

**МЕРЕЖА ПІДТРИМКИ РЕФОРМ**



Міжнародний фонд  
«Відродження»



Лабораторія  
законодавчих ініціатив

**Національна громадська  
Мережа підтримки реформ**

# **«Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ» (коротка версія)**

***ПРОЕКТ ДО ОБГОВОРЕННЯ***

## СТРАТЕГІЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ УКРАЇНИ БАЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНИХ ЕКСПЕРТІВ

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

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

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

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

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

**Ми сподіваємося на подальше широке обговорення цієї Стратегії з представниками громадських організацій, бізнесу, сумлінними політиками, науковою громадськістю та експертами по всій Україні, починаючи з середини грудня цього року. Таке публічне обговорення допоможе доповнити та поглибити запропоновану стратегію. Наш адресат – всі зацікавлені у змінах, спрямованих на розбудову чесного, відкритого демократичного суспільства, всі зацікавлені у свідомому виборі власного життя.**

Цей документ створений незалежними експертами за ініціативи Міжнародного фонду «Відродження», експертно-організаційної підтримки «Лабораторії законодавчих ініціатив» (керівник – *Ігор Когут*) та фінансового сприяння Pact, Inc., Програма “Об’єднуємося заради реформ” (UNITER).

«Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ»  
(коротка версія)

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

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

**Частина III** – *Олександр Сушко, Володимир Горбач* (Інститут Євро-Атлантичного співробітництва), *Василь Філіпчук* (позаштатний консультант), *Олексій Коломієць* (Центр Європейських та трансатлантичних студій), *Наталія Пархоменко* (Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України), *Анна Голубовська-Онісімова* («Мама-86»), *Олесь Лісничук* (Інститут політичних та етнонаціональних досліджень НАНУ), *Євген Роздорожний, Катерина Шинкарук* (Інститут економічних досліджень та політичних консультацій).

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

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

*Цю, скорочену, та повну версії Стратегії для он-лайн обговорення можна знайти на сайтах: Лабораторії законодавчих ініціатив ([www.parlament.org.ua](http://www.parlament.org.ua)), Міжнародного фонду «Відродження» ([www.irf.kiev.ua](http://www.irf.kiev.ua)), Інституту економічних досліджень та політичних консультацій ([www.ier.kiev.ua](http://www.ier.kiev.ua)), Центру політико-правових реформ ([www.pravo.org.ua](http://www.pravo.org.ua)), а також «Громадський простір» ([www.civicua.org](http://www.civicua.org)) та «Майдан» ([www.maidan.org](http://www.maidan.org)).*

## **Частина I. ІНСТИТУЦІЙНА ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВИ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

Погана державна влада здатна змарнувати найкращий потенціал суспільства. А неправильна інституційна організація держави унеможливує не лише конкретні галузеві реформи, а й не дає змоги покращити якість державного управління та зменшити корупцію, перешкоджає громадянському суспільству ефективно реагувати на недоліки влади та виправляти їх шляхом швидких змін обраних та призначених керівників у разі їхньої некомпетентності.

Не існує рецепту, який би дозволив в один момент замінити всіх недобросовісних можновладців на чесних, справедливих і кваліфікованих державних діячів. Але раціональна організація державних інститутів створює умови, за яких суспільство отримує можливість покращувати політичну, управлінську та судову еліти, відтак - покращувати державну політику, розвиватися. Саме тому реформа інституційної організації держави та територіального самоврядування є найважливішим ключем до реалізації цілої Стратегії модернізації України.

## **1. Політична система, що захищає національні інтереси та спонукає розвиток суспільства й держави**

Відсутність реформування або спотвореність державної машини та її інституцій є наслідком відповідної якості організації політичної системи. Сьогодні стає більш очевидно, що суспільство України вимагає такої політичної системи, де була б забезпечена реальна демократія, чесна конкуренція політичних сил, законотворення було б якісним і прогнозованим, а органи виконавчої влади перебували під ефективним контролем парламенту.

На виборах до парламенту, рад регіонального рівня, міських рад великих міст необхідно запровадити пропорційну систему з голосуванням із преференціями (за відкриті списки); а на виборах депутатів місцевих рад – мажоритарну систему в багатомандатних округах; на виборах мерів міст - двотурову мажоритарну систему. Слід розширити можливості для здійснення безпосереднього народовладдя на загальнонаціональному та місцевому рівнях, надати виборцям право законодавчої ініціативи. Для розвитку політичної конкуренції слід скасувати імперативний мандат, дозволити самовисування кандидатів на виборах за мажоритарною системою, запровадити щорічне державне фінансування партій, які подолали виборчий бар'єр на парламентських виборах, обмежити приватне фінансування партій. Потрібно реформувати державні і комунальні ЗМІ, запровадити суспільне мовлення, захистити журналістів від впливу власників мас-медіа. Очищення політики від корупції вимагає підвищення прозорості роботи всіх органів влади, обмеження депутатської недоторканності, впровадження публічного декларування політиками та посадовцями своїх інтересів, доходів, фінансових зобов'язань та витрат; посилення державного контролю за їх доходами і витратами.

Закони стануть якісними та дієвими, якщо законопроекти будуть спрямовані на реалізацію попередньо схвалених концепцій розвитку відповідних сфер суспільного життя, проходять урядову та громадську експертизу, обговорюватимуться в залі Верховної Ради за повною (а не скороченою) процедурою. Парламентський контроль буде ефективним, якщо програма діяльності Уряду схвалюватиметься в обов'язковому порядку, а „години запитань” до Уряду проводитимуться щодня, якщо буде переглянуто формат парламентських слухань та схвалено якісно нові Закони „Про Рахункову палату”, „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

## **2. Ефективна виконавча влада**

Україні потрібна нова організація виконавчої влади, за якої держава отримає нарешті стратегію свого розвитку, а Уряд буде генератором і реалізатором реформ. Замість ручного керування та роботи в режимі «гасіння пожеж» Кабінет Міністрів має перейти до формування стабільних і прозорих правил. Слід ліквідувати інструмент «доручень» у відносинах між органами влади. Застаріла процедура «погодження» проектів урядових рішень має бути замінена сучасними інструментами міжміністерської координації, заснованими на електронному документообігу та обговоренні проектів на урядових комітетах. Нові процедури формування державної політики мають бути нерозривно пов'язані з бюджетним процесом та консультаціями з громадськістю.

Слід раціоналізувати систему органів виконавчої влади на центральному рівні шляхом впорядкування статусу та кількості теперішніх центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ). Міністерства мають бути головними розробниками державної політики. Важливо завершити розмежування політичних та адміністративних функцій та посад у міністерствах, зокрема, запровадити посади державних секретарів міністерства. Поточні адміністративні функції (ліцензування, реєстрації тощо) мають виконуватися окремими урядовими органами в системі міністерств. Слід забезпечити незалежність регуляторів (національних комісій регулювання природних монополій) та захистити їх від політичного втручання. Важливо створити дієвий механізм взаємодії Кабінету Міністрів з місцевими державними

«Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ»  
(коротка версія)

адміністраціями, забезпечивши їх головам повноцінний статус державних службовців, а не політично відповідальних осіб.

Адміністративне втручання держави (перш за все - дозвільне та інспекційне) в життя суспільства необхідно мінімізувати. Органи виконавчої влади мають діяти виключно на основі закону та максимально прозоро. Державні службовці повинні професійно та добросовісно виконувати свої обов'язки. Натомість їм має гарантуватися стабільне перебування на посаді та захист від політично-партійних впливів.

Адміністративна реформа має здійснюватися на основі нової концепції під відповідальність окремого члена Уряду. Слід забезпечити якнайшвидше ухвалення адекватних законів «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» та «Про державну службу» (нова редакція).

### **3. Місцеве та регіональне самоврядування європейського зразка**

На сьогодні місцеве самоврядування в Україні становить архаїчну систему рад, організаційно та ресурсно неспроможних ефективно вирішувати питання місцевого розвитку і якісно надавати населенню відповідні послуги. Регіональне самоврядування, яке в розвинених європейських країнах слугує запорукою рівномірного та успішного економічного розвитку всієї держави, в Україні де-юре взагалі відсутнє. За таких умов неможливо провести необхідну для держави реальну децентралізацію влади.

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

Органи місцевого самоврядування базового рівня адміністративно-територіального устрою – громади (голова громади та рада громади і її виконавчий орган) повинні здійснювати всі повноваження, які за своєю суттю можуть бути реалізовані на місцевому рівні. Для належного виконання цих повноважень органи місцевого самоврядування мають бути забезпечені достатніми матеріально-фінансовими ресурсами. Другим рівнем місцевого самоврядування повинен бути суттєво укрупнений в результаті реформи район, що складатиметься з громад. Районними радами мають виконуватися лише ті завдання публічної влади, які не можуть бути виконані на рівні громади або ж здійснення яких на рівні громади є неефективним. У перспективі районні ради мають формуватися шляхом непрямих виборів – з числа делегованих радами громад представників, і мати свої виконавчі комітети.

Органи регіонального самоврядування (обласні ради та їх виконавчі комітети) мають дбати про економічний та культурний розвиток регіонів – найбільших адміністративно-територіальних одиниць держави, формування яких обумовлене історичними, географічними, економічними та іншими факторами. Це сприятиме збереженню особливостей регіону, процвітанню тих галузей, що властиві саме йому. Сила України забезпечуватиметься її різноманітністю, а не штучним нав'язуванням визначених державою пріоритетів, гальмуючи внутрішній потенціал регіонів.

Разом з реформуванням місцевого самоврядування слід позбавити місцеві державні адміністрації невластивих для них функцій - виконання повноважень виконавчих органів районних та обласних рад.

Для реалізації реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування насамперед необхідно розробити та прийняти Закон про адміністративно-територіальний устрій, нові редакції Закону «Про місцеве самоврядування» та Закону «Про

місцеві державні адміністрації». Регіональне самоврядування необхідно запроваджувати після завершення реформування місцевого самоврядування.

#### **4. Реформування бюджетної сфери**

Бюджетна сфера в Україні має три недоліки: кошти неефективно збираються, непрозоро розподіляються та неефективно використовуються. Існуючому бюджетному устрою властива надмірна централізація та неефективна модель розподілу бюджетних повноважень. Окрім того, не існує чіткої системи публічного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів на місцях, що часто призводить до порушень цільового використання наявних ресурсів.

Повне реформування бюджетного устрою має здійснюватися як складова адміністративно-територіальної реформи. Реформування бюджетної сфери має узгоджуватися з податковою реформою та реформами в соціальній сфері. В контексті адміністративної реформи пріоритетними напрямками реформи бюджетної та податкової систем України має бути підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування шляхом вдосконалення системи місцевих податків та механізмів розподілу загальнодержавних фінансових ресурсів. Необхідно змінити систему «управління витратами» на систему «управління результатами» щодо витрачання публічних коштів, широко запроваджувати програмно-цільовий метод при складанні та виконанні бюджетів всіх рівнів, а також доповнюючі та обумовлені міжбюджетні трансферти. Для забезпечення власних повноважень необхідно використовувати фінансові ресурси, які за своєю природою закріплені за конкретною територією. Субвенції, що надходять до місцевих бюджетів, повинні мати цільове спрямування на видатки розвитку за конкретними програмами.

З метою реалізації зазначених заходів необхідно вдосконалити Бюджетний кодекс України в частині регулювання бюджетного процесу, визначення видаткових повноважень бюджетів різних рівнів, визначення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, регулювання міжбюджетних відносин тощо. Також потребують редагування постанови Уряду в бюджетній сфері в питаннях запровадження стандартів якості «бюджетної» послуги, визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, розрахунку собівартості публічних послуг, використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі.

Окрім того, потребує змін законодавство про місцеве самоврядування в частині встановлення критеріїв розподілу делегованих та власних функцій регіональної та місцевої влади, податкове законодавство в частині визначення системи місцевих податків і зборів, а також законодавство, що регулює здійснення фінансового контролю в частині вдосконалення системи місцевого фінансового контролю, закріплення нових принципів публічного фінансового контролю та запровадження громадського публічного фінансового контролю.

#### **5. Відносини публічної адміністрації з громадянами**

Україна повинна змінити характер відносин органів влади з приватними (фізичними та юридичними) особами. Кожен чиновник має усвідомлювати, що він найнятий суспільством для надання громадянам послуг. Отже, відносини органів влади з приватними особами мають будуватися так, щоб це було максимально зручно для споживачів послуг.

Вирішення справ має здійснюватися на основі раціональних та прозорих правил. Держава повинна гарантувати кожній особі право на неупереджене та чесне вирішення її справи протягом розумного строку. Особливу увагу необхідно приділяти процедурним гарантіям захисту прав приватних осіб (в тому числі заінтересованих осіб), зокрема праву особи бути вислуханою перед прийняттям рішення; наданням особі доступу до матеріалів справи; обмеженню дискреційних повноважень органів влади; обов'язку мотивування адміністративних актів; повідомлення особі порядку оскарження адміністративного акта

тощо. Потрібно розвивати адміністративне (позасудове) оскарження як механізм захисту прав особи.

Слід максимально децентралізувати надання адміністративних послуг, щоб наблизити їх до споживачів. Надання адміністративних послуг має ґрунтуватися на цілісності (результативності) адміністративної послуги та принципі “єдиного вікна”. Органи влади повинні створювати “універсами адміністративних послуг” («єдині офіси» тощо). Слід впорядкувати питання плати (адміністративного збору замість «державного мита») за адміністративні послуги.

Якнайшвидшими темпами має запроваджуватись електронний документообіг в органах влади та забезпечуватись можливість звернення осіб до останніх за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій (електронна пошта тощо). Необхідно забезпечити максимальну відкритість діяльності органів влади. Випадки обмеження доступу до публічної інформації повинні бути чітко і вичерпно визначені законом.

Втручання держави в приватну сферу має бути мінімальним. Перевірки повинні мати на меті усунення причини та умов для порушення закону, а не наповнення бюджету. Тому стягнення адміністративних штрафів повинно стати насамперед засобом спонукання до правомірної поведінки, і має застосовуватись якщо вичерпані інші можливості для усунення порушення закону. Слід обмежити законом повноваження адміністрації щодо доступу до приватних володінь та інформації.

Важливо якнайшвидше ухвалити: Адміністративно-процедурний кодекс, закони про адміністративний збір та про доступ до публічної інформації, новий Кодекс про адміністративні проступки.

## **6. Судова влада, що гарантує правосуддя на засадах верховенства права**

Справедливий суд – назріла вимога сьогодення, яку можна здійснити лише через проведення судової реформи. Результатом проведення мають стати: незалежність і професійність суду, відповідальність судді; доступність правосуддя; втілення рівності та змагальності у судовому процесі; здійснення судочинства публічно і в розумні строки; справедливість і відкритість рішень судів, забезпечення їх виконання.

Підвищення професійності суддів вимагає впровадження прозорого конкурсного добору суддів на посади в судах усіх рівнів. Слід започаткувати підготовку кандидатів на посаду судді в Академії суддів, а також регулярне навчання суддів. Суддя має стати реально незалежним. Для цього слід позбавити політичні органи повноваження призначати та обирати суддів. Безстрокове призначення судді довірити Вищій раді юстиції – незалежному органу, принаймні половина з яких представлятимуть суддівський корпус. Голови судів мають позбавитись повноважень, що використовуються для впливу на суддів. Потрібно законом забезпечити достатнє фінансування судів і гідну зарплату суддям. Водночас потрібно посилити відповідальність суддів за неналежну поведінку. Мають бути вироблені та закріплені у законі чіткі підстави для відповідальності суддів, забезпечена ефективна, відкрита і змагальна дисциплінарна процедура у Дисциплінарній комісії суддів.

Потреба позбутися судової тяганини вимагає зменшити навантаження на суди за допомогою законодавчих механізмів. Ефективна правова допомога має бути доступною у всіх видах судочинства. Слід посилити змагальність на кожному етапі кримінального процесу. Треба запровадити суд присяжних, як це передбачено Конституцією.

Потрібно забезпечити однакове тлумачення і застосування законів усіма судами. Апеляційна інстанція має сповна використовувати свої повноваження для встановлення правосуддя, а не повертати справи на повторний розгляд. У разі виявлення розбіжностей у практиці вищих судів – судів касаційної інстанції – Верховний Суд повинен ефективно їх усувати, переглядаючи справи у пленарному режимі. Система судів має стати більш зрозумілою і збалансованою та будуватись відповідно до потреб справедливого судочинства.

«Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ»  
(коротка версія)

Щоб судові рішення виконувалися належним чином, слід зняти законодавчі перешкоди для виконання тих рішень, які ухвалені проти держави, її органів, установ, підприємств, та передбачати кошти на виконання подібних рішень у державному бюджеті.

Першочерговими актами, що мають бути схвалені парламентом, є: закони про судоустрій і статус суддів, судовий збір, Кримінальний процесуальний кодекс, нові закони про адвокатуру, прокуратуру, органи досудового розслідування, безоплатну правову допомогу, а також закони щодо вдосконалення системи виконання судових рішень.

## **7. Конституція – фундамент ефективної організації суспільства і держави**

На сьогодні стала очевидною необхідність проведення комплексної конституційної реформи, оскільки Конституція України, по-перше, містить ряд суттєвих недоліків врегулювання владного механізму та унеможлиблює проведення необхідних суспільству реформ (повноцінної політичної, адміністративної, судової, муніципальної). По-друге, втратила суспільний авторитет після внесення змін 2004 року, яке відбулося з порушенням конституційної процедури й переслідувало політичні цілі.

Для ефективної організації влади в Україні, яка буде спроможна працювати в інтересах суспільства насамперед потрібний стабільний, легітимний та діючий Основний Закон, який чітко, однозначно та зрозуміло зафіксує на конституційному рівні владний механізм, який забезпечуватиме єдність державної політики, гарантуватиме правосуддя, місцеве та регіональне самоврядування.

Основним змістом конституційної реформи має бути: більш ефективний розподіл влади між вищими державними органами – Президентом, Парламентом, Урядом і Конституційним Судом в межах змішаної форми державного правління; скасування «імперативного мандату» народних депутатів та обмеження депутатської недоторканності; встановлення правила, за яким більшість рішень Парламенту повинні прийматися відносною більшістю голосів (коли "за" проголосує більше ніж "проти"); визначення механізмів реалізації Президентом своїх повноважень (при цьому переважна більшість їх повинна обмежуватися або поданням Уряду чи відповідального міністра, або контрастигуванням актів Президента); закріплення визначальних повноважень щодо формування та реалізації державної політики за Урядом; зміна порядку формування Уряду (при збереженні вирішальної ролі парламентської більшості, проте, допускаючи можливість існування «урядів меншості»); запровадження конструктивного вотуму недовіри Уряду та можливості звільнення Парламентом окремих членів Уряду лише за поданням Прем'єр-міністра або з власної ініціативи члена Уряду; визначення конституційного статусу різних видів центральних органів виконавчої влади; закріплення статусу Вищої ради державної служби; створення умов для реформування адміністративно-територіального устрою, зміцнення місцевого та запровадження регіонального самоврядування; реалізація змін, необхідних для повноцінної судової реформи (гарантування права на справедливий суд, зміни порядку призначення суддів, посилення їх відповідальності, приведення складу Вищої ради юстиції у відповідність до європейських стандартів); встановлення дієвіших механізмів охорони та захисту Конституції; встановлення механізмів здійснення установчої влади народу шляхом прийняття нової Конституції.

Реалізувати таку конституційну реформу можливо одним з двох способів – внести зміни до чинної Конституції, аж до прийняття її в новій редакції, в порядку визначеному самою Конституцією (рішення Верховної Ради і референдум, якщо вносяться зміни до розділів 1, 3, 13), або прийняти нову Конституцію шляхом утворення органу установчої влади – Конституційної Асамблеї, та затвердження нової Конституції на референдумі. Легітимність другого варіанту потребує попереднього ухвалення Закону про порядок прийняття нової Конституції та нового Закону про референдум.



## Частина II. МОДЕРНІЗАЦІЯ УКРАЇНИ: СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ ВИМІР

Соціально-економічна модернізація означає вирішення трьох взаємопов'язаних проблем - модернізації державної економічної політики, виробничо-технологічної бази економіки та системи соціального забезпечення населення. Інструментом соціально-економічної модернізації є здійснення цілої низки реформ, спрямованих на запровадження найбільш ефективних принципів, механізмів та форматів управління соціально-економічними процесами в країні. При цьому безумовним імперативом суспільства має стати практична реалізація моделі сталого розвитку, який би *забезпечив* інтегральне поєднання економічної ефективності, соціальної справедливості, ресурсної збалансованості та екобезпеки.

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

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

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

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

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

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

Майбутня економічна політика країни матиме два основні компоненти. По-перше, враховуючи глибокий вплив економічної кризи на Україну, який виявився чи не найбільшим серед інших країн Центральної та Східної Європи та країн СНД, зміст економічної політики в коротко- та середньостроковому плані визначатиметься необхідністю адекватно зреагувати на кризовий спадок. По-друге, в стратегічному плані держава повинна закласти сучасні (модернові) підвалини стабільного економічного розвитку в довгостроковій перспективі.

Глибинне питання щодо характеру та масштабів економічних реформ зводиться до проблеми ціннісного цивілізаційного вибору – чи залишається країна в системі багато в чому пострадянських координат з монополізованими ринками, домінуванням корупційних схем та надлишковим бюрократичним втручанням у виробничо-комерційну діяльність

## «Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ» (коротка версія)

первинних економічних агентів, чи вона забезпечить утвердження принципів реальної конкуренції, економічної, а не бюрократичної доцільності, виконання державою адекватних ринковій економіці функцій за умов глобалізації. Мова фактично йде про вибір між створенням сучасної ефективної економічної системи з практично необмеженим потенціалом розвитку, та частковими удосконаленнями нинішньої економічної моделі, яка не має історичної перспективи.

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

- 1) сфера виключної відповідальності держави - створення відповідного макроекономічного та регуляторного середовища, захист конкуренції та протидія неконкурентній поведінці. Приватний бізнес має дотримуватись законів та будувати свою виробничо-комерційну політику, керуючись переважно ринковими сигналами;
- 2) сфера виключної відповідальності приватного бізнесу - виробничо-комерційна діяльність компаній та економічна відповідальність за результати такої діяльності, хоча держава може надавати певну обмежену допомогу окремих галузям та сферам;
- 3) сфера спільної відповідальності держави та бізнесу - розвиток освіти, науки та інфраструктури. Саме тут держава та бізнес можуть найбільшою мірою доповнити свої зусилля.

### **1. Фіскальна політика**

Стабільна та раціональна фіскальна система країни є основою ефективної реалізації державою своїх функцій в ринковій економіці. Тому держава повинна переглянути чинні законодавчо затверджені зобов'язання на предмет їх фінансового забезпечення. Наслідком такого перегляду має стати визначення чітких (обмежених за кількістю) пріоритетів фінансування заходів державної політики за рахунок суспільних коштів, якими є інвестиції в інфраструктуру, розвиток людського капіталу та здійснення реформ.

Державна політика має будуватись не на принципі управління ресурсами, а на принципі управління результатами. Для цього слід запровадити середньострокове бюджетне планування (ССБП) як інструмент забезпечення макроекономічної стабільності та підвищення ефективності бюджетних видатків. ССБП обмежує можливості політиків щодо проведення м'якої фіскальної та соціальної політики, яка не забезпечена стабільними доходами.

Пріоритетом бюджетної політики в посткризовий період має стати зниження дефіциту державного бюджету та ефективне управління внутрішнім та зовнішнім державним боргом.

Країні потрібен Податковий кодекс. Він має чітко розмежувати корпоративні податки (податки, які сплачує підприємство) та податки та нарахуваннями на доходи фізичних осіб – найманих працівників, запровадити перехід на персональну сплату податків на доходи та сплату соціальних внесків (нарахувань) тими, хто їх (відповідні доходи) отримує.

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

Ефективне використання державних коштів та створення рівних конкурентних умов вимагає ухвалення Закону про державну допомогу. Допомога та пільги – це інструмент активної економічної політики, який має принести суспільству конкретний економічний ефект.

Слід нарешті реформувати систему державних закупівель. Функції здійснення державних закупівель мають бути сконцентровані в рамках єдиного державного органу,

## «Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ» (коротка версія)

механізм проведення тендерних закупівель повинен бути чітким, прозорим та максимальною мірою захищеним від різного роду впливів.

### **2. Місцеві бюджети**

Фіскальна експансія на центральному рівні загострила проблеми місцевих бюджетів. Стрімко підвищені протягом короткого часу параметри видатків місцевих бюджетів, що встановлюються на центральному рівні, та відсутність адекватних доходів місцевих бюджетів призвели до недофінансування делегованих повноважень та обмеження можливостей місцевих бюджетів фінансувати власні повноваження, що негативно впливає на якість суспільних послуг, що надаються на місцевому рівні.

Країні конче потрібна адміністративно-територіальна реформа, спрямована на раціоналізацію адміністративно – територіального устрою в тому числі з міркувань фінансового управління територіями (зокрема, шляхом укрупнення одиниць місцевого самоврядування - муніципалітетів, які самостійно виконуватимуть базові суспільні функції).

Ключовий напрямок фіскальної децентралізації - побудова такої системи, в якій місцеві органи влади реально зацікавлені в збільшенні доходної частини місцевих бюджетів через удосконалення в тому числі формули розрахунку міжбюджетних трансфертів.

### **3. Монетарна політика**

В середньостроковій перспективі треба перейти до режиму інфляційного таргетування, що потребує здійснення цілої низки підготовчих кроків як з боку Національного банку, так і Уряду, в тому числі враховуючи високий рівень доларизації національної економіки.

Необхідно посилити незалежність НБУ від різних політичних впливів. Водночас, відповідальність НБУ за ефективність монетарної політики має бути також посилена.

Криза вимагає від НБУ об'єктивно оцінити сильні та слабкі сторони наявної системи регулювання банківського сектору та банківського нагляду, ефективність застосування тих чи інших інструментів монетарної політики з тим, щоб мінімізувати системні ризики.

### **4. Регулювання, приватизація та захист прав власності**

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

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

Першочерговим завданням є усунення перешкод у започаткуванні і веденні бізнесу. Остаточною метою має бути запровадження повідомлювального принципу реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності. Водночас, треба спростити та раціоналізувати механізми виходу з ринку, зокрема процедури закриття бізнесу без банкрутства та суттєвого покращення процедури банкрутства.

Необхідно законодавчо закріпити заборону реприватизації в Україні, крім випадків визнання в судовому порядку невиконання або неналежного виконання покупцями взятих

на себе інвестиційних та інших зобов'язань або навмисного порушення ними встановлених процедур приватизації.

Необхідним елементом ефективної системи захисту прав власності має стати впорядкування відомостей щодо прав володіння матеріальними та нематеріальними активами, а саме: кадастр земельних ділянок з чіткими географічними координатами ділянок, розвинута та надійна система депозитарних інституцій, бюро кредитних історій, реєстри підприємців та компаній, загальнонаціональний реєстр відомостей про заставу.

## 5. Соціальна сфера

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

Тому треба запровадити принцип, за яким соціальні зобов'язання держави мають формуватись лише в рамках бюджетних можливостей, а соціальна допомога здійснюватиметься виключно на адресній основі переважно в грошовій формі. Бенефіціарами такої допомоги мають бути лише домогосподарства, доходи яких є нижчими за встановлену обґрунтовану межу бідності.

- 1) Реформа соціальної політики повинна починатись з коректного визначення характеристик бідного населення та затвердження довготермінової Стратегії скорочення бідності.
- 2) Слід упорядкувати категорії людей, що мають право на різні соціальні пільги. В майбутньому потрібно відмовитись від пільг за професійною ознакою, тоді як пільги мають надаватись лише за одним статусом пільговиків.
- 3) З метою уникнення різного роду політичних спекуляцій необхідно переглянути кошик, на основі якого обчислюють прожитковий мінімум. Він має стати певним економічним індикатором, а не показником межі бідності.

Чинна сьогодні пенсійна система увійшла в глибоке протиріччя з економічними (фінансовими) та демографічними реаліями України. Її функціонування вимагає значних додаткових трансфертів з державного бюджету, оскільки власні доходи пенсійної системи (від пенсійних внесків) не забезпечують потреб пенсійної системи в частині виплат.

Пенсійна реформа потребує негайного здійснення наступних кроків:

- 1) Запровадити єдиний соціальний внесок (ухвалити спеціальний закон). Цей закон має визначити єдину систему збору, обліку внеску, а також надати право контролю за сплатою внеску і проведення перевірок одній установі.
- 2) Переглянути систему надання пенсій пільговим категоріям пенсіонерів з тим, щоб визначити максимальний розмір пенсій та перейти до виплати вищих пенсій окремим професійним групам на третьому рівні пенсійної системи. Пенсійна система має бути соціально справедливою - розміри пенсійних виплат (за винятком соціальних та інших аналогічних до них пенсій) повинні жорстко корелювати з величиною пенсійних внесків, зроблених громадянами (або їх роботодавцями).
- 3) Поступово підвищувати вік виходу на пенсію для жінок та чоловіків (а також для окремих професійних груп), враховуючи економічні, соціальні та демографічні чинники.
- 4) Запровадити другий рівень пенсійного забезпечення, ухваливши для цього відповідні законодавчі рішення та визначивши джерела фінансування розриву в бюджеті солідарного Пенсійного фонду.
- 5) Розвивати регуляторне середовище третього рівня пенсійного забезпечення (діяльності недержавних пенсійних фондів).

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

## **6. Охорона здоров'я**

Чинна пострадянська система охорони здоров'я вже вичерпала свій ресурс розвитку: в нинішніх організаційних формах вона не забезпечує виконання своєї функції, тоді як держава об'єктивно не може належним чином профінансувати її функціонування.

Реформування галузі потребує таких кроків:

- 1) Зміна структури управління: Міністерство охорони здоров'я має відповідати за визначення норм і стандартів в галузі, тоді як функції фінансування медичних закладів, збору інформації, тощо має виконувати спеціально створений Суспільний медичний фонд.
- 2) Визначення базового переліку медичного лікування та медичних послуг, безоплатне надання яких має бути гарантоване державою для кожної особи та перехід від підходу “утримання закладів охорони здоров'я” до принципу “оплати наданих послуг”.
- 3) Ухвалення спеціального закону про приватне медичне страхування, який би визначав засади функціонування та регулювання цього ринку.
- 4) Створення ефективної системи профілактики та раннього виявлення захворювань, боротьби з епідеміями та забезпечення високої якості та безпечності фармацевтичних препаратів, які потрапляють на український ринок.

## **7. Інфраструктура та комунальний сектор**

Сьогодні інфраструктура України знаходиться в стані, близькому до критичного. Тому держава повинна зосередити свої зусилля на розвитку інфраструктури (транспортної, телекомунікаційної, передачі енергії тощо). Відповідні інвестиції мають реалізовуватись в такій часовій та просторовій послідовності, щоб удосконалення інфраструктури максимальною мірою позитивно впливало на інвестиційні рішення приватних економічних агентів.

Метою модернізації галузі комунальних послуг є забезпечення доступу всіх верств населення до якісних послуг за економічно обґрунтованими цінами. Сьогодні підприємства галузі неспроможні ефективно працювати за ринкових умов і надавати споживачам послуги належного рівня та якості, що в кінцевому плані негативно впливає на рівень життя населення.

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

Стратегічним завданням держави в галузі реформи ЖКГ має стати безумовне запровадження принципу стовідсоткової оплати вартості послуг та повне скасування практики перехресного субсидування.

Необхідно створити незалежний регуляторний орган (Національну комісію з питань регулювання тарифів в ЖКГ) для нагляду та державного регулювання діяльності водопостачання, водовідведення, теплопостачання.

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

Стратегічним напрямком реформування має стати створення повноцінного ринку комунальних послуг. Водночас, слід замінити субсидії та пільги на комунальні послуги на грошову адресну допомогу та розробити чіткі процедури її надання.

## **8. Енергетика**

Стратегічна мета змін в енергетичному секторі України: диверсифікація як джерел енергії (в тому числі альтернативних) та джерел фінансування розвитку цього сектору

## «Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ» (коротка версія)

(кошти міжнародних фінансових організацій, кошти приватних іноземних та національних інвесторів, бюджетні кошти).

Вихідним принципом реформи має стати усвідомлення того факту, що економічне зростання потребує не механічного збільшення споживання первинних енергоносіїв, а збільшення пропозиції енергетичних послуг, джерелом яких в тому числі є запровадження енергозберігаючих технологій. Така реформа повинна забезпечити чіткий поділ відповідальності щодо надання енергетичних послуг між державою та приватним бізнесом.

Енергетика України не повинна створювати економічних та політичних загроз та не має бути слабкою ланкою економіки країни, яка генерує витрати, проблеми та ризики. При цьому акцент в розвитку енергетики повинен робитись на необхідності зменшення її впливу на клімат, особливо в частині скорочення викидів двоокису вуглецю.

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

### **9. Аграрна політика**

Дотаційний підхід, заснований на концепції самозабезпечення та збільшення виробництва, непрозора бюджетна підтримка та система податкових пільг засвідчили свою неспроможність у стимулюванні розвитку високоефективного та конкурентоспроможного вітчизняного аграрного сектору.

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

1) Створити повноцінний ринок сільськогосподарської землі. Для цього має з'явитись кадастрово-реєстраційна система (або окремі системи кадастру та реєстру), яка зможе забезпечити порівняно легкий доступ до інформації щодо земельних ресурсів, гарантувати права на землю, підтримувати ефективний обіг майнових прав за помірних витрат. Необхідно прийняти закон про ринок земель, який має містити принципи та засади (експертної) грошової оцінки земельних ділянок, чітко врегульовувати всі можливі способи набуття власності на земельні ділянки, визначати умови для придбання земельних ділянок іноземними громадянами, встановлювати відповідальність за порушення законодавства у питаннях купівлі-продажу земельних ділянок, регулювати питання, що стосуються зміни цільового призначення земель, тощо.

Держава має також нагально врегулювати орендні відносини, чітко визначивши принципи та інституціональні структури функціонування ринку оренди сільськогосподарської землі, особливо в частині, що стосується стану та родючості землі до та після її оренди (з відповідними санкціями), чітко визначити механізми та засади формування орендної плати та відповідних розрахунків між орендарем та орендодавцем.

2) Радикально реформувати державну політику підтримки сільського господарства. Така політика має бути стабільною, передбачуваною та узгодженою особливо в частині оподаткування, митних процедур, застосування адміністративних обмежень, здійснення державних інтервенцій на ринках сільськогосподарської продукції. Треба суттєво удосконалити систему тестування та документального оформлення відповідності продукції критеріям якості та безпеки, послідовно гармонізувати внутрішнє законодавство з вимогами ЄС у сфері харчових продуктів та кормів, санітарних і фітосанітарних стандартів.

Ключовим елементом аграрної політики має стати сприяння розвитку сільських місцевостей і боротьби з бідністю у селах.

Пряма державна підтримка аграрного сектору має здійснюватись відповідно до вимог СОТ, а виділення та розподіл відповідних коштів мають базуватись на чітких та

## «Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ» (коротка версія)

прозорих принципах. Безумовним пріоритетом держави має стати сприяння становленню ефективної системи кредитування сільгоспвиробників та страхування відповідних ризиків.

3) Ефективний розвиток аграрного сектору неможливий без модернізації системи наукових досліджень та освіти, які б відповідали сучасним ринковим умовам функціонування сільського господарства. Передумовою збільшення державних витрат та науку та освіту має стати перегляд чинних форм організації дослідницької роботи та освітніх стандартів.

### **10. Екологічна політика**

Надексплуатація природних ресурсів та їх нераціональне використання виступає однією з першопричин низької конкурентоспроможності національної економіки, економічної та екологічної кризи та зниження рівня соціальних гарантій. Економічна модель, що склалася в Україні за останні 20 років, призводить до виснаження природного довкілля, утворення величезних обсягів викидів, скидів та відходів, зростання загроз здоров'ю та добробуту людей, накопиченню значних екологічних наслідків довготривалого характеру.

*Для реалізації моделі сталого розвитку, необхідно дотримуватися рівноваги у споживанні та відновленні природних ресурсів.* Тому в основу концепції модернізації національної економіки слід закласти засадничий принцип її стратегічного розвитку як підсистеми, що діє в межах глобальної економіки і глобальної екосистеми, спроможної існувати й розвиватися без кількісного зростання.

Реформа екологізації економіки має відбуватися шляхом *впровадження принципів «Забруднювач платить повну ціну» і «Користувач природних ресурсів платить повну ціну»* таким чином, щоб забруднення чи хижацьке ставлення до природних ресурсів стало не вигідним. Для уможливлення такої потужної реформи, яка зачіпає інтереси багатьох сторін, Україні в сфері державного управління життєво необхідно перейти до стадії наскрізності екологічної політики, коли екологічні цілі стануть спільними для всього суспільства. *Наголос має бути перенесений з ліквідації наслідків шкідливого впливу на попередження цього впливу з джерела.*

*В результаті реформи екологічної політики та модернізації економіки має бути зупинена деградація природного капіталу країни шляхом розриву залежності між економічним зростанням, з одного боку, і забрудненням довкілля та втратою природних ресурсів, з іншого. Соціальний ефект буде отримано через зменшення ризиків для здоров'я населення від забруднення та нераціонального використання природних ресурсів.*

## **Частина III. ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ**

### **1. Зовнішня та безпекова політика як елемент системи державного управління в сучасних умовах**

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

Серед основних проблем формування ефективної зовнішньої/безпекової політики в Україні є насамперед дефіцит внутрішнього консенсусу щодо власної ідентичності,

## «Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ» (коротка версія)

засадничих національних інтересів, на який могла б спертися цілісна і несуперечлива зовнішня політика. Крім того, зовнішня політика традиційно є заручником внутріполітичної боротьби; зовнішньополітична діяльність фінансується за залишковим принципом. Важливим проблемним чинником є також переважно несприятливе міжнародне середовище – Україна (в силу географічного розташування) знаходиться на полі потужної геостратегічної конкуренції, предметом якої є ціннісний вибір моделі розвитку, що зумовлює підвищену конфліктність будь-якого послідовного міжнародно-політичного курсу.

Необхідні зміни: *оптимізація розподілу повноважень* та посилення суспільної легітимності; *зміна політичної практики*, що передбачає консенсусний стратегічний курс (мінімальний консенсус із базових цілей плюс постійний процес діалогу у питаннях, де бракує згоди), відмова від використання зовнішньополітичної діяльності з метою внутрішньої боротьби; *модернізація дипломатичної служби* та *посилення механізмів залучення недержавних акторів*.

### 2. Дипломатична служба України: концепція та технології реформування

Наріжним елементом реформи дипломатичної служби має стати **перехід від існуючої нині лінійної до більш функціональної системи управління** з передачею більших повноважень середнім та нижнім ланкам дипслужби.

Міністр закордонних справ має призначатися так само, як і інші члени уряду, бути членом урядової коаліції. У керівництві МЗС мають бути розділені політичні та дипломатичні посади.

Структура МЗС має будуватися за тематичним критерієм. МЗС повинен поділятися на функціональні гендиректорати, ключовими серед яких має бути політичний, безпековий, економічний, правовий, консульський тощо. ГД мають включати директорати та відділи; директорати мають стати основною структурною ланкою, відділи – основною робочою одиницею. Кожен відділ, директорат та ГД мають мати власний бюджет. Кошти мають плануватися не лише на утримання апарату, але насамперед на виконання ним конкретних функцій.

Важливим елементом є **перенесення ваги прийняття рішення** та ведення справ на рівень *desk-officerів* - співробітників, які ведуть конкретні напрямки. Саме *desk-officerи* отримують повноваження за своїм електронним підписом готувати і розсилати документи та інформацію, саме на них лягає відповідальність за результат;

Необхідно запровадити **нову систему підготовки та обігу інформації** - внутрішню закриту електронну мережу обігу інформації та документів. Обіг документів має відбуватися безпосередньо між дипломатами-виконавцями. Кожен дипломат повинен отримати повноцінний доступ через комп'ютерну мережу як до оперативних листів, телеграм, інформаційно-довідкових матеріалів, що циркулюють всередині МЗС та між МЗС і посольствами, так і до бази даних, тобто загального масиву матеріалів, що готувалися в МЗС та ЗУ протягом певного періоду часу.

Слід запровадити практику проактивної **координуючої ролі МЗС** у системі органів виконавчої влади.

У сфері зовнішньої політики державі слід якісно використовувати потенціал **громадської дипломатії**. Сприяння держави спроможне перетворити громадську дипломатію у серйозний зовнішньополітичний ресурс. **Громадська експертиза** має стати невід'ємною складовою оцінювання якості зовнішньої політики. Слід запровадити збалансовані і адекватні інструменти залучення **організованого національного бізнесу**. Держава має навчитися слухати бізнес, але при цьому знаходити розумний баланс між короткостроковими та стратегічними пріоритетами.

### 3. У пошуках адекватної відповіді на міжнародні виклики національної безпеки



Вже нині очевидно, що багатополярний світ не нестиме в собі фундаментальних викликів Україні лише у випадку, якщо за «ширмою» багатополярності не сформується світ, складений з **жорстких регіональних однополярностей**, коли «країна-полюс» в межах своїх зон впливу здійснюватиме жорсткіший контроль над усіма аспектами політико-економічних процесів, аніж це було характерно для попередньої «однополярної» моделі.

**Зростаюча умовність міжнародного права містить у собі небезпеку девальвації системи міжнародних гарантій територіальної цілісності й недоторканності.** Сьогодні основні потенційні загрози Україні на міжнародній арені пов'язані зі спробами економічного, політичного, культурного й інформаційного тиску та боротьбою за енергоресурси. Все більшого значення набувають новітні екологічні загрози: зміна клімату, водний стрес, розповсюдження стійких органічних забруднювачів тощо.

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

У таких умовах бажаним сценарієм стає ініціювання пакету оновлених міжнародних гарантій суверенітету та територіальної цілісності України, їх юридична фіксація та забезпечення дотримання. Підготовка такого пакету можлива з ініціативи самої України й через створення постійного механізму консультацій між Україною та державами — гарантами її безпеки: США, РФ, Великобританією, КНР і Францією на основі можливостей, що передбачені у Будапештському меморандумі 1994 року.

#### **4. Європейська інтеграція – місток між внутрішньою та зовнішньою політикою**

Україна та Європейський перебувають у стадії реалізації нового типу взаємин, які будуть започатковані через укладання **Угоди про асоціацію** між ЄС та Україною. Інтегральною частиною Угоди про асоціацію стане **угода про вільну торгівлю**, яка передбачає не лише скасування тарифних бар'єрів у торгівлі, але й низку регуляторних реформ, спрямованих на поступову інтеграцію України у спільний ринок ЄС.

Проміжний практичний інструмент - **«Порядок денний асоціації»** - має містити у собі дійсно важливі пріоритети, ступінь реалізації яких підлягала б вимірюванню та моніторингу.

Оскільки Україна погодилась брати участь в ініціативі ЄС **«Східне партнерство»**, започаткованій в травні 2009 року, слід чітко розуміти де полягає інтерес України в даному форматі. По-перше, Україні вигідне виокремлення із загального масиву Європейської політики сусідства (СПС) власне європейського компоненту - тієї групи країн, що належать до Ради Європи (крім наразі Білорусі) і потенційно можуть подавати заявку на членство в ЄС. По-друге, в рамках даної ініціативи існує простір для реалізації лідерського потенціалу України.

Сторони розпочали **«візовий діалог»** з кінцевою метою скасування візового режиму. Серед конкретних пріоритетів слід виділити ефективну охорону кордону, продовження демаркації кордону, реформування прикордонних служб; посилення співпраці в рамках FRONTEX. Україні необхідно запровадити новий стандарт закордонного паспорта з біометричними даними, який би відповідав стандартам ICAO. Необхідно ухвалити міграційне законодавство, яке б відповідало європейській практиці, та нарешті створити єдиний міграційний орган, який нині існує лише на папері. Потрібно ратифікувати Конвенцію Ради Європи щодо протидії торгівлі людьми; максимально повно виконувати антикорупційні рекомендації групи держав Ради Європи GRECO; укласти угоду про співпрацю з EUROJUST; налагодити системну співпрацю міністерств внутрішніх справ країн-партнерів із МВС країн-членів ЄС та EUROPOL. Нарешті, конче необхідним є ухвалення та імплементація відповідного Конвенції Ради Європи Закону України про захист персональних даних.

«Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ»  
(коротка версія)

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

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

## 5. Відносини з Росією та країнами СНД

Пошук хоча б мінімального **неконфронтаційного консенсусу з Росією, але без відмови від фундаментальних національних інтересів**, без інкорпорації в російську «сферу впливу» - це найголовніше завдання, вирішення якого спроможне у середньостроковій перспективі пом'якшити гостроту наявних проблем у двосторонніх відносинах.

На початку грудня 2009 року Кремль оприлюднив проект «Договору про європейську безпеку», який розвиває і поглиблює ідеї, сформульовані російськими лідерами протягом останніх трьох років. Раціональна позиція Києва має бути позитивно зацікавленою, максимально деполітизованою і професійною. Втім не можна обійти увагою той факт, що пропонується філософія міжнародної безпеки згідно даного документу містить високі ризики, оскільки ототожнює суб'єктивне сприйняття загроз із загрозами як такими, а також ставить під сумнів існуючі (хоч і недосконалі) гарантії безпеки та механізми прийняття рішень з питань міжнародної безпеки.

Практичні пріоритети відносин з РФ: подальше усунення торговельних бар'єрів, спрощення умов ведення бізнесу, демаркація сухопутного кордону та співпраця в сфері охорони кордонів; підготовка до виведення з Криму підрозділів Чорноморського флоту РФ у 2017 р., співробітництво в енергетичній сфері, реалізація режиму реадмісії та спільна протидія нелегальній міграції та контрабанді, розвиток економічного співробітництва у високотехнологічних галузях (авіабудівництво, космос тощо).

Перед Україною стоїть завдання вироблення ефективної зовнішньоекономічної політики в контексті оголошеного запуску проекту **Митного союзу** Росії, Білорусі і Казахстану з 1 січня 2010 року. Пріоритетом є забезпечення повноцінного режиму вільної торгівлі з усім Митним союзом, оскільки попередні двосторонні договори можуть повністю або частково втратити чинність.

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

Україна може отримати додаткової політичної ваги, працюючи з **Білоруссю** в рамках «Східного партнерства» ЄС та взагалі в європейському контексті. Як член Ради Європи Україна може порушити питання про повернення Білорусі статусу спостерігача в цій організації з подальшим набуттям членства за умов досягнення мінімальних критеріїв.

Україні слід максимально використовувати факт співпадіння більшості стратегічних національних інтересів із **Грузією та Молдовою** як європейськи орієнтованими країнами. Енергетичне співробітництво з **Азербайджаном, Казахстаном та Туркменістаном** спроможне суттєво зменшити енергетичну вразливість України у відносинах з Росією. Зокрема, в контексті заявлених Ашхабадом перспектив розширення співробітництва з ЄС в рамках проекту *Nabucco*, Україні доцільно було б активізувати лобювання проекту *Білий потік*.

## **6. Відносини з США та участь у трансатлантичних процесах**

Зовнішньополітичний порядок денний для США буде концентруватися на стратегічних пріоритетах, залишаючи безпосередні відносини США – Україна в статусі доповнюючих. США ведуть мову про наш регіон *не в контексті того, що вони можуть зробити для Східної Європи, а що вони можуть зробити разом зі Східною Європою.*

В разі неуспіху в Афганістані, політична та безпекова ситуації в регіоні може набути вкрай загрозливого характеру. Україна повинна усвідомити надзвичайні виклики війни в Афганістані і не намагатися абстрагуватись від них.

Стратегія США по відношенню до Ірану базується на необхідності дипломатичними засобами запобігти домінуванню Ірану в регіоні Перської Затоки та Близького Сходу і набуття цією країною ядерного статусу, при цьому, залишаючи гіпотетичні можливості для використання інших методів впливу, включаючи військові. США та Україна мають вдатися до регулярних консультацій в галузі нерозповсюдження зброї масового знищення та небезпечних технологій, шляхом дотримання міжнародних стандартів нерозповсюдження, особливо в рамках Ініціативи з безпеки нерозповсюдження, ядерної енергетики та енергетичної безпеки, маючи на увазі можливість залучення Ірану до проекту Nabucco.

Нові підходи Адміністрації США до відносин з Росією будуть зосереджені на проблематиці ядерних програм Ірану, елементів боротьби з міжнародним тероризмом, розвитку НАТО, в тому числі політики розширення Альянсу, енергетичної політики, недопущення виникнення «зон впливу та інтересу». Позиція США щодо необхідності виведення ЧФ РФ з Криму у визначені терміни може бути однією із вирішальних.

Енергетична безпека буде одним із ключових трансатлантичних пріоритетів. США тут відіграватимуть одну з ключових ролей, особливо враховуючи власну проблему залежності від енергетичного імпорту.

### **НАТО**

Україна має модернізувати свою євроатлантичну інтеграційну політику, яка повинна розвиватися з урахуванням трансформаційних процесів, що відбуваються в НАТО. Розбіжність стратегій НАТО і України може призвести до негативних наслідків, причому для обох сторін. Україна має стати реальним учасником стратегічних дебатів із ключових викликів безпеки євроатлантичному простору, й така потреба збігається з початком вирішальних дебатів навколо підготовки та майбутнього прийняття нової Стратегічної Концепції Альянсу.

Річні національні програми (РНП) – основний технічний інструмент наближення України до євроатлантичних стандартів – мають бути, по-перше, максимально деполітизованими, реалістичними, проте амбіційними, по-друге, вперше дати можливість Україні стати реальним учасником євроатлантичних процесів.

Необхідна реорганізація всього спектра відносин Україна-НАТО. В цьому контексті слід всіляко вітати підвищення статусу й політичної ваги Комісії Україна-НАТО, яка стає ключовою організацією у процесі імплементації нових інструментів інтеграції.

## **7. Політика стосовно нових регіональних лідерів (Китай, Індія, Бразилія)**

Україні бракує сталих та розгалужених контактів із новими регіональними лідерами. Метою співпраці з новими регіональними лідерами насамперед є не боротьба з традиційними партнерами України і не протиставлення цієї співпраці відносинам з ЄС, Росією та США, а використання зростаючих економічних потенціалів та політичного впливу Бразилії, Індії та Китаю в інтересах вирішення завдань внутрішнього розвитку України.

Адаптація зовнішньополітичної стратегії України до нових реалій може відбуватись паралельно на двох рівнях – на рівні двосторонніх відносин та на рівні взаємодії з регіональними інтеграційними об'єднаннями.

Національні інтереси України потребують запровадження механізму регулярного політичного діалогу зі стратегічних питань на вищому рівні (президенти, прем'єр-міністри);

## «Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ» (коротка версія)

запуску механізму стратегічного діалогу з фінансово-економічних питань під головуванням профільних міністрів; запровадження секторних форматів консультацій; регулярного проведення спільних круглих столів за участю представників громадськості двох країн з актуальних питань двосторонніх відносин та напрямів взаємодії на міжнародній арені; створення двосторонніх форумів з питань торгівлі та інвестицій; сприяння розвитку контактів по лінії громадської дипломатії.

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

### **8. Оборонна політика та реформи оборонно-безпекового сектору**

Оборонний сектор України у 2009 році виявився найбільш ураженим бюджетною кризою. У Держбюджеті 2009 року на статтю "Реформування і розвиток ЗСУ" за загальним фондом було виділено коштів у 6 разів менше, ніж у 2008 р. Доволі тривожним є і бюджетний прогноз на 2010 рік.

Безпрецедентне недофінансування може спричинити критичну деградацію української армії і повну втрату нею обороноздатності. Для виправлення ситуації необхідно знизити політизацію навколо питань безпеки та оборони, призначити легітимного міністра оборони та забезпечити фінансування армії на рівні не менше 2% ВВП.

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

Практичними пріоритетами реформи ЗСУ є вдосконалення національної системи стратегічного планування та управління; впровадження в діяльність МО і Генштабу ЗСУ сучасних процедур менеджменту ресурсів; позбавлення армії від виконання невластивих їй функцій, пріоритетна підтримка боєздатності чергових сил з протиповітряної оборони, Сил спеціальних операцій, чергових сил і засобів воєнної розвідки; посилення практики відпрацювання завдань, пов'язаних з протидією піратству на морі та в портах;

Важливим політичним аспектом є деполітизація міжнародної співпраці ЗСУ та усунення політичних причин, що призводили до зриву запланованих і не проведених на території України міжнародних військових навчань у 2006 та 2009 роках.

Слід відпрацювати і здатність до самостійного вирішення бойових завдань, насамперед протиповітряної оборони та антитерористичних операцій.

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

## Частина IV. ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ЦІННОСТІ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЗМІН

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

### 1. Громадянське суспільство – рушій демократичних перетворень

Громадянське суспільство – це сфера самоврядування громадян, яка утворюється незалежно від державних інституцій внаслідок повсякденних відносин людей. В його основі лежать різноманітні добровільні об'єднання громадян, незалежні від владних органів. Ці об'єднання включають широко коло як зареєстрованих в органах юстиції неурядових організацій (крім політичних партій), так й незареєстрованих колективних ініціатив: від сільських громад або зібрань жителів будинків до профспілок чи широких громадських рухів, у які об'єднуються для вирішення життєво важливих питань.

Метою організацій громадянського суспільства (ОГС) є спільні дії на захист власного приватного (а водночас і колективного) суспільного інтересу у законотворчій та підзвітній суспільству спосіб.

У всіх сучасних розвинених країнах демократичний устрій неможливий без повсякденної, вільної і відкритої самоорганізації життя людей. Демократичне суспільство – це насамперед розвинене громадянське суспільство, яке взаємодіє з владними органами, а не просто перекладає на них відповідальність за стан навіть дрібних справ.

На підставі принципу верховенства права громадянське суспільство вимагає відкритості обраних урядовців на всіх щаблях та рівнях прийняття державних рішень. Громадяни мають невід'ємне право голосу та доступу до всього масиву суспільно значущої інформації, яка відноситься до їх приватно-публічних інтересів. Відкритість та прозорість дій влади є інструментом виміру підзвітності та відповідальності всіх гілок влади, недоліки якої мусять мати чіткі правові наслідки.

Відстоювання прав людини допомагає громадянському суспільству ефективно відстоювати також соціально-економічні інтереси громадян. Соціальна справедливість, прийнятна для суспільства, досягається лише через масову участь членів ОГС у громадському контролі за розподілом та використанням владою суспільного багатства.

Жодна провідна політична сила в історії незалежної України досі не запропонувала послідовної стратегії розвитку громадянського суспільства як фундамента побудови демократії. Жодна з політичних партій, які приймали участь в управлінні, не виявили практичної, дієвої або системної зацікавленості у створенні умов розвитку громадянського суспільства. Жоден орган управління, за винятком кількох місцевих органів влади, не спромігся налагодити реальний, системний діалог з громадянським суспільством.

Діалог з громадянським суспільством, активними громадськими організаціями України, яких налічується кілька тисяч, підмінюють роздмухуванням надмірного політичного популізму. Громадянам, розділеним популістичними обіцянками індивідуальних благ, важко об'єднуватися у громадські організації та рухи, які б спільно обстоювали їхні цінності, права та інтереси.

**Головними цілями державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства мають стати:**

«Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ»  
(коротка версія)

- Спрощення та здешевлення процедур створення і реєстрації ОГС. Приведення українського законодавства у відповідність до Рекомендацій Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи про правовий статус неурядових організацій у Європі (СМ/Rec(2007)14.

- Запровадження ефективного та прозорого державного фінансування ОГС на конкурсній основі та створення сприятливого податкового режиму для здійснення благодійної діяльності.

- Прозоре залучення неурядових організацій до надання соціальних послуг громадянам за рахунок державного і місцевих бюджетів.

- Запровадження механізмів інформаційної прозорості діяльності органів державної влади та процедур залучення громадськості до ухвалення рішень.

Для реалізації вказаних цілей державні органи мають: модернізувати законодавство для ОГС та практику взаємодії з ними; збільшити обсяг і підвищити прозорість державного фінансування ОГС і цільового використання ними ресурсів; створити цільовий державний фонд сприяння розвитку громадянського суспільства з незалежною формою урядування (громадським правлінням), що дозволить на конкурсних засадах та за участі й моніторингу представників різних ОГС здійснювати підтримку ініціатив, спрямованих на розвиток громадянського суспільства.

## **2. Права людини в Україні**

Головною передумовою дотримання прав людини є сильна, незалежна і авторитетна судова влада. Відсутність цих якостей перетворює правозахист на ілюзію. Проте політики нехтують репутацією суду. Цього року неповагу до правосуддя виявив Верховний Суд України: судова палата в кримінальних справах проігнорувала рішення Європейського суду з прав людини у справі Олександра Яременка.

Залишається великою проблемою виконання судових рішень: щорічно понад 70% судових рішень у цивільних справах не виконується. Інші системні порушення права на справедливий суд – завелика тривалість процесів; відсутність професійної відповідальності суддів; порушення презумпції невинуватості та права на захист; недостатня обґрунтованість судових рішень; майже повна відсутність виправдувальних вироків; відсутність незалежної недержавної експертизи.

Відсутність інформаційної відкритості, прозорості та підзвітності влади суспільству, необґрунтоване засекречування інформації й обмеження свободи інформаційного обміну є вкрай небезпечними. Це призведе до застою враженого ізоляціонізмом суспільства, інтелектуальні еліти емігрують, а економічний комплекс перетвориться в сировинний придаток більш динамічних сусідів. Необхідно змінити пріоритети, ухваливши законопроекти „Про доступ до публічної інформації” і „Про інформацію”.

Продовжуються свавільні затримання та системна практика застосування катувань й інших форм поганого поводження правоохоронними органами для отримання зізнання у скоєнні злочину. За соціологічними дослідженнями, в 2008 році незаконного насильства в Україні зазнали більше 600 тис. осіб. Відсутність ефективного розслідування з боку прокуратури, належного судового контролю щодо способу отримання зізнань та інформації та достатніх повноважень судів щодо виключення доказів, отриманих незаконним шляхом, сприяє атмосфері безкарності, за якої катування перетворюються у рутинну практику.

Поступово зменшувалася політична свобода. Коли політичні партії включають до виборчих списків виключно своїх членів, то це є брутальним порушенням конституційного права бути обраним.

Спостерігалася намагання політичних сил використати правоохоронні органи як інструменти політичної боротьби. Опосередковано це підтверджується істотним збільшенням, кількості санкцій на зняття інформації з каналів зв'язку: 15 тисяч – у 2005 р., більше 25 тис. – у 2008 р. Все більше поширення на практиці ідентифікаційного податкового номеру як універсального ідентифікаційного коду особи, який всупереч закону

«Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ»  
(коротка версія)

використовується в усіх операціях, постійні намагання ввести біометричні дані до закордонного й внутрішнього паспорту грубо порушують право на приватність.

У 2008-2009 рр. розгорнула і посилила свою діяльність Національна комісія з питань суспільної моралі. Її рішення були необґрунтованим та непропорційним обмеженням свободи вираження поглядів, ці втручання не відповідали жодній невідкладній суспільній потребі. Узагалі, існування такого органу є сумнівним в демократичному суспільстві. Законодавство про захист суспільної моралі потребує істотних змін.

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

Економічна криза боляче вдарила насамперед по бідним верствам населення. І так величезна різниця в рівні життя між багатими і бідними стала ще більше. Як і в 2007 році, уряд знову призупинив реалізацію економічних і соціальних прав у бюджеті на 2008 рік і 2009 рік всупереч рішенням Конституційного суду щодо заборони зупинення реалізації прав.

Так само нехтують Конституцією на місцевому рівні. Наприклад, у Харкові у 2008 році під приводом відсутності фінансування в міському бюджеті був повністю ліквідований міський протитуберкульозний стаціонар на 675 ліжок.

Підсумовуючи, змушені констатувати, що в державі за певними винятками відсутня цілісна системна політика щодо прав людини. Загальне ставлення до них як до чогось другорядного і незначущого не дають домогтися системних змін на краще.

### **3. Журналістика – основа відкритого суспільства**

Сьогодні українські ЗМІ досить умовно можна назвати незалежними та професійними. Тому є кілька істотних причин.

На 19 році незалежності в країні все ще зберігається достатньо велика кількість державних та комунальних ЗМІ. Держава в особі конкретних посадових осіб досі не може позбутися тоталітарної звички контролювати їхню редакційну політику.

В цілому за майже два десятиліття медіа так і не стали в Україні самодостатнім бізнесом, а розглядаються власниками-олігархами як інструменти політичного впливу.

Загрозливих обсягів набула так звана «джинса» – прихована реклама. Крім того, що бюджет не отримує мільйонів гривень в якості податків з реклами, громадськість вводиться в оману по суті рекламними, а по формі журналістськими матеріалами. Бездіяльність Національної Ради з питань телебачення у цьому питанні та цинічно-відверте небажання правоохоронних органів розслідувати такі факти розбещують медіа власників і менеджерів та спотворюють призначення медіа в очах журналістів.

Відсутність потужних некомерційних ЗМІ – перш за все суспільного телерадіомовлення – які б демонстрували зразки якісної та соціально відповідальної журналістики, змушували б комерційні медіа та журналістів, що в них працюють, конкурувати з продуктом високого гатунку, боротися за увагу привабливої для рекламодавців добре освіченої та платоспроможної аудиторії.

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

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

З огляду на вищевикладені проблеми сучасного стану вітчизняних ЗМІ та журналістики, на наш погляд, найбільш необхідними кроками влади після президентських виборів-2010 є:

- Прояв реальної політичної волі новообраного Президента держави в контексті завершення процесу створення системи суспільного мовлення в державі.

«Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ»  
(коротка версія)

- Консолідація зусиль уряду і парламенту у пошуку та втіленні привабливих форм зменшення кількості державних та муніципальних ЗМІ.
- Прояв політичної волі на рішучі кроки проти корупції у ЗМІ у всіх її проявах.
- Спонування членів Національної ради з питань телебачення та радіомовлення до належного виконання ними повноважень : а) у сфері розподілу частот на різні види мовлення – з урахуванням потреб суспільства; б) у сфері здійснення контролю за дотриманням мовниками ліцензійних вимог та умов ліцензій, рекламного законодавства і закону про вибори.
- Приведення у відповідність з рекомендаціями Ради Європи та практикою Європейського суду з прав людини положень Закону «Про захист суспільної моралі» і змісту та напрямку діяльності Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі.
- Відмова від спроби державного регулювання медіа сфери в тих питаннях, в яких світовою практикою доведена доцільність та ефективність саморегулювання галузі.
- Введення обов'язкового письмового погодження змін у законодавстві, яке регулює діяльність ЗМІ, з профільними об'єднаннями – такими як УАВПП, ІТК, НАМ тощо.
- Забезпечення дотримання різними гілками влади рекомендацій Ради Європи щодо заходів стосовно роботи ЗМІ під час виборчих кампаній, а саме – прояв поваги до ролі медіа і розуміння їх суспільної місії.
- Сприяння підвищенню рівня освіти та виховання журналістів, здатних дотримуватися етичних засад журналістики. Для цього держава має реформувати систему журналістської освіти, беручи за приклад діючі у світі ефективні зразки.
- Сприяння – через державні програми на конкурсних засадах – створенню інформаційних продуктів, спрямованих на вирішення найгостріших суспільних проблем.
- Сприяння використанню української мови, заохочення видавництва книжок та друкованих ЗМІ українською мовою.
- Започаткування - спочатку в експериментальному режимі – системи вивчення основ медіаграмотності у середній школі.

#### **4. Освіта – умова модернізації суспільства**

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

Освітня система України перебуває в інституційній пастці, коли відбувається процес екстенсивного самовідтворення цієї системи та її складових на тлі її прогресуючого відставання від потреб розвитку суспільства. Відтак, освітня система з засобу прогресивного розвитку цього суспільства перетворюється на гальмо, а всі спроби її “реформування” на системному рівні, запроваджені “згори”, перетворюються на масштабні імітації, які лише консервують згадані проблеми. Негаразди в освіті перетворюються на проблему національної безпеки.



## «Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ» (коротка версія)

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

### **До цих заходів слід віднести:**

- Проведення інвентаризації наявних “точок зростання” в освітньому секторі: освітніх інституцій всіх рівнів (дошкільна, початкова, середня, вища освіта), які зберегли кращі традиції і надбання попередніх років і водночас продемонстрували здатність до інновацій та розвитку. Інвентаризацію провести силами експертного середовища з наступним громадським обговоренням результатів. На основі цієї інвентаризації скласти національний реєстр установ освітніх інновацій і сталого розвитку.

- На рівні закону забезпечити пріоритетне державне фінансування зазначених в реєстрі установ через адресні бюджетні проекти.

- Організувати загальнонаціональне обстеження якості знань, умінь і навичок учнів (на основі репрезентативної вибірки) і провести громадське обговорення результатів дослідження. Забезпечити постійну участь України в міжнародних дослідженнях якості викладання, навчання та рівня освіченості населення (TIMSS, PISA, ICCS, IALS та інші).

- Гарантувати виконання ст. 57 “Закону про освіту”, заборонити ухвалення Закону про державний бюджет, якщо відповідні розділи в ньому не відповідають положенням цієї статті.

- Розробити і ухвалити Освітній кодекс, в якому були б упорядковані і узгоджені закони про освіту.

- На законодавчому рівні: забезпечити громадський моніторинг системи незалежного зовнішнього оцінювання, забезпечити систему податкових пільг для приватних бізнес структур, які вкладають кошти в розвиток освітньої інфраструктури та освітніх інновацій.

- Законодавчо забезпечити статус державного службовця для учителів.

- Розробити національну стратегію розвитку освіти до 2025 року з конкретним планом (по роках) її впровадження і системою конкретних індикаторів її виконання. Стратегія має включати наступні розділи: “Моніторинг і контроль якості”, “Розвиток кадрового потенціалу”, “Управління і фінансування”, “Зміст освіти, методи навчання і стандарти”, “Освіта дорослих”, “Забезпечення рівного доступу до якісної освіти”.

## **5. Модернізація сфери культури**

Широко тлумачена культура – це і релігія, і мораль, і цінності, і ідеали, і звичаї, і знання та погляди, й ідеї та традиції. Культура – це стиль життя. Модернізацією в культурному сенсі слова є зміна парадигми культури, яка має розв'язати суспільству руки. Під парадигмою слід розуміти всю систему цінностей спільноти, що визначає траєкторію розвитку суспільства.

Розвиток країни блокують культурні обмеження. Міністерство культури і туризму України (МКТ) займається мистецтвами та охороною якоїсь частини історичного спадку і не виконує функцію модернізації культури.

Ми повинні визначитись, що таке українська культура? Це одне з найскладніших запитань, яке викличе найбільше дискусій і політичних скандалів. Ми маємо усвідомити, які національні цінності не дають українській спільноті бути ефективною і динамічно розвиватися? Від яких національних цінностей ми можемо і готові відмовитися, а які прийняти, залишаючись українською спільнотою.

## «Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ» (коротка версія)

Працю над модернізацією культури слід розпочати зі SWOT-аналізу культурних ресурсів України. Особливу увагу слід приділити росту соціального капіталу. Прийняття нових цінностей синхронізоване з приходом нової генерації. Плоди модернізації ми отримаємо у видимій перспективі.

**Тому головні кроки у реалізації культурної політики в Україні є такі.** Відмовлення від дотаційно-розподільчої системи організації культури. Переформовування у структуру, адекватну новим умовам функціонування суспільства, економіки, держави та культури. Підтримка високого мистецтва та академічних шкіл, створення сприятливих рамкових умов для культурних індустрій. Заохочення приватного підприємництва до стратегічних інвестицій у сферу культурних індустрій.

**Конкретні заходи для модернізації культурної політики в Україні мають включати:** розширення поняття культури до комплексного тлумачення культури як процесу, зорієнтованого на виробництво культурного продукту; розширення поняття «національний спадок» не лише до матеріальних і нематеріальних об'єктів культури, але й до явищ, процесів та природних і антропогенних цінностей; переформатування структури Міністерства культури та туризму України (МКТУ) під різке збільшення законодавчих ініціатив у сфері культури; створення в межах МКТУ спеціальний підрозділ, незалежний від зміни урядів, який працюватиме над модернізацією всієї країни і культури, зокрема, вирішуючи проблему модернізації культурних стратегій; різке підвищення співпраці МКТ з іншими міністерствами економічного блоку з метою заохочення інвестицій у сферу культурних індустрій; розширення функції та повноваження МКТУ, щоб воно перейшло від підтримки мистецтв до стимулювання культури, культурних індустрій; перехід від дотаційно-розподільчої політики в сфері фінансування культури до ефективної політики «позитивної дискримінації».

А також: проведення SWOT-аналізу культурних ресурсів, конкурентоздатності культурної парадигми України; переосмислюючи завдання культурної політики, обмежитися такими основними цілями: збереження української ідентичності через культуру; збереження культурної різноманітності; консолідація політичної нації; розвиток культурної індустрії; промоція України у світі; здійснювати культурну політику в опорі на: державні органи; органи самоврядування; персоніфіковане спонсорство; бізнес у сфері культури.

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

### **6. Релігія і духовна єдність народу**

Україна має багату духовну спадщину, в якій панівне місце посідає християнська традиція. Релігійне життя на українських землях від найдавніших часів урізноманітнювалось значною присутністю юдеїв і мусульман, а також менших релігійних спільнот, вірування яких закономірно вплелись у релігійний та культурний ландшафт України. Релігійна історія України містить у собі не лише сліди болісних поділів і ворожнеч, а й міжрелігійної та міжконфесійної співпраці, з досвіду якої українське суспільство може щедро черпати сьогодні.

Релігійна свобода прийнята українським суспільством як важлива цінність і належна норма. Режим релігійної свободи в Україні виявляє важливу здатність до самовідновлення завдяки приблизному паритетові сил між православ'ям, католицизмом і протестантизмом.

Духовна єдність народу не є однозначним синонімом його релігійної чи конфесійної гомогенності (уніфікованості), а релігійний чи конфесійний плюралізм не слід сприймати як безперечну ознаку духовного розколу. Релігійна та конфесійна множинність не призводить

автоматично до релігійної ворожнечі. Тому для релігійно розмаїтої України цивілізаційна формула „єдність у багатоманітті” стає щораз більш привабливою та перспективною.

У нинішній Україні певні проблеми з ідентичністю мають ледь не всі релігійні спільноти. Подолання православного розколу в Україні мало б важливе загальнонаціональне значення, за умови якщо воно не буде спрямоване проти третьої сторони. Важливим елементом переформування ідентичностей є також посилення киевоцентричної орієнтації тих християнських громад, які досі були зорієнтовані на їхні закордонні духовні чи адміністративні центри.

Об'єднання українських земель та утворення незалежної Української держави стимулює об'єднання нинішніх гілок історичної Київської Церкви. Пошук такого об'єднання ведеться щонайменше у двох річищах – суто конфесійному і сопричасному (понадконфесійному). Православні Церкви України ставлять перед собою як бажану мету об'єднання в єдиній помісній *Православній* Церкві. Натомість Українська Греко-Католицька Церква бачить Київську Церкву як поєднавче тіло поміж православ'ям і католицизмом і пропонує розв'язати дилему єдності шляхом створення єдиного понадконфесійного, сопричасного Київського патріархату. Така модель передбачає, що жодній із Церков не треба зрікатися своїх духовних зв'язків зі своїми історичними центрами – Константинополем, Римом і Москвою.

Серед проблемних моментів, які потребують вирішення, можна виділити такі:

- пошук консенсусу у питанні про надання церквам та релігійним об'єднанням статусу юридичної особи; переглянути чинний механізм подвійної реєстрації релігійних організацій; знайти ефективний механізм консультацій між державою і малими або новоствореними релігійними організаціями;
- перегляд процесу отримання або повернення у власність земельних ділянок для релігійних організацій, надання церквам і релігійним організаціям податкових пільг, оплати комунальних послуг релігійними організаціями на рівні, передбаченому для громадських організацій; спрощення процедури розмитнення гуманітарної допомоги, що надходить на адресу релігійних організацій із-за кордону;
- надання релігійним організаціям право виступати засновниками навчальних закладів (як духовних, так і загальноосвітніх) приватної форми власності.

Проблема морального релятивізму, занепаду етики праці та зростання суспільної безвідповідальності в країні набула такої ваги, що питання духовної безпеки має стати не менш пріоритетним, ніж питання енергетичної чи геополітичної безпеки. Відтак етичне виховання дітей має стати предметом широкого суспільного обговорення з участю релігійних організацій задля досягнення загального консенсусу. Позірна легкість уніфікаційних чи заборонних моделей обертається для суспільства ще більшими втратами.

## **7. Екологізація державної політики та суспільної свідомості – вимога часу**

Руйнівний характер технократичної цивілізації коріниться у штучному віддаленні людства від своїх природних коренів, у недостатньому розумінні законів розвитку біосфери.

У споживацькому суспільстві Природа сприймається лише як необмежений набір матеріальних благ, які належить вилучати для задоволення власних потреб. Прогрес вимірюється лише темпами виробництва та споживання, не береться до уваги обмеженість ресурсів Землі, складність та цілісність її екосистеми. Урбанізованій людині однаково складно збагнути і світ свого ближнього, і природний світ – в якості джерел духовних цінностей та творчості/

Надалі загострюється дисбаланс між технологічною могутністю та нерозвиненістю чинників її стримування, в основу яких належало б покласти нові цінності та принципи діяльності. Така трансформація мала б торкнутися основ самоусвідомлення, а цінності

«Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ»  
(коротка версія)

життя у гармонії з Природою повинні засвоїтися усім суспільством, як базові та універсальні.

Зволікання у вирішенні наболілих екологічних проблем, яку демонструє українська влада, надалі є неприйнятним. Не можна перекладати глибокі диспропорції розвитку на плечі майбутніх поколінь, яким доведеться їх вирішувати в умовах найжорсткішого дефіциту історичного часу та ресурсів.

Щонайперше серед інтелектуальної еліти повинно визріти усвідомлення необхідності глибоких змін. На жаль, поодинокі тривожні сигнали, що з року в рік посилає соціуму його мислячий прошарок, загалом залишаються не поміченими політичною верхівкою та широким загалом.

*Нашою спільною метою повинно стати становлення гуманного та дбайливого суспільства, заснованого на повазі до природи, прав людини, справедливості, до національних та світових культурних надбань. Нам належить об'єднати зусилля заради збереження природного світу в рівновазі та цілісності, як першооснови життя та безцінної спадщини, котру нам належить передати прийдешнім поколінням.*

Реалізація цієї мети потребуватиме величезних зусиль. Перш за все їй належить стати головною національною ідеєю, загальним організуючим принципом суспільства. Подібно до того, як усвідомлення загроз Чорнобильської катастрофи вже послужило національній консолідації, що було й передумовою здобуття незалежності, нинішнє бачення системності та глибини екологічної кризи повинно стати одним з найважливіших чинників об'єднання та модернізації України.

**Принципові напрямки дій:**

- Екологічна політика на основі принципів сталого розвитку та дотримання екологічних прав повинна бути визнана одним з пріоритетів держави. У цьому сенсі новообраному Президенту належало б ухвалити Указ «Про невідкладні заходи щодо підвищення пріоритетності екологічної політики та дотримання екологічних прав», у якому дати доручення Урядові розробити проекти Стратегії сталого розвитку України, Стратегії інтеграції положень Оргуської конвенції до національного законодавства, Стратегії розвитку екологічної освіти тощо.

- Екологічна освіта для сталого розвитку – як безперервний процес, що охоплює всі вікові та соціальні групи людей через засвоєння ними екологічних цінностей, знань та практик.

- Екологічне інформування – як фундаментальна складова екополітики демократичної правової держави. Орієнтація суспільного мовлення на виховання екологічного світогляду, пропагування здорового способу життя.

Розвиток уявлень про екологічні права – як один з пріоритетних напрямків діяльності держави, наукових закладів, НДО. Заслуговує на увагу практика впровадження в деяких європейських країнах інституту омбудсмана з екологічних прав та прав майбутніх поколінь.

- Вдосконалення та приведення до міжнародних стандартів норм екологічного права.

- Державна підтримка співробітництва з громадськими організаціями, бізнесом, місцевими громадами, заохочення екологічно дружньої діяльності на місцевому рівні.

- Активізація ролі церков в утвердженні цілісного гуманістичного світогляду: важливо, аби духовні лідери частіше наголошували на сакральній цінності Землі, на обов'язку дбати про її збереження.