надходжень до місцевих бюджетів – податок з доходів фізичних осіб (77,3 % у структурі доходів) та єдиний податок (3,1 %) – зазнали впливу циклічних коливань. З іншого – податки та збори, що не залежать від циклічності розвитку, відіграють у структурі доходів вкрай незначну роль, до того ж витрати на їх адміністрування часто перевищують надходження. Податок на прибуток комунальних підприємств не перевищує 2 % доходів місцевих бюджетів.

Головна мета реформування структури фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має полягати у зменшенні частки отриманих від держави ресурсів з одночасним збільшенням частки ресурсів, зароблених на місцевому рівні. За таких умов зростає значення альтернативних джерел фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, пошук яких має відбуватися в напрямках розширення фіскальної бази та залучення небюджетних ресурсів для реалізації політики місцевого розвитку.

Органи місцевого самоврядування мають отримати фіскальний зиск від податків, надходження яких тісно пов'язано з результатами функціонування економіки відповідної території, з користуванням виробничою та соціальною інфраструктурою на місцевому рівні. Це дозволить поліпшити контроль за сплатою різних видів податків на рівні місцевих органів самоврядування, за джерелами отримання та реальними розмірами податкової бази, посилити зацікавленість місцевої влади в налагодженні ефективності регіональної економіки.

Нечутливість до циклічних коливань і стабільність надходжень спроможні забезпечити такі податки, як податок на нерухомість, плата за землю та податок з власників транспортних засобів. Саме вони мають поступово набути системоформуючої ролі для місцевих бюджетів. Перелік місцевих податків та зборів потребує скорочення у напрямі збереження лише фіскально значущих, якими є насамперед ринковий збір, комунальний податок та податок з реклами.

Органам місцевого самоврядування слід надати право здійснювати позики між бюджетами одного рівня за відповідних гарантій з боку держави. При цьому підприємства комунальної власності за необхідності можуть стати об'єктами застави для здійснення різного роду фінансових операцій за участі органів місцевого самоврядування.

**2. Подолання обмеженості бюджетних механізмів фіскального перерозподілу доходів та використання сучасних ринкових механізмів фінансування місцевої влади дозволить поширити практику емісії облігацій місцевих позик.** Це уможливить залучення на місцевому рівні тимчасово вільних коштів фізичних та юридичних осіб та спрямування їх на фінансування пріоритетних (критичних) для місцевих громад потреб. Між тим використання муніципальних облігацій ускладнюється відсутністю надійних гарантій повернення коштів, відсутністю інституції, що забезпечила б вкладникам повернення їх коштів, непрозорістю та обмеженістю доступу до інформації щодо діяльності емітентів муніципальних цінних паперів. Відтак, інтенсифікація залучення фінансових ресурсів шляхом емісії муніципальних цінних паперів вимагає:

- розробити та законодавчо закріпити стратегічні засади розвитку ринку муніципальних цінних паперів на середньострокову та довгострокову перспективу;

- сприяти переорієнтації ринку муніципальних цінних паперів на зростання частки довгострокових позик шляхом гарантійного забезпечення інвестицій;
- диверсифікувати джерела доходів бюджетів розвитку, за рахунок яких погашається основна сума боргу за місцевими запозиченнями;
- забезпечити вільний доступ до інформації щодо діяльності емітентів муніципальних запозичень.

Небюджетний фінансовий ресурс здатний за умов хронічного дефіциту бюджетних коштів посилити фінансову достатність громад, сприяти процесам мультиплікації місцевих коштів та реальній децентралізації фінансових ресурсів. Формування розгалуженої мережі різного роду фінансових асоціацій, спілок та філій кредитних установ на регіональному рівні додатково гарантує залучення інвестиційних ресурсів, сприяє формуванню ринку робочої сили та розбудові інфраструктури на місцях, поширює усвідомлення персональної причетності членів громади до вирішення проблем її розвитку.

### **3. Упорядкування структури державного фінансування громад та забезпечення можливостей пошуку додаткових джерел надходжень вимагає реформування системи міжбюджетних відносин і передусім – міжбюджетних трансфертів.**

Наявна в Україні система міжбюджетних відносин свідчить про надмірну централізацію бюджетних потоків, що виявляється у значній частці трансфертів у доходах місцевих бюджетів (45,1 %), у переважанні необумовлених (нецільових) дотацій вирівнювання у структурі самих трансфертів (55,9 %). 25 з 27 регіонів є дотаційними. Така ситуація формує утриманські настрої місцевої влади щодо державного бюджету і не сприяє пошуку ними власних ресурсів розвитку.

Реформу міжбюджетних відносин слід починати з укрупнення низових одиниць управління, що уможливить зменшення адміністративних витрат і спрямує акумульовані кошти на вирішення питань розвитку. Укрупнена одиниця управління дозволить державі встановити з нею прямі міжбюджетні відносини і зменшити залежність низових адміністративно–територіальних одиниць від районної влади.

Наступним кроком реформи міжбюджетних відносин має стати зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок передання їм часток окремих загальнодержавних податків, зокрема податку з прибутку підприємств некомунальної форми власності.

Третім кроком має стати внесення змін до структури трансфертів. Акцент у реформуванні міжбюджетних трансфертів має бути зроблений на зміні механізму організації міжбюджетних відносин і збільшенні частки цільового фінансування. Переважну частку трансфертів мають становити цільові субвенції, напрями використання яких визначатимуть органи місцевого самоврядування.

Четвертий крок реформування системи міжбюджетних відносин – внесення змін до формули розподілення трансфертів, що має враховувати регіональні особливості розселення, умови та складену мережу бюджетних установ.

Підсумковим заходом щодо реформи міжбюджетних відносин має стати надання регіонам та громадам права формувати горизонтальні – між громадами одного рівня – міжбюджетні відносини з тим, щоб ініціювати їх спроможність вирішувати поточні проблеми без втручання держави, зменшити кількість реципієнтних бюджетів органів місцевого самоврядування.

### **4. Розвиток підприємництва має розглядатися як пріоритет соціально–економічної політики місцевої влади.** Випереджальний розвиток малого і середнього підприємництва на місцевому рівні є одним з найпродуктивніших засобів вирішення низки економічних та соціальних проблем громад.

На сьогодні вже створено рамкові умови для повноцінного розвитку малого підприємництва. Проте економічна політика місцевої влади досі орієнтована переважно на великий бізнес. Знач-

ною проблемою у цій сфері є відсутність умов для інтеграції малого і середнього підприємництва у регіональну та національну економічні системи. Мале та середнє підприємництво на місцях, як правило, розвивається стихійно та хаотично, без цілеспрямованих зусиль з боку місцевої влади щодо оптимізації його структури та збільшення економічної ваги. Незадовільна діяльність місцевої влади щодо диверсифікації видів підприємницької діяльності призводить до того, що на місцевому рівні майже повсюдно переважає мікропідприємництво (насамперед у сфері торгівлі та послуг). Така структура підприємництва не сприяє створенню робочих місць, розширенню податкової бази та диверсифікації економіки територіальної одиниці. При цьому інноваційна активність малого підприємництва залишається вкрай незначною.

Дієвість політики щодо підтримки малого підприємництва залежить від того, наскільки ефективно місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування трансформують національні пріоритети у цій сфері в конкретні заходи цільового характеру. Для цього насамперед слід подолати суперечності та невизначеність компетенцій у повноваженнях місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо розвитку підприємництва.

Завдання місцевої влади щодо підвищення підприємницької активності та оптимізації структури малого підприємництва полягають у такому:

- визнати розвиток малого підприємництва пріоритетним напрямом соціально-економічної політики у програмних документах на місцевому рівні;
- всебічно інформаційно та організаційно підтримувати започаткування підприємницької діяльності (підвищення відкритості та прозорості процедур оренди приміщень та виробничих потужностей, виділення земельних ділянок; інфраструктурне забезпечення розвитку підприємницької діяльності тощо);
- сприяти доступу суб'єктів малого підприємництва до мікрокредитів, у тому числі за рахунок тісної співпраці з регіональними фондами підтримки підприємництва;
- поширювати мале підприємництво на селі, у тому числі у сфері приватного сільськогосподарського виробництва, сільського та зеленого туризму, сфері послуг;
- включити сфери, привабливі для малого підприємництва, до переліку інвестиційних об'єктів, передбачених інвестиційними паспортами регіонів, зробити пріоритетом залучення інвестицій до сектору малого підприємництва;
- надавати консультаційну підтримку суб'єктам малого підприємництва щодо диверсифікації сфер діяльності, у т.ч. на інноваційній основі;
- залучати суб'єктів малого і середнього підприємництва до виконання регіональних замовлень;
- запровадити постійний моніторинг стану розвитку малого підприємництва на території регіону (громади) та скоригувати програми розвитку територій на основі його результатів.

Основними завданнями підтримки інноваційного підприємництва на регіональному і місцевому рівнях мають стати: всебічна організаційна, фінансова, інформаційна та маркетингова підтримка інноваційних проектів суб'єктів малого підприємництва; посередництво у встановленні ділових контактів між винахідниками, потенційними товаровиробниками та споживачами інноваційної продукції; консультації у сфері ліцензування продукції інноваційного походження, набуття прав інтелектуальної власності; навчання та підвищення кваліфікації підприємців, підготовка та перепідготовка кадрів для інноваційного підприємництва тощо.

Важливим напрямом є забезпечення взаємодії та партнерства суб'єктів підприємницької діяльності з органами виконавчої влади всіх рівнів та органами місцевого самоврядування, налагодження співпраці між підприємцями з різних регіонів, формування системи громадського контролю за виконанням нормативно-правових актів у сфері підприємницької діяльності. Важливу роль у підтримці розвитку малого підприємництва на місцях, забезпеченні партнерських відносин між

бізнесом і владою мають відіграти громадські об'єднання підприємців та консультативно–дорадчі органи, створені при місцевих органах влади. Станом на 1 січня 2010 р. в Україні діє 901 місцева та 98 галузевих рад підприємців, проте їх діяльність досі не набула системного характеру та не демонструє помітної ефективності.

**5. Обов'язковою умовою радикального послаблення міжрегіональних диспропорцій розвитку має стати подолання диспропорційності в інвестиційній привабливості регіонів.** Досі близько 40 % прямих іноземних інвестицій та 17 % капітальних інвестицій припадало на м. Київ; регіональні диспропорції за обсягами інвестицій в основний капітал на одну особу становлять 6,9 разу, прямих іноземних інвестицій на одну особу – 92,6 разу.

Створення вигідних умов для інвестиційної діяльності в регіоні має стати спільним завданням центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Першочергова увага в діяльності місцевої влади має приділятися формуванню інвестиційного паспорту території за результатами комплексного аналізу її інвестиційного потенціалу; посередницькій та консультативній діяльності у відносинах інвесторів, підприємців та адміністративних органів; рекламно–інформаційній підтримці внутрішнього ринку та ресурсного потенціалу території; розвитку ринкової інфраструктури, поліпшенню загального підприємницького клімату.

Для посилення економічних стимулів інвестування на місцевому рівні та впливу на господарські структури регіонального рівня мають використовуватися такі важелі впливу:

- державний контракт як угода з державними підприємствами щодо вкладення інвестиційних ресурсів та контролю за їх використанням;
- державне замовлення як гарантування приватним підприємствам ринку збуту, що сприятиме поліпшенню інвестиційного середовища регіону;
- інвестиційні субвенції з державного та місцевих бюджетів на виконання інвестиційних проектів на умовах зменшення обсягів фактичних видатків бюджету, участі отримувача у фінансуванні.

Механізми укладання державних контрактів та державних замовлень потребують унормування щодо надання права місцевим органам виконавчої влади укладати державні контракти, а органам місцевого самоврядування – здійснювати державні замовлення. Тим самим має бути забезпечена децентралізація використання коштів державного бюджету та збільшений контроль за їх витрачанням. Державний контракт, державне замовлення та бюджетні інвестиційні субвенції здатні не лише створити конкуренцію між регіонами за їх отримання, а й сприяти переходу від дотаційних до інвестиційних і договірних форм відносин між державою та регіонами.

На збільшення інвестиційної привабливості регіонів, що мають значний дефіцит інвестицій, безпосередньо впливатиме оптимальне застосування спеціальних правових режимів економічної діяльності (насамперед у формі спеціальних економічних зон (СЕЗ) і територій пріоритетного розвитку (ТПР) для гармонізації розвитку регіонів, підвищення інвестиційної привабливості та зміцнення конкурентоспроможності території, уникнення зловживань у використанні цього інструмента.

**6. Вагомим чинником регіонального розвитку має стати повноцінна участь держави у створенні об'єктів транспортної інфраструктури.** Важливість цього чинника зростає, зважаючи на потужний інвестиційний та мультиплікативний ефект таких проектів. Реалізація завдань підготовки до проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 року спроможна стати потужним імпульсом розбудови вітчизняної транспортної мережі. Формування розвиненої транспортної інфраструктури в регіонах сприяє посиленню міжрегіональних та транскордонних економічних зв'язків, зростанню конкурентоспроможності регіональної економіки та утворенню міжнародного іміджу України як безпечної та вигідної транзитної країни.

Особливого значення для України та її регіонів набуває використання транзитного потенціалу міжнародних транспортних коридорів. Для реалізації цього напряму необхідно забезпечити на-

самперед дотримання міжнародних стандартів функціонування та обслуговування транспортної інфраструктури, процедур перетину кордонів та митних пунктів.

Першочергового значення щодо розвитку транспортної мережі у регіонах набувають:

- посилення координуючої ролі держави у сфері розвитку транспортної інфраструктури на регіональному рівні та її об'єднання в єдину транспортну систему міжнародного значення;
- активізація участі України в розвитку системи міжнародних транспортних коридорів;
- сприяння формуванню міжрегіональних логістичних систем та перехід на новітні технології транспортного обслуговування;
- впровадження на місцевих та регіональних ринках транспортних послуг сучасних засобів зв'язку, дорожньо–транспортних та картографічних систем;
- екологізація функціонування транспортної інфраструктури, забезпечення безпечного функціонування транспортного комплексу й зниження негативного впливу транспорту на навколишнє середовище;
- створення єдиного загальнонаціонального інформаційного простору щодо надання транспортних послуг.

Участь держави у створенні інфраструктурних об'єктів у регіонах має залишитися однією з небагатьох форм прямого державного фінансування регіонального розвитку. Перспективними формами участі держави у розвитку транспортної інфраструктури регіонального, міжрегіонального та міжнародного значення мають стати:

- об'єднання під керівництвом центральних органів державної влади зусиль центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо пріоритетного розвитку об'єктів транспортної інфраструктури;
- пряме інвестування або участь у диверсифікованому фінансуванні транспортних інфраструктурних проектів коштів з різних джерел (бюджетних – в рамках цільових державних програм; інвестиційних та кредитних – в рамках державного інвестування та кредитування; коштів місцевих бюджетів усіх рівнів; коштів приватного сектору);
- активне використання потенціалу державно–приватного партнерства у сфері розвитку транспортної інфраструктури через укладання концесійних угод, державне гарантування кредитних зобов'язань;
- розвиток договірних відносин між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування регіонального рівня щодо спільного фінансування проектів будівництва транспортної інфраструктури;
- державна підтримка транспортного машинобудування, створення вітчизняних технологій, машин і механізмів для будівництва, утримання та обслуговування транспортного господарства;
- приведення національних стандартів щодо стану транспортної сфери у відповідність до міжнародних технічних, сервісних, екологічних стандартів та стандартів безпеки руху.

Будівництво та модернізація транспортної інфраструктури, розвиток логістичних систем та інформаційних технологій на регіональному рівні сприятимуть акумуляції та мультиплікації матеріальних, інвестиційних, кадрових ресурсів на місцях, що створить умови для швидкого локального економічного ефекту та у довгостроковій перспективі сприятиме зміцненню конкурентоспроможності території.

**7. Підвищенню рівня конкурентоспроможності регіону, подоланню вузької виробничої спеціалізації, зміцненню позицій регіональної економіки в національних та міжнародних масштабах має сприяти активізація безпосередньої участі регіонів у міжнародній торгівлі.** Пріоритетними завданнями у цій царині мають стати:

- забезпечення постійного діалогу між Центром та регіонами в процесі прийняття рішень у сфері реформування зовнішньоторговельної політики;

- сприяння місцевої влади у встановленні зовнішньоекономічних зв'язків підприємств, розташованих на відповідній території;
- розвиток преференційних митних режимів на основі використання переваг географічного розташування України і потенціалу прикордонних та припортових територій;
- розвиток інноваційних виробничих територіальних комплексів кластерного типу, орієнтованих на випуск експортної продукції.

Суттєвий потенціал розвитку міститься у використанні інтеграційних можливостей прикордонних регіонів щодо транскордонного та єврорегіонального співробітництва. Реалізація цього потенціалу вимагатиме:

- розширення переліку регіонів, залучених до транскордонного співробітництва з Польщею, Словаччиною, Угорщиною, Румунією, Білоруссю та Російською Федерацією;
- визначення транскордонного співробітництва в рамках єврорегіонів одним з пріоритетних напрямів стратегічного розвитку регіону та передбачення в місцевих бюджетах України коштів на підтримку програм і проектів транскордонного співробітництва;
- розширення повноважень місцевих органів влади щодо вирішення спільних з регіонами сусідніх держав завдань регіонального та місцевого розвитку;
- посилення економічної спрямованості співробітництва в межах Європейської політики сусідства, зокрема у сфері зовнішньої торгівлі;
- активізація діяльності органів місцевого самоврядування у напрямі створення транскордонних промислово–територіальних кластерів, поглиблення трансрегіональної виробничо–технічної кооперації;
- створення транскордонних туристичних кластерів на базі туристично–рекреаційного потенціалу західних та південних регіонів;
- популяризації серед громадськості ідей транскордонного співробітництва, створення єврорегіонів та Європейської політики сусідства загалом.

Вказані стратегічні завдання регіональної зовнішньої політики сприятимуть встановленню вигідних для українських регіонів та країни в цілому економічних та культурних відносин із сусідніми країнами, а також створять підґрунтя для поглибленої участі України в інтеграційних процесах на європейському та пострадянському просторах.

**8. Забезпечення партнерських відносин держави, бізнесу та громадськості має посісти чільне місце серед механізмів, що дозволяють ефективно вирішити проблему обмеженості ресурсів місцевого розвитку через об'єднання зусиль, потенціалів та узгодження інтересів.**

Характер завдань, що стоять сьогодні перед регіональною і місцевою владною, політичною, діловою та громадською елітою, визначатиме конкретні форми державно–приватного партнерства (концесії, орендні відносини, лізинг, угоди про розподіл продукції, спільне управління державним та комунальним майном, спільну економічну діяльність). Особливу роль державно–приватне партнерство має відігравати у розбудові об'єктів місцевої виробничої, транспортної, комунальної та соціальної інфраструктури, що перебувають у критичному стані.

Результативність державно–приватного партнерства безпосередньо залежить від узгодженості прийняття рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, врахування загальнонаціональних пріоритетів при вирішенні завдань місцевого розвитку, можливості поєднання проголошених довгострокових пріоритетів з експериментальними (пілотними) комерційними проектами на регіональному та місцевому рівнях.

Роль державно–приватного партнерства зростає у зв'язку з необхідністю залучення приватних інвестиційних ресурсів на виконання проектів, пов'язаних із соціальною відповідальністю бізнесу на місцях. Ключову роль у налагодженні стабільного та ефективного зв'язку між державою,



бізнесом і громадою у вирішенні місцевих соціальних проблем на засадах добровільності та взаємної вигоди мають відігравати місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Поширення елементів партнерства та соціальної відповідальності можливо забезпечити за допомогою:

- створення сприятливих умов для суб'єктів господарювання, що беруть участь у вирішенні соціальних проблем територій;
- передання у приватну власність та управління об'єктів, створених у межах партнерства з частковим приватним фінансуванням;
- спрощення тендерних та інших закупівельних процедур за кошти державного та місцевого бюджету для організацій–партнерів;
- надання пільг у сплаті місцевих податків, зборів, орендної плати та інших платежів підприємствам і організаціям, що займаються шефською, спонсорською та благодійною діяльністю;
- фінансової підтримки недержавних суб'єктів соціальної політики за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Державно–приватне партнерство має стати невід'ємною складовою процесів демократизації суспільства, інститутом, що сприятиме забезпеченню оптимального розподілу повноважень та відповідальності держави та бізнесу на регіональному рівні, а зрештою – забезпечить внутрішню просторову та суспільну консолідацію України.

**9. Інструментом реалізації засад партнерства у відносинах держави та регіонів має стати активне застосування угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою АР Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами.** Цей механізм спроможний забезпечити ринковий характер економічних впливів держави на регіональному рівні.

Укладання таких угод має виходити з необхідності узгодження державних та регіональних інтересів щодо розвитку територій, а також концентрації і спрямування обмежених ресурсів на пріоритетні проекти розвитку. Це передбачає взаємну відповідальність центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за реалізацію спільних заходів у сфері регіонального і місцевого розвитку і забезпечує стабільність у відносинах між центральною і регіональною владою. Станом на квітень 2010 р. з 27 регіонів відповідні угоди укладено лише з чотирма: Донецькою, Львівською, Волинською та Вінницькою областями. Угоди спрямовано передусім на вирішення короткострокових та середньострокових локальних соціально–економічних проблем регіонів та недостатньо орієнтовані на довгострокову перспективу.

Шляхами підвищення ефективності договірних механізмів участі держави у підтриманні регіонального розвитку в межах угод є:

- ліквідація наявних недоліків та суперечностей у процедурах практичної реалізації угод та оптимізація співвідношення повноважень профільних міністерств та інших органів виконавчої влади у сфері укладання та реалізації угод;
- синхронізація напрямів фінансування в межах угод з пріоритетами, визначеними у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року та відповідних регіональних стратегіях, за умови перегляду та уточнення останніх;
- раціоналізація пропорцій джерел фінансування проектів, зокрема у напрямі зменшення частки державної участі та збільшення частки приватного капіталу;
- першочергове врахування в угодах регіональних проектів з підготовки до проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 року;
- чітке визначення повноважень сторін, спільної відповідальності Уряду і місцевої влади за кінцевий результат реалізації договірних зобов'язань.

## **Частина 3.**

# **ПОЛІТИКА НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАГМАТИЗМУ ТА БЕЗПЕКА РОЗВИТКУ**

---

**З**ахист національних цінностей і інтересів – основний зміст діяльності держави, а забезпечення національної безпеки є пріоритетом державної політики. Нині Україна стоїть перед необхідністю виконання роботи над помилками. Після п’яти років великих ілюзій ми повернулися у своєму розвитку майже на 10 років назад. Водночас розтрачено значні інтелектуальні, матеріальні, соціальні ресурси. Ситуація складна, але не безнадійна.

Стратегічне завдання українського суспільства і влади - становлення ефективної і сучасної держави, що визначає пріоритети і шляхи свого розвитку, формує засоби інтеграції у світове співтовариство. Будь-які намагання внутрішніх або зовнішніх сил поставити цей курс під сумнів, як і спроби повернути ситуацію у русло односторонніх залежностей критично небезпечні для України.

Україна прагне забезпечити собі статус повноцінного і рівноправного суб'єкта у системі міжнародних відносин, надійного партнера у вирішенні спільних питань, насамперед з країнами найближчого оточення. Принциповою вимогою сьогодення є концентрація зусиль на кількох пріоритетних напрямках, відмова від погано зрозумілого багатства глобалізму.

Важливою метою зовнішньої політики є формування сприятливого міжнародного середовища. Україна зміцнюватиме власні можливості адекватно відповідати на зовнішні загрози та виклики національній безпеці як на національному рівні, так і через розвиток взаємовигідних відносин з іншими країнами на двосторонній і багатосторонній основі.

## **Розділ 1.**

### **ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАГМАТИЗМУ**

#### **3.1.1. Новий порядок денний зовнішньої і безпекової політики**

1. Перше десятиріччя XXI ст. позначилося динамічними змінами світової політичної та фінансово-економічної архітектури. Під впливом економічної кризи активізувався пошук нових форм глобального координування та управління економічними ризиками. Зростає роль національних держав, міжнародних організацій і об'єднань, передусім «великої вісімки» і «великої двадцятки». Прискорився процес реформування міжнародних фінансових інститутів, зокрема МВФ та Всесвітнього банку. Трансформується чинна система міжнародних відносин. Триває діалог щодо реформування

ООН та інституалізації нових форм забезпечення міжнародної безпеки, зокрема в Європі. Від Латинської Америки до Близького Сходу та Азіатсько–Тихоокеанського регіону активізувалися процеси регіональної та субрегіональної політичної, економічної і безпекової інтеграції.

2. На тлі **невпинного зростання населення світу** і поступового постаріння суспільств розвинених країн зберігається глибока поляризація в розвитку і рівні життя між багатими та бідними країнами. Деградує природне середовище, погіршується доступ до природних ресурсів, насамперед в країнах, що розвиваються. Відсутність ефективних механізмів нейтралізації насамперед цих викликів провокує напруження і нестабільність, зростають радикалістські і екстремістські рухи і течії, зокрема на етнічному і релігійному ґрунті, активізується боротьба за природні ресурси і шляхи їх постачання, збільшується конфліктогенність, що провокує загрози міжнародного тероризму і розповсюдження зброї масового ураження та засобів її доставки. Зростає вразливість інформаційних та інших складових інфраструктури. Триває суперництво за сфери впливу між глобальними світовими «гравцями», у т.ч. в Євразії.

Чи не найяскравішим прикладом цього є **боротьба за контроль над енергетичними ресурсами**, що, зокрема, посилює напруженість і конфліктність у Чорноморсько–Каспійському регіоні. Відкриття нових джерел енергоносіїв перетворює Кавказ і Центральну Азію на потенційно небезпечні зони можливої конфронтації не лише між країнами регіону, а й між світовими «гравцями». Посилюються суперечки щодо нових транспортно–енергетичних коридорів, що є серйозним викликом для України як власника низки шляхів енергозабезпечення Західної та Центральної Європи. Подальшої постійної уваги потребує врегулювання конфліктів у Придністров'ї і на Кавказі.

Збільшується взаємозалежність країн, **розмивається межа між внутрішніми та зовнішніми вимірами безпеки**, зростає значення міжнародного співробітництва, що обумовлено посиленням дії економічних, соціальних, гуманітарних та екологічних чинників.

3. Політику України доцільно спрямовувати на **формування ефективних механізмів співробітництва з впливовими країнами світу, а також з міжнародними організаціями**, зокрема стосовно питань безпеки – ООН, НАТО, ЄС, ОБСЄ, ОДКБ. Важливим пріоритетом має стати участь України у функціонуванні глобальних і регіональних механізмів попередження та протидії міжнародному тероризму, екстремізму, піратству, міжнародній наркоторгівлі, нелегальній міграції, кіберзагрозам тощо.

Реалізація інтересів України в рамках ООН передбачає продовження на основі Стратегії міжнародної миротворчої діяльності (Указ Президента України № 435 від 15.06.2009) **участі у миротворчих операціях ООН** та поглиблення взаємодії з ООН у цій сфері, а також забезпечення співпраці зі спеціалізованими установами системи ООН. Україні необхідно розширювати представництво своїх інтересів у діяльності структур ООН, що опікуються проблемами сталого розвитку, змін клімату та охорони довкілля.

4. **Ядерне роззброєння** – одне з ключових завдань світової спільноти, і Україна, яка добровільно відмовилася від стратегічної ядерної зброї й зробила суттєвий внесок у цей процес шляхом ліквідації значної кількості цієї зброї, має спрямовувати свою діяльність на виконання положень Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (ДНЯЗ). Черговим свідченням тому стала відмова Києва на саміті з ядерної безпеки (Вашингтон, квітень 2010 року) від запасів високозбагаченого урану. В умовах переформатування існуючої системи стратегічної стабільності зусилля держави має спрямовуватися на **конкретизацію і формалізацію гарантій безпеки**, що їх Україна отримала від ядерних країн на етапі приєднання до ДНЯЗ, у відповідних міжнародних угодах.

Україна може запропонувати світовій спільноті **розвиток ДНЯЗ** у напрямі універсалізації Договору в питаннях приєднання до нього всіх країн, які фактично володіють ядерною зброєю, створення механізму контролю над виконанням зобов'язань ядерних держав йти шляхом ядерного роз-

зброєння відповідно до ст. 6 ДНЯЗ (наприклад, у вигляді щорічних доповідей), а також доповнення ДНЯЗ положеннями про негативні гарантії – зобов'язання ядерних держав про незастосування ядерної зброї першими проти всіх без винятку неядерних держав, які приєдналися до ДНЯЗ.

Україна має **ініціювати вирішення проблемних питань нерозповсюдження**. Це, по-перше, ратифікація усіма членами ДНЯЗ Додаткового протоколу 1997 року, що посилює повноваження МАГАТЕ з контролю як обов'язкової умови міжнародної співпраці у сфері ядерної енергетики. По-друге, заборона будь-яких поставок ядерних технологій та матеріалів країнам, які не беруть участь у ДНЯЗ та не приєдналися до всеохоплюючих гарантії МАГАТЕ. По-третє, заборона поставок обладнання та технологій для створення повного ядерного циклу в неядерні країни-члени ДНЯЗ, які не приєдналися до Додаткового протоколу 1997 року. По-четверте, перегляд режиму поставок ядерних матеріалів та технологій у разі виходу країни з ДНЯЗ.

5. Для розширення участі України у світовій торгівлі, залучення інвестицій зовнішня політика України повинна спрямовуватися на налагодження контактів та формування механізмів співпраці з впливовими міжнародними об'єднаннями – **«великою вісімкою», «великою двадцяткою», ШОС, групами інтересів в рамках Світової організації торгівлі**. Виняткове значення за умов економічної кризи має продовження співпраці з міжнародними фінансовими установами, передусім **МВФ та групою Світового банку, а також ЄБРР**.

Національним інтересам України відповідає розвиток багатосторонньої співпраці в рамках **міжнародних регіональних організацій**, спрямований на модернізацію транспортної інфраструктури, енергетичних мереж, охорони довкілля.

**Українська зовнішня і безпекова політика має виходити з необхідності тіснішої міжнародної співпраці, зміцнення міжнародного права і зростання ролі багатосторонніх інституцій**. Адаптація міжнародних структур, насамперед ООН, ОБСЄ, Євросоюзу і НАТО, до виконання завдань, необхідних для підтримання глобальної стабільності і сталого розвитку, підвищення ефективності міжнародних інституцій та їх спроможності протистояти сучасним викликам і загрозам відповідатимуть інтересам України. Важливим напрямом політики України є розвиток і використання консультаційних механізмів з безпекових питань у наявних і нових форматах.

6. **Зовнішньополітичним пріоритетом України є стратегічний курс на європейську інтеграцію**. Україна не може залишатися поза межами загальноєвропейських процесів і прагне включитися в розбудову системи європейської безпеки, поділяючи з іншими країнами Європи турботу про захист спільних цінностей та цілей. Першочерговим завданням у цій сфері є, на нашу думку, формування зони вільної торгівлі з ЄС та підписання Угоди про асоціацію.

**Зовнішньообумовленою і єдино можливою за нинішніх умов детермінантою зовнішньополітичного курсу є де-факто позаблоковий статус**. Ефективна реалізація цієї політики вимагає передусім підвищення обороноздатності та забезпечення модернізації оборонної і безпекової сфери країни. Водночас Україна має збільшувати свою участь у колективних зусиллях, спрямованих на забезпечення безпеки.

7. Активна зовнішня і безпекова політика передбачає розвиток конструктивного діалогу з сусідніми державами, завершення облаштування державного кордону, розвиток відносин з основними регіональними військово-політичними силами – НАТО, ЄС та Росією. **Повномасштабний діалог з Російською Федерацією** на основі Великого договору 1997 року, за відновлення якого сплачено високу ціну, повинен стати зовнішньополітичним пріоритетом Української держави. Україна має прагнути поступального та рівноправного розвитку відносин з іншими державами регіонального оточення, особливо з країнами Центральної та Південно-Східної Європи, Чорноморсько-Каспійського регіону.

8. Для забезпечення усталеного розвитку, зміцнення інвестиційного та інноваційного потенціалу Україна має розвивати на основі Хартії про стратегічне партнерство від грудня 2008 року

співпрацю з важливим стратегічним партнером – США. У відносинах з Вашингтоном наша держава прагне реалізації взаємовигідних проектів в економічному, безпековому, соціальному та гуманітарному просторах, у т. ч. багатосторонніх – за участі Росії і країн ЄС. Особливого значення набуває розвиток відносин з **Китайською народною республікою** – провідною зростаючою державою сьогодення.

9. Стратегічно важливими для України є також не тільки **підтримання і розвиток зовнішньоекономічної активності на традиційних напрямках, зокрема на Кавказі та в Центральній Азії, а й посилення співпраці з країнами зазначених регіонів**. Одним з першочергових завдань є розвиток відносин з потужними економіками Індії, Бразилії, Південної Кореї. Значну увагу буде приділено взаємовідносинам з перспективними країнами Африки, Південно–Східної Азії, Близького Сходу та Латинської Америки. Потенціал цих економік відкриває нові експортні можливості для національної економіки, зокрема для виробників продукції з високою доданою вартістю.

Результатом реалізації окреслених пріоритетів зовнішньої політики України має стати зміцнення безпеки держави, підвищення її впливу в регіоні та світі, забезпечення сприятливих умов для суспільного поступу і співпраці з іншими державами.

### **3.1.2. Європейський напрям – пріоритет зовнішньої політики України**

1. Євроінтеграція неможлива без збереження стабільності та підтримання всеохоплюючої безпеки в Європі, заснованої на розумінні неподільності безпеки всіх держав регіону і взаємозалежності загроз. Проте, незважаючи на загальне визнання неподільності безпеки в Європі, принципові рішення сьогодні приймаються окремими організаціями і країнами – НАТО, ЄС, Росією. Вважаємо, що національним інтересам України відповідає **створення максимально інтегрованої системи безпеки, що охоплювала б весь простір від Ванкувера до Владивостока. Колективна система європейської безпеки має гарантувати захист і для тих країн, які, як Україна, не належать до оборонних союзів чи блоків**. Необхідно спрямувати зусилля на вдосконалення чинного режиму безпеки у Європі, заснованого на принципах поваги до суверенітету, територіальної цілісності, непорушності кордонів і дотримання спільних демократичних цінностей; підвищення ролі ОБСЄ через реформу цієї організації, зокрема створюючи нові міжнародно–правові механізми її діяльності; продовження діалогу щодо майбутнього формату європейської безпеки, віддаючи належне як ініціативам Росії щодо укладення Договору про європейську безпеку, так і трансформаційним процесам в НАТО та ЄС.

Україна має виступити з **власними ініціативами щодо забезпечення безпеки на субконтиненті** та готова створити всі можливості для проведення багатостороннього діалогу з цих питань на своїй території. Україна докладе максимальних зусиль, щоб питання безпеки та нових підходів до ролі ОБСЄ стало центральним у разі головування країни в ОБСЄ в 2013 році.

Для розвитку співробітництва та встановлення довіри між державами Європи Україна як країна–сусід ЄС та Росії може ініціювати проведення **спільних тристоронніх зустрічей (ЄС – Україна – Росія)** щодо координування співпраці у сфері ефективного управління кордонами, виконання реадмісійних угод, розроблення механізмів спільної протидії нелегальній міграції, загалом вирішення проблем у безпековій та енергетичній сферах, а також участі у спільних регіональних ініціативах.

2. Політика позаблоковості Української держави вимагає підтримання та вдосконалення напрацьованих механізмів партнерства та активну участь у політичному діалозі з **військово–політичними структурами, що існують в Європі**. Ключове значення для підтримання стабільності на європейському субконтиненті відіграє **Північноатлантичний Альянс**. Для

України принциповим є розвиток партнерських відносин і довіри з НАТО як чільною інституцією європейської безпеки. Відносини з Альянсом мають розвиватися на основі раніше досягнутих домовленостей, виконання річної Національної програми, а також можливих довгострокових планів і формування можливостей співробітництва на робочому рівні. При цьому необхідно:

- враховувати зміст стратегічних концепцій НАТО у процесі розвитку і реформуванні власного сектору безпеки;
- прискорити розвиток практичних можливостей для співпраці України з НАТО у питаннях повітряного транспортування, миротворчій діяльності, логістиці (медичне забезпечення), інженерно–саперному забезпеченні тощо;
- посилити роль Спільних робочих груп Україна–НАТО, що працюють у сфері військової реформи, економічної безпеки, планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру, науки і захисту довкілля, озброєнь, а також переглянути їх склад.

На посилену увагу у сферах зовнішньої і безпекової політики заслуговує розвиток співробітництва з **Євросоюзом**, який останніми роками демонструє зростаючу готовність брати на себе відповідальність у вирішенні безпекових проблем як на глобальному, так і на регіональному рівні. Окремим напрямом такої співпраці має стати забезпечення безпеки футбольного турніру Євро–2012.

3. Сфера діяльності оновленої системи безпеки буде неповною без урахування економічної, екологічної та гуманітарної складової. Такий розширений формат взаємодії найбільше відповідає викликам сучасності, концепції «безпеки людини». Особливе місце в рамках європейської системи безпеки має бути відведене гуманітарному виміру і, зокрема, проблемам транскордонного руху і регулювання міграції.

Українським важливим для забезпечення національної безпеки України є **збереження режиму контролю над звичайними збройними силами в Європі (ДЗЗСЄ)** і відновлення конструктивного діалогу щодо виходу з кризової ситуації, яка склалася щодо договору. Очевидно, що цей Договір потребує оновлення. Україна повинна намагатися запобігти виникненню нових ліній розподілу в Європі, сприяти усуненню нерівностей у можливостях держав–учасниць ДЗЗСЄ і подальшому обмеженню наступальної зброї.

Невід’ємною складовою безпекової політики є **питання енергетичної безпеки**. Україна має забезпечити реформування власного енергетичного сектору, зокрема підвищити його прозорість як основу для усунення можливих негативних економічних наслідків, що можуть мати місце через реалізацію намірів ЄС і Росії будувати газопроводи в обхід України, а також забезпечити права України як країни–транзитера в оновленій Енергетичній хартії. Основним завданням є реалізація досягнутих домовленостей за результатами Спільної міжнародної інвестиційної конференції ЄС–Україна з питань модернізації газотранспортної системи України. Виходячи з необхідності пошуку балансу економічних інтересів усіх сторін, Україна повинна запропонувати форми розширення співробітництва з Росією та ЄС, що передбачали б залучення європейських і російських капіталів до модернізації і розвитку української газотранспортної мережі.

4. Реалізації європейських прагнень України сприяє **«стратегічна відкритість»** партнерів. І Україна, і Європейська спільнота (інституції та національні держави) формують стратегії розвитку, намагаються визначити свої специфічні ролі та моделі виживання у майбутньому. Ці пошуки ідентичності у швидкозмінюваному середовищі надають партнерам можливість брати активну участь у визначенні цілей та пріоритетів одне одного.

5. Однією з найсерйозніших проблем на шляху європейської інтеграції України є те, що попри численні декларації про європейські цінності і норми, **держава не виробила ефективної стратегії європейської інтеграції**. Під такою стратегією розуміється комплексна модель визначення значущості тієї чи іншої ініціативи, її цілей та пріоритетів, шляхів та засобів їх реалізації та ресурсів,

необхідних для досягнення проголошеної мети. Для її формування слід провести «**ревізію**» всіх інтеграційних аспектів та виокремити пріоритетні напрями. Державні ресурси концентруватимуться на вирішенні першочергових завдань, для кожного з яких буде розроблено план реалізації, що забезпечить досягнення поставленої мети.

**6. На сучасному етапі Україна та Європейський Союз переходять від відносин партнерства до принципово нового формату – політичної асоціації та економічної інтеграції.** Це є досягненням України, але водночас і великим викликом: Угода про асоціацію між Україною та ЄС буде юридично зобов'язувальним документом, що передбачатиме конкретні завдання.

**Найближчою метою у відносинах України та ЄС є укладання Угоди про асоціацію включно із ЗВТ.** Підписання Угоди щодо створення зони вільної торгівлі з Європейською асоціацією вільної торгівлі (ЄАВТ) є важливим кроком до створення зони вільної торгівлі з ЄС. Водночас на шляху до створення ЗВТ головним завданням для України залишається захист економічних інтересів держави. Необхідно негайно виробити рішення для подолання суттєвих диспропорцій у торговельному балансі між Україною та ЄС. Україна розраховує на розуміння європейських партнерів з цього питання.

Одним з пріоритетних питань співробітництва між Україною та ЄС є **лібералізація візового режиму**. У 2005 р. Україна в односторонньому порядку ввела безвізовий режим для громадян держав ЄС. Потрібний рух назустріч. Надання Україні Дорожньої карти з боку ЄС до кінця 2010 р. було б виправданим кроком. Успішна реалізація низки завдань, основними серед яких є вдосконалення системи управління державними кордонами України, запровадження паспортів з біометричними даними, створення єдиного міграційного органу та посилення боротьби з нелегальною міграцією, має відкрити для українських громадян шлях до безвізового режиму з ЄС.

Україна має скористатися потенціалом регіональних ініціатив ЄС. Особливий інтерес становить ініціатива **Східне партнерство**, участь у якій відкриває широкі можливості для української регіональної політики.

Передумовою успіху євроінтеграційної політики України є **інтеграція в європейський соціокультурний та науково–освітній простори**. Нині Україна лише на початку цього шляху. У короткі терміни слід оновити базові концепції розвитку освітньої і інформаційної сфер та вирішити питання у сфері освіти, зокрема щодо конвергенції наукових досліджень і вищої освіти, невідповідності існуючої мережі вищих навчальних закладів європейським вимогам, у т. ч. у межах Болонського процесу. Варто забезпечити прискорене приєднання України до програм ЄС щодо посилення інноваційно–дослідних можливостей. Це дозволить здійснити структурні реформи в науковій сфері України і значно підвищити рівень залученості українських науково–дослідних установ у сферу європейських наукових досліджень.

Важливим чинником інтеграції України в єдиний європейський правовий та гуманітарний простір залишається **активна діяльність України в Раді Європи**. У період головування в Комітеті Міністрів Ради Європи Україні слід засвідчити готовність виконати зобов'язання щодо прав людини, свободи слова та інформації, а також боротьби з корупцією.

Важливою складовою євроінтеграційної стратегії України є **розширення двостороннього діалогу з державами–членами ЄС**, насамперед з Німеччиною, Францією, Великобританією. Особливе значення має багаторівневе економічне співробітництво: від реалізації взаємовигідних проєктів на міждержавному рівні до промислово–інвестиційної кооперації на рівні транснаціональних компаній. Україна має відбутися як стабільна держава та надійний партнер, а наші досягнення мають працювати на створення привабливого образу України в державах ЄС.

**7. Євроінтеграційна політика – це насамперед інструмент здійснення внутрішніх реформ, метою яких є модернізація країни, побудова демократичних інститутів і досягнення євро-**

**пейського рівня життя населення.** Інтеграція в європейський політичний, економічний та гуманітарний простір створить нові можливості для модернізаційного та інноваційного розвитку держави та суспільства.

Важливого значення набуває розвиток відносин з країнами–членами ЄС, які є сусідами України. Нагальною необхідністю стає активізація діалогу з **Румунією** щодо вирішення суперечливих питань. При цьому особливу увагу слід звернути на проблеми транскордонного співробітництва, забезпечення екологічної безпеки і захисту навколишнього середовища, зокрема у басейні Дунаю, дотримання прав меншин в обох країнах, забезпечивши неможливість використання цих питань для політичних спекуляцій.

8. Потребують дальшого розвитку стратегічні відносини з **Польщею**, зокрема, на особливу увагу заслуговує спільне проведення фінальної частини чемпіонату Євро–2012, інші проекти, такі як польсько–українська–литовська миротворча бригада. Тут неприпустимо піддаватися на провокації певних політичних сил і втратити напрацювання останніх десятиріч.

Позитивні зрушення в **українсько–молдавському співробітництві** – початок процесу демаркації міждержавного кордону та укладання низки двосторонніх договорів про співробітництво – відкривають перед Україною додаткові можливості. Крім нарощення потенціалу взаємовигідної кооперації, це й перспектива активізації ролі України в процесі врегулювання Придністровського конфлікту. І не тільки як гаранта стабільності в регіоні, а й як лідера у створенні переговорних платформ для напрацювання схем та методів вирішення придністровського питання на основі позиції, викладеної у Спільній заяві Президентів України та Російської Федерації з придністровського врегулювання.

Пріоритетом для України у цьому питанні має стати врегулювання на основі збереження територіальної цілісності Республіки Молдова.

Водночас слід проводити роботу з налагодження діалогу з керівництвом Молдови щодо поглиблення українсько–молдавської двосторонньої співпраці в різних сферах. Однією з платформ щодо взаємодії України та Республіки Молдова має стати європейська ініціатива Східне партнерство, в рамках якої передбачено виділення коштів на втілення в життя спільних інвестиційних проектів.

Прикладом добросусідських відносин є **українсько–білоруські відносини**. Україна та Республіка Білорусь демонструють спроможність досягати згоди зі складних міждержавних питань, прикладом чого є завершення процесу ратифікації міждержавного Договору про державний кордон. Повноцінна участь Білорусі в ініціативі Східне партнерство, в межах якої держави виступають зі спільними інфраструктурними проектами (зокрема щодо розвитку транспортної та енергетичної інфраструктури), сприятиме динамічному розвитку регіону в цілому. Зважаючи на характер відносин України з Білоруссю та ЄС, наша держава здатна бути провідником прискореного поступу Білорусі в напрямі інтеграції в європейський простір та повною мірою реалізувати енерготранзитний, торговельно–економічний потенціал двосторонніх відносин з Мінськом.

Потребують дальшого розвитку добросусідські відносини зі **Словаччиною, Угорщиною, країнами Балтії** та іншими європейськими країнами.

### **3.1.3. Розвиток взаємовигідного співробітництва з РФ та країнами СНД**

1. Співробітництво України з **Російською Федерацією** та іншими країнами СНД визначається взаємним економічним інтересом, прагненням сформуванню і підтримувати стабільне безпечове середовище, міцними гуманітарними зв'язками. Сучасні виклики та тенденції світового розвитку обумовлюють необхідність оновлення підходів до двостороннього та багатостороннього співробітництва України із зазначеними державами.



Досвід останніх років засвідчив, що недооцінювання важливості відносин з Росією, неспроможність підтримати повномасштабний діалог руйнує загальну систему зовнішніх відносин, унеможлиблюючи практичну інтеграцію України в європейські структури. Переконані, що **майбутнє України – в активному запровадженні європейських суспільних норм і побудові на їх основі стратегічного партнерства з Росією.**

**2. Позиція України щодо співробітництва на пострадянському просторі й економічної інтеграції має будуватися відповідно до курсу на європейську інтеграцію та міжнародно-правових зобов'язань України.** З огляду на це, форми співпраці з Митним союзом визначатимуться виходячи з членства України у СОТ та створення ЗВТ з ЄС. Бажаним форматом взаємовідносин з країнами Митного союзу для України є формування зони вільної торгівлі без виключень і обмежень. Україна сприятиме вступу до СОТ Росії, Білорусі та Казахстану. Потенціал економічного співробітництва з країнами СНД, передусім з РФ, може бути використаний через модернізацію чинних двосторонніх та багатосторонніх торговельних угод відповідно до потреб поглиблення економічного співробітництва згідно з нормами СОТ. У рамках цього важливо:

- створити умови для поступової відмови країн СНД - учасниць Договору про зону вільної торгівлі від тарифних і нетарифних виключень і обмежень з режиму вільної торгівлі відповідно до норм та правил СОТ;
- розробити стратегії і програми торговельно-економічного співробітництва з чітким визначенням пріоритетів та джерел їх фінансування, зокрема розроблення й прийняття на національному рівні Плану заходів щодо реалізації Стратегії економічного розвитку держав-учасниць СНД до 2020 року;
- підготувати Програму економічного співробітництва України і РФ, що включатиме взаємовигідні пріоритетні проекти співробітництва (авіація, космос, суднобудівництво, паливно-енергетичний та оборонно-промисловий комплекси, хімічна промисловість тощо) з визначенням механізмів бюджетного фінансування та фінансування з боку міжнародних фінансових організацій.

Пріоритетними напрямками розвитку співробітництва України з РФ слід вважати:

- розроблення концепції узгодження і зближення національних стандартів України та Росії на продукцію виробничого та невиробничого призначення з чинними стандартами ЄС;
- забезпечення взаємовигідного розвитку товарних ринків, розширення присутності України на російському ринку капіталів, товарів та послуг через формування і розвиток прямих економічних і торговельних відносин на всіх рівнях, через спеціалізацію і кооперацію технологічно пов'язаних підприємств при розробці і виробництві наукоємної продукції;
- усунення перешкод на шляху взаємного інвестування за умов дозування російських інвестицій за галузями та регіонами України;
- укладання із залученням міністерств, інших органів виконавчої влади і торгово-промислових палат України та Росії міжурядової угоди щодо запровадження порядку захисту суб'єктів господарювання на ринках обох країн від рейдерів та несумлінних партнерів.

**3. Потрібно повніше використовувати можливості, що надає Україні членство в безпекових структурах СНД.** Йдеться насамперед про ради міністрів закордонних справ, оборони, керівників МВС, спецслужб, потенціал яких, зокрема у таких питаннях, як боротьба з міжнародним тероризмом і організованою злочинністю, використовується недостатньо. Також інституції Співдружності можуть бути важливою площадкою для обговорення конфліктних ситуацій у відносинах між членами СНД.

Позаблокова політика України має дозволити усунути зайву політизацію в українсько-російських відносинах та разом з усією європейською спільнотою сконцентрувати зусилля на пошуку конструктивних рішень проблем регіональної безпеки. Основною метою такого співробітництва є створення **нової архітектури безпеки в Європі**, яка враховувала б інтереси всіх країн регіону, зокрема тих, що не входять до військово-політичних блоків.

**Стратегічне партнерство України та РФ є визначальним чинником регіональної безпеки.** Оформлення його в окремий міждержавний правовий документ сприятиме більш чіткому розумінню змісту стратегічного партнерства держав. Варто відновити діалог щодо підписання декларації про стратегічне партнерство України та Росії. Найвищим пріоритетом виступає завершення договірно-правового оформлення державного кордону України з РФ, демаркація його сухопутної ділянки і делімітація морського простору.

Важливим і невідкладним завданням є закріплення умов тимчасового базування підрозділів **Чорноморського Флоту РФ** на території України. Ключовим напрямом діяльності відповідної підкомісії Українсько-Російської міждержавної комісії має стати вироблення взаємоприйнятних угод з цього питання, спрямованих на мінімізацію ризиків і усунення підґрунтя для виникнення конфліктних ситуацій. Нагальним завданням слід визначити забезпечення системності й відповідності управлінських рішень у сфері українсько-російських відносин, а також забезпечення їх ефективною реалізації. Одночасно буде посилено інтелектуальне підтримання діяльності Українсько-Російської міждержавної комісії шляхом залучення наукового і експертного потенціалу країни.

**4. Сферою спільного інтересу для України та її партнерів у СНД, у т.ч. країн Центральної Азії, є енергетика.** Всі учасники енергетичних відносин зацікавлені в підтриманні необхідного рівня енергетичної безпеки, що досягається прозорістю угод та зрозумілістю схем постачання, використання та транзиту енергоресурсів. Зусилля України мають бути спрямовані на забезпечення саме такого механізму співпраці.

**Економічний потенціал Центральної Азії не вичерпується родовищами нафти й газу, наявні певні можливості до розширення співпраці в інших сферах, зокрема не економічних. Країни Центральної Азії є важливими та активними учасниками боротьби з міжнародним тероризмом та наркоторгівлею,** і Україна докладатиме зусиль для допомоги їм у цій справі, посилюючи тим самим безпеку своїх громадян.

Одним з першочергових зовнішньополітичних завдань України у найближчі роки має стати пошук ефективних механізмів розвитку регіонального співробітництва та налагодження ефективної двосторонньої співпраці з країнами **Південного Кавказу**. Зважаючи на суттєві зміни у політичній та безпековій ситуації на Кавказі, основні зусилля української дипломатії повинні зосереджуватися на пошуку механізмів мінімізації протиріч, що протягом останніх десятиліть накопичилися між суб'єктами регіональної політики. Таким механізмом Українська держава може вбачати, зокрема, розширення економічної співпраці. Важливим завданням повинна стати гармонізація програм організації ГУАМ з відповідними програмами співробітництва в рамках ширшого об'єднання - ОЧЕС й інших субрегіональних ініціатив та програм.

Україні необхідно оновити **чорноморський напрям зовнішньої політики.** Для використання потенціалу регіонального співробітництва, важливо координувати зусилля з ЄС, Росією, Туреччиною, іншими акторами щодо розв'язання наявних конфліктів і енергетичної безпеки. Співробітництво в рамках **ОЧЕС** сприятиме виробленню спільних підходів до безпеки у Чорноморському регіоні. Спільний порядок денний також визначається розбудовою інфраструктурних проектів, зокрема будівництвом Кільцевої дороги навколо Чорного моря, розробленням спільного плану морських шляхів сполучення, підвищенням ефективності вантажоперевезень між країнами ОЧЕС. Розвиток цього співробітництва обумовлений також необхідністю подолання геополітичного напруження в Балто-Чорноморсько-Каспійському регіоні.

**7. Особливого значення набуває посилення стратегічної взаємодії з Туреччиною,** зокрема у економічних питаннях, щодо розвитку ОЧЕС, спільної протидії діяльності радикальних і екстремістських ісламістських організацій, нейтралізації загроз міжнародного тероризму та організованої злочинності.

Поглиблення відносин України з Росією, країнами Чорноморсько–Каспійського та Центральноазійського регіонів сприятиме реалізації її національних інтересів у цілому в Європі. Такі країни як Індія та Китай, що поступово виходять на позиції світових економічних лідерів, становлять значний інтерес для української промисловості та аграрного комплексу, а також високотехнологічних розробок українських науковців.

## **Розділ 2. БЕЗПЕКА РОЗВИТКУ**

### **3.2.1. Національна безпека: час рішень**

**Н**ині найбільшою загрозою національній безпеці України стало **критичне послаблення державних інституцій**, насамперед судової системи і сектору безпеки. В Україні системно порушується право громадян на справедливий суд, деградація судової системи сягнула критичного рівня. За даними Міністерства юстиції, близько 70 % рішень у цивільних, господарських та адміністративних справах не виконуються.

**Корупція і загальна криміналізація влади** перетворилися на одну з небезпечних загроз національній безпеці. У рейтингу сприйняття корупції міжнародної організації Transparency International Україна опустилася зі 134-го (2008 р.) на 146 місце (2009 р.)

**Реформи Збройних сил, правоохоронних органів здебільшого обмежилися деклараціями і підготовкою стратегічних документів.** Зростала політизація силових структур, їх можливості широко використовувалися для виконання неприцільних функцій. Обмежене бюджетне фінансування поряд з корупцією суттєво знижувало ефективність функціонування цих структур, провокувало їх криміналізацію. Промовистим є той факт, що фінансування українського сектору безпеки в розрахунку на 1 співробітника є втричі меншим, ніж у РФ, і на порядок, ніж у країнах НАТО.

Україна не залишалася осторонь і негативних наслідків глобалізації. Йдеться про посилення транскордонної організованої злочинності, наркотрафіку, нелегальної міграції, піратства, кіберзагроз, до протидії яким недостатньо підготовлені органи сектору безпеки.

Однією з найгостріших проблем гуманітарної політики та безпеки України є **жорстка криза національної ідентичності**, яка є складовою частиною системної суспільної кризи. Питання, що стосуються національної ідентичності – мовна політика, історична пам'ять, національно-культурні пріоритети – в умовах політичного протистояння загострилися до критичного рівня.

Українська влада має **впроваджувати у суспільну свідомість ідею примирення**. Для цього вкрай важливим і актуальним є розроблення стратегії подолання гуманітарної кризи шляхом формування нової моделі національної ідентичності, що застосовує формулу «політичної нації».

Складне становище у сфері національної безпеки зумовлює необхідність розроблення і реалізації комплексу невідкладних заходів, що могли б загальмувати розвиток негативних тенденцій і стабілізувати безпекове середовище України. Насамперед **потребує посилення інституційна спроможність Української держави в цілому і сектору безпеки зокрема**. Йдеться про сильні державні структури, що існують для громадян, а не навпаки. Для цього, на нашу думку, слід забезпечити виконання таких завдань.

1. Відновити єдину вертикаль управління державою загалом і сектором безпеки зокрема, а також посилити спроможність та ефективність стратегічної ланки управління. У цьому контексті особливого значення набуває трансформування **Ради національної безпеки і оборони України**

для кардинального підвищення ефективності її діяльності. Оновлена система РНБО України має стати центром вироблення політики перетворень у секторі безпеки, а не опонувати Уряду та іншим владним інституціям. Варто скористатися позитивним досвідом другої половини 1990-их років і запровадити механізм гнучких робочих груп з розв'язання окремих нагальних проблем.

2. Відповідно до зміни ситуації у безпековій сфері та визначених Президентом України пріоритетів у стислі терміни опрацювати зміни до **Закону України «Про основи національної безпеки», Стратегії національної безпеки, Воєнної доктрини** та сформувавши дієві механізми їх виконання.

3. Приділити особливу увагу **якості кадрів органів сектору безпеки**. Для цього поліпшити процедури підбору, підготовки та кар'єрного росту, забезпечити підвищення матеріальної зацікавленості співробітників і їх морального духу. Цьому сприятиме розмежування адміністративних та політичних посад в керівництві органів сектору безпеки і кадрова стабільність на адміністративних і військових посадах.

4. **Посилити протидію корупції**, насамперед у правоохоронних органах і військових формуваннях. Слід забезпечити дерегуляцію економіки, встановлення процедур і регламентів функціонування державних інститутів, запровадити антикорупційну експертизу проектів нормативних актів, а також реалізувати принцип невідворотності покарання. Насамперед слід внести необхідні зміни до пакету антикорупційних законів і ввести їх у дію.

5. **Оновити концептуальні документи з реформування сектору безпеки**, ухвалених протягом 2005–2009 рр. на основі напрацювань вищого рівня. Доцільно створити концепції та програми розвитку органів сектору безпеки на період каденції Президента, виходячи з нової редакції Стратегії національної безпеки. Необхідно ухвалити новий Кримінально–процесуальний кодекс України. Варто прискорити розроблення нових редакцій законів про міліцію, СБУ, державну охорону, внутрішні війська та інших. Слід забезпечити баланс інтересів громадянина і суспільства щодо доступу до інформації й інтересів держави щодо охорони таємниць. Варто вдосконалити законодавство про охорону державної таємниці, ухваливши Закон «Про державні секрети».

6. **Кардинально змінити підходи до бюджетної політики у сфері національної безпеки і оборони відповідно до** власного досвіду 2003–2004 рр., а також європейської практики. Нинішня практика визначення бюджетних відрахувань у безпековий сектор згідно зі штатною чисельністю Збройних сил та інших органів сектору безпеки унеможлиблює реальне реформування і розвиток цих структур.

7. **Прискорити впровадження сучасних інформаційних технологій у державних органах**. Йдеться, зокрема, про повернення до досвіду опрацювання проекту Загальнодержавної програми «Електронна Україна» у 2003–2004 рр. Особливу увагу слід надати вирішенню цих питань у правоохоронних і розвідувальних органах, забезпечивши насамперед сумісність використовуваних систем. При цьому пріоритет слід надати програмі впровадження Єдиної комп'ютерної інформаційної системи правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю.

Послідовне і цілеспрямоване вжиття зазначених заходів має суттєво підвищити потенціал органів сектору безпеки України та рівень її національної безпеки. На основі цього переліку з урахуванням наявних інтелектуальних, кадрових, фінансово–матеріальних ресурсів, внутрішньо– і зовнішньополітичних умов слід визначити конкретні заходи.

### **3.2.2. Реформування оборонної сфери**

1. **Збройні Сили, оборонно–промисловий комплекс (ОПК) перебувають у глибокій депресії**. Стан озброєння й військової техніки швидко втрачає ресурс технічної придатності. Через недостатнє фінансування і суперечливу політику останніх років Збройні сили України підійшли до

критичної межі: дві третини літаків і вертольотів не можуть піднятися в повітря й понад половину бойових кораблів і суден забезпечення не здатні виконувати завдання на морі. Переоснащення Збройних сил новітніми зразками озброєнь ускладнюється відсутністю замкнених циклів їх виробництва в оборонно–промисловому комплексі України.

**Останніми роками процеси реформування ЗСУ не супроводжувалися належною фінансовою підтримкою.** Більшість ресурсів, що виділялися, витрачалася на утримання особового складу. На фінансування ЗС в 2009 році істотно вплинула фінансова криза, що призвело також до нагромадження соціальних проблем. Зокрема через недостатнє фінансування виконання Держпрограми розвитку ЗСУ на 2006–2011 роки практично зірвано, потрібна їй суттєва корекція з урахуванням проблем, пов'язаних з уточненням завдань відповідно до проголошення позаблокової політики, а також зі зменшенням фінансування ЗСУ.

2. **ЗСУ обмежено готові до виконання завдань за призначенням.** Це пояснюється як моральним і фізичним зношуванням озброєнь й військової техніки, так і недостатніми коштами на проведення бойової підготовки. До того ж бойову підготовку не можна проводити повною мірою через брак справної техніки. Найгіршою є ситуація з підготовкою у військах, оснащених складною й дорогою технікою – авіаційними комплексами, озброєнням військ протиповітряної оборони й радіоелектронної боротьби, військово–морських сил.

За існуючих обставин основні зусилля держави в оборонній сфері мають бути зосереджені на створенні ЗС, адекватних сучасним викликам і загрозам. Буде сформовано чітку програму підготовки **Об'єднаних сил швидкого реагування ЗС України** до виконання завдань за призначенням. Саме на розвитку цих Сил мають бути сконцентровані зусилля, фінансові, матеріальні та інші ресурси.

Зміст оборонної політики держави має враховувати таке.

1. У процесі реформування ЗС України необхідно рішуче переходити до створення мобільних військових частин і підрозділів, насамперед для ведення бойових дій у конфліктах з низьким та середнім рівнем інтенсивності з одночасним відпрацюванням спільних дій з партнерами й союзниками, виконання міжнародних зобов'язань. Основою будівництва Збройних сил має бути принцип оборонної достатності.

2. Необхідно забезпечити збереження і розвиток кадрового потенціалу Збройних сил України. Саме цій меті має підпорядковуватися політика соціального забезпечення військовослужбовців ЗС України та інших військових формувань. Пріоритетним має залишатися опрацювання завдання переходу до контрактної армії.

3. Важливим завданням органів сектору безпеки України має стати участь у миротворчих операціях з ліквідації міжнародних криз, що загрожують міжнародній стабільності та безпеці. Умови та завдання такої участі необхідно визначити у відповідних документах державного рівня (законах України «Про оборону України»; «Про Збройні сили України», Воєнній доктрині тощо).

4. Фінансування ЗСУ має бути ретельно відпрацьоване з урахуванням можливостей освоєння коштів за конкретними статтями витрат. Насамперед це стосується закупівлі ОВТ, зокрема вітчизняних.

5. Необхідний реалістичний аналіз потреб Збройних сил України в переозброєнні та визначення оптимальних шляхів вирішення проблеми переозброєння. При цьому основна увага має бути зосереджена на максимальному використанні інтелектуального та виробничого потенціалу вітчизняного оборонно–промислового комплексу, що потребує уточнення пріоритетів його розвитку та корегування відповідних програм. Разом з тим з метою отримання новітніх технологій слід активізувати військово–технічне співробітництво з передовими державами світу. Серед пріоритетів такого співробітництва необхідно визначити:

- закупівлю новітніх технологій та ліцензій для організації виробництва сучасного озброєння та військової техніки на українських підприємствах;

- спільне розроблення та виробництво сучасного озброєння в кооперації з іншими державами.

6. Слід вивільнити Міністерство оборони України від виконання невластивих йому функцій і завдань. Йдеться насамперед про питання забезпечення житлом військовослужбовців, реалізації землі, майна, надлишків озброєнь і військової техніки ЗСУ, а також вирішення проблеми утилізації боєприпасів і застарілих озброєнь.

7. Необхідно раціоналізувати структуру оборонного бюджету і значно збільшити фінансування питань щодо технічної модернізації армії.

8. Дальшим впровадженням демократичного цивільного контролю в Україні має стати:

- забезпечення ефективної й прозорої взаємодії між цивільними структурами (інститутами громадянського суспільства) і органами сектору безпеки;

- удосконалення процедур формування й реалізації оборонного бюджету в напрямі створення необхідних умов для прозорості й максимальної відкритості цієї важливої складової бюджетного процесу.