

МІЖНАРОДНА КОМІСІЯ НЕЗАЛЕЖНИХ ЕКСПЕРТІВ

УКРАЇНСЬКА ПРОГРАМА РЕФОРМ  
ДЛЯ НОВОГО ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

# ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ: 2010 – ЧАС ДЛЯ РЕФОРМ

Співголови: Андерс Ослунд і Олександр Пасхавер

Київ – 2010

МІЖНАРОДНА КОМІСІЯ НЕЗАЛЕЖНИХ ЕКСПЕРТІВ

**ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ:  
2010 – ЧАС ДЛЯ РЕФОРМ**

Київ – 2010

# ЗМІСТ

<b>Список членів Міжнародної комісії незалежних експертів</b>	<b>5</b>
<b>Пріоритети реформ в Україні 2010 року</b>	<b>6</b>
<b>Вступ</b>	<b>8</b>
<b>Розділ 1 Нова хвиля реформ конче потрібна</b>	<b>11</b>
Український досвід здійснення реформ	12
Цілі й пріоритети реформ	14
Захист реформ: утворення Комісії з питань реформ	14
Антикризова політика: МВФ як зовнішній “якір” реформування фінансової політики та обмінного курсу	16
<b>Розділ 2 Як реформувати державу</b>	<b>19</b>
Удосконалення парламентаризму та законотворення	19
Адміністративна реформа	21
Реформа місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою	22
Нове розуміння публічної адміністрації	24
Судова реформа	26
Реалістична антикорупційна програма	28
Конституційна реформа	28
<b>Розділ 3 Макроекономічна політика: як стабілізувати українську фінансову систему</b>	<b>30</b>
Причини економічної кризи в Україні	30
Перехід до таргетування інфляції та незалежності Національного банку	31
Збалансованість бюджету у середньостроковій перспективі	33
Реформа фінансового сектору	35
<b>Розділ 4 Мікроекономічна політика: як поліпшити підприємницьке середовище</b>	<b>39</b>
Зовнішній “якір”: поліпшення позиції в рейтингу Світового банку “Провадження бізнесу” (Doing Business Index) на 40 пунктів	39
Дерегулювання: ключ до економічного зростання	39
Відновити процес приватизації	43
Поліпшити управління державним майном	45
Встановити єдині правила конкуренції	47
<b>Розділ 5 Реформа енергетичного сектору</b>	<b>50</b>
Реформа газового сектору – головний складник успіху	52
Реформа електроенергетики	55
Реформа вугільного сектору: нескладно і результативно	56

<b>Розділ 6</b>	<b>Реформа соціального сектору: ефективність і фінансова збалансованість</b>	<b>58</b>
	Реформа пенсійної системи	59
	Трансформація системи соціального захисту	60
	Реформування системи охорони здоров'я	61
	Модернізація системи освіти	62
<b>Розділ 7</b>	<b>Прискорення європейської інтеграції</b>	<b>64</b>
	Інтеграція до Європейського Союзу – додатковий зовнішній “якір” на користь України	65
	Укладення Угоди про поглиблену та всеосяжну вільну торгівлю	66
	Майбутнє: безвізові подорожі	68
	Розвиток людського капіталу	69
	Координація європейської інтеграції на найвищому рівні	69
<b>Подяка</b>		<b>71</b>
<b>Додаток 1</b>	<b>Міжнародна комісія незалежних експертів в Україні: пропозиції щодо реформ</b>	<b>73</b>
<b>Джерела</b>		<b>85</b>

# СПИСОК ЧЛЕНІВ МІЖНАРОДНОЇ КОМІСІЇ НЕЗАЛЕЖНИХ ЕКСПЕРТІВ

Андерс Ослунд, співголова  
Алех Цивінські  
Валентин Зеленюк  
Віра Нанівська  
Володимир Саприкін  
Едвард Чоу  
Елла Лібанова  
Ігор Бураковський  
Ігор Коліушко  
Ірина Паліашвілі  
Йоганнес де Буфо Війнхолдс  
Лідія Верховодова  
Марек Дабровські  
Марчін Свенціцкі  
Міхаїл Дмитрієв  
Олександр Пасхавер, співголова  
Олександр Тодійчук  
Олександр Чалий  
Ольга Шумило  
Сергій Гурієв  
Торбьон Бекер  
Фред Бергстен  
Чарльз Виплощ

# ПРІОРИТЕТИ РЕФОРМ В УКРАЇНІ 2010 РОКУ

## Пропозиції Міжнародної комісії незалежних експертів

Цей документ – програма дій на перший рік після вступу на пост нового Президента України. Перед Україною відкривається унікальна можливість здійснення реформ, які закладуть підґрунтя для сталого економічного зростання. Політичний мандат нового Президента, шок від недавньої глибокої економічної кризи та невдоволення суспільства поточним станом речей створюють ідеальні умови для успішних реформ. Ми дійшли трьох головних висновків: Україні необхідно (1) створити нову організаційну структуру, здатну провести реформи; (2) визначити пріоритети реформування; (3) використати співробітництво з міжнародними організаціями як “якір” для здійснення реформ.

Перший висновок нашої Комісії полягає в тому, що Україні потрібно створити нову структуру, здатну провести реформи, яка не залежала б від інститутів, що підлягають реформуванню. Ми рекомендуємо створити Комісію з питань реформ при Кабінеті Міністрів України під головуванням Віце-прем'єр-міністра з відповідними повноваженнями. Ця Комісія повинна мати власний бюджет і єдину мету: розробити та запровадити реформи. Спільно з Координаційним бюро європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України Комісія має стати провідником реформ від імені Кабінету Міністрів України.

Другий висновок – Україні потрібно чітко сформулювати пріоритети реформ. Ці пріоритети (наведені нижче) повинні бути якісно або кількісно вимірювані. Пріоритетні завдання мають вирішуватися в першу чергу, а можливість об'єктивно оцінити результати їх виконання – ключова передумова підзвітності тих, хто відповідає за провадження реформ. Отже, Україна має: (а) поліпшити ефективність держави; (б) досягти фінансової стабільності; (в) надати підприємцям свободу на ринку; (г) поліпшити ефективність соціальної політики. Наш вибір пріоритетів ґрунтується на поглядах експертів, а також на тому, чого можливо досягти впродовж року.

Третій висновок – Україні варто скористатися своїм міжнародним потенціалом або зовнішньою допомогою для подолання внутрішніх перешкод реформам. Комісія визначила три “якорі”, які можуть сприяти Україні в реалізації її прагнення до реформ: Міжнародний валютний фонд, Європейський Союз і Світовий банк.

Головні десять пріоритетів для України 2010 року:

1. Реформувати газовий сектор.
2. Зробити Національний банк України незалежним.
3. Перейти до режиму інфляційного таргетування.
4. Зменшити витрати державного бюджету.
5. Здійснити комплексне дерегулювання підприємницької діяльності.
6. Укласти Угоду про асоціацію з Європейським Союзом.
7. Відновити приватизацію.
8. Узаконити купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення.
9. Ухвалити Закон України “Про доступ до публічної інформації”.
10. Завершити ухвалення сучасного комерційного законодавства.

*Міжнародну комісію незалежних експертів засновано у вересні 2009 року для підготовки програми дій України після президентських виборів. Ініціатори створення: Андерс Ослунд та Олександр Пасхавер, які стали співголовами Комісії. Членами Комісії є провідні міжнародні та українські вчені, політики та юристи. Роботу Комісії профінансовано Міністерствами закордонних справ Швеції та Нідерландів. Підтримку надала також Програма розвитку ООН. Міжнародний центр перспективних досліджень виконав функцію секретаріату Комісії.*

## Вступ

В останнє десятиліття Україну несе наче на американських гірках. Упродовж восьми років – з 2000 до 2007 – відбувалося економічне зростання в середньому на 7,5% за рік, яке завершилося важкою економічною кризою з очікуваним падінням ВВП на 14% 2009 року. Вибори Президента в Україні є чудовою можливістю розпочати широкомасштабне відновлення країни.

Україна не використовує свій потенціал повністю. 2009 року, за оцінкою Міжнародного валютного фонду (МВФ), ВВП на особу становить усього 2 540 дол. США у поточному доларовому еквіваленті. За цим показником Україна посідає 110 місце у світі. Трохи краща ситуація за показником паритету купівельної спроможності, який відображає реальний рівень життя: 6 460 дол. США, або 99 місце у світі. За паритетом купівельної спроможності ВВП України 2009 року становить 22% рівня Європейського Союзу (ЄС) і 40% рівня Російської Федерації.

Якісне порівняння з іншими країнами демонструє ще тривожнішу картину. 2009 року на запит Фонду "Ефективне управління" Всесвітній економічний форум провів дослідження. За його результатами Україна посіла 72 місце серед 131 країни. За дванадцятьма оцінюваними показниками Україна перебуває наприкінці у трьох сферах: інституції, макроекономічна стабільність, ефективність ринку товарів. Україну порівняно успішно оцінюють за початковою освітою, вищою освітою, ефективністю ринку праці та за інноваціями. Вимальовується картина країни з чудовими людськими ресурсами, які, однак, не виробляють стільки, скільки могли б, тому що держава заважає функціонуванню товарного ринку, не дозволяючи приватним підприємцям працювати достатньо вільно.

У більш спеціалізованому якісному порівнянні країн світу – рейтингу Світового банку "Проведення бізнесу" (Doing Business Index) – підприємницьке середовище вивчали за десятьма показниками. Це шокує, але Україна – на 142 місці в рейтингу серед 183 країн. Особливо важко отримати дозволи на будівництво та сплачувати податки: за цими показниками Україна перебуває на 181 місці у світі. Дуже низьку оцінку отримали також процедури відкриття та ліквідації підприємств, реєстрації прав власності та зовнішньої торгівлі. Дослідження висвітлює і сильні сторони України – освіту і порівняно вільні ринки праці, банківську діяльність, а також, хоч як це дивно, забезпечення виконання умов контрактів. У рейтингу Transparency International Україна за рівнем сприйняття корупції на 146 місці з 180 країн 2009 року.

Україна кілька років поспіль посідає приблизно однакові місця у цих рейтингах, тимчасом як деякі інші країни недавно продемонстрували відчутні успіхи, які доводять можливість великих і швидких якісних змін. Єдина суттєва зміна, що відбулася в Україні, – крах макроекономічної стабільності у жовтні 2008 року. Інфляція, яка щораз стабільно зростає, виникла на тлі надмірного дефіциту поточного рахунку, який потребував суттєвої девальвації національної валюти. За останні п'ять років Україна здійснила лише одну вагому реформу – у травні 2008 року ухвалила закони, необхідні для вступу до Світової організації торгівлі (СОТ).

За останні п'ять років проведено багато вітчизняних і міжнародних досліджень, які вивчали "українську головоломку" та пропонували зміни. Автори цієї доповіді брали участь у підготовці Звіту Комісії Блакитної стрічки "Пропозиції Президенту: нова хвиля реформ", виданого у січні 2005 року за підтримки Програми розвитку ООН. Згодом ПРООН видала ще три доповіді, в останній з яких містяться детальні пропозиції щодо необхідних змін законодавства. Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) здійснила кілька досліджень щодо способів поліпшення підприємницького середовища та законодавства. Світовий банк організував численні масштабні секторальні дослідження і видав багато економічних оглядів України. Рейтинг "Про-



вадження бізнесу” подає дуже конкретний опис проблем, який можна використовувати як “перелік завдань”.

У меморандумах про наміри між МВФ та урядом України запропоновано “засоби для макроекономічного лікування”. Європейська бізнес-асоціація надала детальні і конкретні пропозиції щодо усунення перешкод підприємницькій діяльності. Американська торговельна палата також підготувала подібні рекомендації, зокрема щодо вдосконалення адміністрування податків. Фонд “Ефективне управління” підтримав проведення консалтинговою компанією McKinsey двох досліджень щодо здійснення необхідних реформ: одне – широке і загальне, друге – вузьке та конкретне. Інші аналітичні центри також здійснювали корисні дослідження. З-поміж них особливо варто відзначити Інститут економічних досліджень і політичних консультацій, Міжнародний центр перспективних досліджень і Центр економічного розвитку. Через певні особливості ця доповідь не включає детальних посилань, але ми з вдячністю визнаємо важливість усіх цих досліджень і подаємо їх перелік наприкінці публікації.

Усі ці дослідження з пропозиціями щодо реформ сприяли формуванню широкого консенсусу в Україні та світі з приводу того, що потрібно зробити. Проте головне питання – як врешті-решт це зробити. Сподіваємося, вибори Президента незалежно від результату розблокують патову політичну ситуацію, яка заважає реформам в Україні. Широкий політичний консенсус в Україні може відкрити шлях ефективним змінам, і для цього “під рукою” повинна бути реалістична програма дій.

Завдання цієї доповіді – запропонувати робочу програму дій на перший рік діяльності нової влади. Наша Комісія має три мети. По-перше, ми хочемо надати корисний аналіз того, чому реформи необхідні і як їх здійснити. По-друге, ми намагаємося запропонувати чіткий перелік пріоритетів політики. Отже, Комісія не охоплювала всіх питань, а зосередилася на вибраному переліку ключових тем. У рамках цих тем ми спільно виокремили дванадцять найвищих пріоритетів, які потрібно реалізувати або принаймні ініціювати впродовж першого року від виборів Президента, адже політичний потенціал може вичерпатися, а часу не вистачити. По-третє, ми сформували окремий додаток з детальним переліком заходів, спираючись на роботу Аналітично-дорадчого центру Блакитної стрічки.

Комісія затвердила цю доповідь колегіально. Ми прагнули відобразити в ній широкий консенсус щодо потрібних Україні дій, водночас уникаючи найбільш дискусійних і суперечливих питань. Для підготовки зваженого аналізу ми прислухалися і до уряду України, і до опозиції, проте ми лишаємо за собою право вказувати на те, що справді є необхідним.

У роботі нашої Міжнародної комісії незалежних експертів ураховано досвід Комісії Блакитної стрічки, яка працювала восени 2004 і 2006 року.

Співголови Міжнародної комісії виступили з пропозицією щодо доповіді, яка була схвалена Прем’єр-міністром України під час круглого столу, що відбувся у Києві 28 вересня 2009 року за участі представників аналітичних центрів і міжнародних організацій, а також окремих членів уряду. Прем’єр-міністр пообіцяла надати необхідну інформаційну урядову підтримку. Співголови сформували Комісію так, що половина її членів – українці, половина – іноземці. Члени Комісії – провідні експерти з різних аспектів реформ і політики, всі вони незалежні від урядів, політичних партій і бізнесу. Міжнародний центр перспективних досліджень – аналітичний центр, розташований у Києві, виконав функції секретаріату Комісії.

Доповідь Комісії побудовано на матеріалах, підготовлених українськими членами Комісії. Проекти розділів доповіді детально обговорено під час шести засідань робочих груп 8–10 грудня 2009 року. До складу кожної робочої групи входило близько десяти осіб, які представляли широке коло зацікавлених дослідницьких організацій та об’єднань. Після обговорення автори відредагу-

вали свої розділи, а співголови відредагували всю доповідь по суті. Проект доповіді розповсюдили серед усіх членів Комісії, їхні коментарі були враховані співголовами. Редактор англійської версії – Мадона Девасахаям, української – Олександр Шевцов. Остаточна Комісія схвалила доповідь на пленарному засіданні 2 лютого 2010 року.

Роботу Комісії фінансовано за рахунок грантів Міністерств закордонних справ Швеції та Нідерландів. Цінну підтримку з багатьох питань надало також Представництво ПРООН у Києві.

Київ, 2 лютого 2010 року

*Андерс Ослунд*  
*Співголова*

*Олександр Пасхавер*  
*Співголова*

## Розділ 1

# НОВА ХВИЛЯ РЕФОРМ КОНЧЕ ПОТРІБНА

У лютому 2010 року Україна дістала чудову нагоду та унікальні політичні можливості розпочати нову хвилю реформ, чого гостро потребує економічна ситуація. Нова влада повинна діяти швидко і переконливо, щоб дати поштовх розвитку країни.

Вибори Президента України створили величезні можливості для нового початку. Новий Президент матиме політичну підтримку, і якщо парламент надасть йому “медовий місяць” законодавчої підтримки, нова адміністрація може працювати дуже ефективно. Однак тривалість “надзвичайних політичних можливостей”, коли парламент і суспільство дадуть змогу Президентові діяти швидко і радикально, ймовірно, буде короткою.

Нині Україні вкрай необхідно розпочати нову хвилю ґрунтовних і комплексних реформ. Економічна криза продемонструвала слабкість застарілої системи державного управління та економіки, і сьогодні країна вже не може фінансувати дедалі більші державні витрати. За даними Європейського банку реконструкції та розвитку, Україна відстає від інших пострадянських країн у питаннях економічних та інституційних реформ. У порівняльному огляді Світового банку 2005 року зроблено висновок, що серед пострадянських країн Україна має найменший обсяг нового законодавства у сфері ринкової економіки. З того часу Україна ухвалила мінімальну кількість нових законів, тимчасом як, наприклад, Грузія зробила великий крок уперед.

Український народ засвоїв гіркий урок і готовий до змін: його державу реформовано лише частково, а численні викривлення і в законодавстві, і у виконавчій владі призводять до дисфункціонування та корупції, за які населення повинно платити. Суспільство відчуває, що “так більше жити не можна”. Одним з найбільших надбань України є свобода засобів масової інформації, свобода слова та об’єднань, які набули повної сили після Помаранчевої революції кінця 2004 року. Ця свобода сприяє широким публічним дебатам, у процесі яких формується суспільне розуміння проблем і широкий консенсус щодо того, яких реформ потребує Україна. У цій доповіді зроблено спробу конкретизувати цей консенсус і запропонувати реалістичні й ефективні рішення.

Через довготривале нехтування реформами завдання щодо їх проведення в Україні у багатьох аспектах ускладнилися. По-перше, українське законодавство не відповідає вимогам сьогодення. Загальне твердження, що Україна має добре законодавство, але його належно не виконують, не відповідає дійсності. Навпаки, країна має замало сучасних законів, а якість нового законодавства загалом оцінюють як незадовільну. Занадто багато радянського законодавства збереглося на занадто тривалий час і просочилося в нові закони. За довгі роки викривлень на ринках численні інтереси зацікавлених осіб перекрутили закони на їхню користь. Наскрізна корупція “виплекала” законодавство, що пропонує корумпованим чиновникам можливості отримувати ще більше корупційних прибутків. Компетентність законотворців також була незадовільною.

По-друге, не лише законодавство, а й сам законотворчий процес “схиляється” до служіння інтересам зацікавлених осіб. Цей процес в Україні ненормально складний і непрозорий. Його треба відкрити, скоротити і зробити ціліснішим. Він має бути простішим, аби правлячі політичні сили могли ухвалювати законодавство, що відповідає їхньому баченню.

По-третє, можливості уряду щодо розроблення та здійснення реформ вкрай обмежені. Значні бюрократизація та централізація означають, що центральні органи влади постійно переобтяжені прийняттям рішень з усіляких поточних справ, внаслідок чого мають замало часу на реформи. Таким чином, навряд чи реформами може керувати Міністерство фінансів чи Міністерство еконо-

міки України, як це було в інших країнах. Ми вбачаємо необхідність в утворенні Комісії з питань реформ при Кабінеті Міністрів України, яку б очолював Віце-прем'єр-міністр.

Одна з цілей цієї доповіді – запропонувати шляхи подолання цих перешкод. Україна справді має чималі ресурси. У неї є великий і добре освічений, але неефективно використовуваний людський потенціал. Вступ України до Світової організації торгівлі 2008 року забезпечив доступ на зовнішні ринки. Реформи в інших пострадянських країнах, особливо в Естонії, а останнім часом – у Грузії, доводять, що швидкі зміни реально можливі і можуть суттєво поліпшити добробут людей. Багато чого з їхнього успішного досвіду можна застосувати. Великі можливості надають поточні переговори щодо Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Одна з них – запровадження вільної торгівлі; друга – залучення європейських країн до інституційної реформи в Україні; а третя – ухвалення європейського законодавства.

## Український досвід здійснення реформ

В Україні вже відбулися дві хвилі ґрунтовних реформ. Перша розпочалася в останньому кварталі 1994 року, коли Леоніда Кучму було обрано Президентом України. Друга – у першому кварталі 2000 року, коли Леоніда Кучму було переобрано і Віктор Ющенко став Прем'єр-міністром України. В обох випадках реформи відбулися негайно після виборів Президента і на тлі фінансової та економічної кризи. Це підтверджує, що і за нинішніх умов Україна має чудові можливості для реформування.

Водночас після двох інших президентських виборів Україна не вдалася до економічних реформ. Наприкінці перших виборів Президента України 1991 року продовжувалася системна економічна криза, але країна була зосереджена лише на державотворенні. Після Помаранчевої революції не було економічної кризи і панувала ейфорія. Не дивно, що реформи не відбувалися.

Упродовж перших десяти років незалежності (1991–2000) Україна створювала інституції, необхідні для функціонування нової держави та національної економіки. Було заново створено або кардинально змінено адміністративну та судову системи, масова приватизація дала поштовх формуванню нової ринкової економіки. Утворено грошову, фіскальну та податкову системи, а також системи регулювання приватного підприємництва та конкуренції. Був ухвалений відповідний масив законодавства. Проте цей грандіозний процес формування інституцій нової держави відбувався в цілому за несприятливих обставин.

По-перше, разом з незалежністю країна увійшла в глибоку фінансову і системну кризу, що уразила всі сторони життя. Вона була спричинена розпадом Радянського Союзу та його системи планової економіки. Надмірна грошова маса та бюджетні витрати спровокували спустошливий дефіцит, високу інфляцію та дефолт радянської держави. Військово-промисловий комплекс, частка якого у промисловості була найбільшою, миттєво втратив ринок збуту. Традиційні зв'язки інших галузей народного господарства також було розірвано.

По-друге, кілька століть життя й виживання під іноземним гнітом викарбували глибоку недовіру громадян України до державних інститутів і до державної влади загалом. Не було еліти з її традиціями служіння країні, спадкоємності влади, досвіду стратегічного бачення та належного врядування.

По-третє, сімдесят років радянського періоду призвели до ослаблення навичок і стереотипів мислення, необхідних у демократичному суспільстві та ринковій економіці. У ці роки було знищено всі форми громадянського суспільства. За три покоління викорінено традиції самоорганізації та солідарності. У 30-х роках минулого століття знищено соціальні верстви, необхідні для побудови своєї держави та ринкової економіки: українську буржуазію та демократичну інтелігенцію, а також заможне селянство.

Будь-яка нова країна, яка лише набуває досвіду державності, потребує десятиліть для вдосконалення своєї конструкції. Для України така стратегічна робота була ще більш необхідна, оскільки розбудова нової держави відбувалася паралельно з формуванням відкритої ринкової економіки. Це призвело до блискавичної зміни соціальної структури суспільства. Позитивним моментом стало виникнення багатомільйонного прошарку підприємців, самодостатніх і фінансово незалежних від держави. Вони вступали у складні та суперечливі відносини з державою, між собою, з найманими працівниками. Внаслідок таких змін перед державою постали нові вимоги. Вона мала здійснювати високоякісне управління і постійно адаптувати регуляторну систему.

За екстремальних умов системної кризи та за відсутності досвіду державності формування інституцій і законодавства відбувалося радше схематично, аніж доботно. Масове розповсюдження тіньових методів господарювання цілком природно призвело до вбудовування корупції в усі сфери діяльності держави, що, своєю чергою, спотворило конструкцію державної машини та законодавчої системи.

Через бурхливі політичні конфлікти інституційні реформи зупинилися на півдорозі 2000 року. Помаранчева революція 2004 року стала гострою реакцією нових соціальних верств на застій у сфері інституційних реформ. Однак за п'ять років, що минули після революції, процес інституційних реформ так і не було запущено.

Слабка інституційна база державної машини не дає державі швидко і якісно реагувати на виклики. Глобальна фінансово-економічна криза стала іспитом на зрілість та якість державних інституцій України. З одного боку, уряд наприкінці 2008 року і впродовж 2009 року успішно відвернув більшість катастрофічних сценаріїв. З іншого – криза висвітлила слабкий потенціал недореформованої державної машини реагувати на такі нові виклики.

Початок післякризового відновлювального зростання у четвертому кварталі 2009 року викремив ще одну проблему: пострадянська економіка України адаптувалася до відкритої ринкової економіки на низькому технологічному рівні. Це – економіка малопродуктивна, слабо диверсифікована, енергозатратна і залежна від монопольних зовнішніх джерел енергії. І саме в такому вигляді вона нині відновлюється. Досі криза не спонукала до необхідних структурних зрушень в українській економіці.

Подолання цієї загрозової тенденції потребує побудови економічної системи, яка забезпечувала б швидке економічне зростання. Державний бюджет перенавантажений патерналістськими функціями неререформованої радянської державної машини. Найбільше це стосується соціальних витрат, але також і прямої підтримки традиційних промислових та аграрних секторів (вугледобування, металургія, сільськогосподарське виробництво) і природних монополій в обмін на адміністративно занижені ціни.

Нова хвиля інституційних реформ повинна усунути ці зтяжні суперечності. Потрібні стратегічні реформи, що мають суттєво підвищити якість держави та економіки. Ми повинні зруйнувати образ України як країни незавершених реформ і нереалізованого потенціалу.

Розвиток суспільства, як і поточна економічна й політична динаміка, створили сприятливі передумови для нової хвилі інституційних реформ. Це також сприятиме вдосконаленню підприємницького середовища та залученню внутрішніх і зовнішніх інвестицій.

По-перше, 19 років незалежності не лише ускладнили соціальну структуру суспільства, а й утворили плюралістичне бачення майбутнього. Однак паралельно з цією природною різноманітністю поглядів сформувався і загальнонаціональний консенсус щодо фундаментальних основ суспільства. Його можна визначити як *європейський вибір*: демократія та ринкова економіка, невід'ємність прав людини й політичних свобод, верховенство права, сильна соціально орієнтована держава. Цей консенсус є запорукою позитивного сприйняття нової хвилі інституційних реформ, покликаних усунути найбільш болісні для України перешкоди до розвитку.

По-друге, сама собою криза продемонструвала необхідність реформ. Майбутня фаза після кризового зростання економіки пом'якшить суперечності навколо процесу реформ, особливо на їх початковій стадії.

По-третє, вибори Президента України, вірогідно, призведуть до відновлення політичного потенціалу і нададуть новому лідеру мандат для рішучих реформаторських дій упродовж нетривалого періоду часу.

По-четверте, зростає розуміння того, скільки коштує нехтування реформами. Перевантажений бюджет не в змозі виконувати свої зобов'язання у сферах освіти, охорони здоров'я, судочинства, інфраструктури. Молоді люди втрачають віру у майбутнє через наскрізну корупцію, багато з них приймають рішення виїхати за кордон. Українські та іноземні бізнесмени утримуються від інвестування через несприятливе підприємницьке середовище.

## Цілі й пріоритети реформ

*Основна мета нової хвилі інституційних реформ – поліпшення якості життя громадян у контексті європейського вибору, а також утворення підґрунтя для швидкого економічного зростання в середньо- та довгостроковій перспективі.* Цю доповідь присвячено найбільш болісним проблемам держави, що перешкоджають реалізації цієї мети і тому потребують негайних реформ.

Ідеться про підвищення дієздатності держави в її критично слабких ланках: поліпшення законодавчої, виконавчої та судової гілок влади у поєднанні з розширенням інституційної спроможності боротися з тотальною корупцією. Для здійснення цього країна потребує реформи газового сектору, розумної політики обмінного курсу національної валюти, реформування бюджетної та податкової політики, комплексного дерегулювання ринків, адміністративної та судової реформ, посилення ринкової конкуренції та фундаментального поліпшення державного управління, завершення приватизації, поліпшення ефективності соціального сектору та подальшої інтеграції з Європейським Союзом. Сукупність цих реформ має на меті підвищення рівня життя українців і використання людського потенціалу для повного розкриття потенціалу розвитку країни.

*Логіка реформ та обмежені ресурси потребують від політичних лідерів чітко обирати пріоритети.* Ключова проблема України полягає в настільки неякісному функціонуванні держави, що вона не лише нездатна здійснювати свої обов'язки перед громадянами, а й перешкоджає їм вирішувати свої проблеми самостійно. Тому передусім треба підвищити здатність держави адекватно реагувати на зовнішні та внутрішні виклики. Без реформування держави всі інші реформи зведуться до розтринькування ресурсів. Потрібно ґрунтовно поліпшити законодавчу, виконавчу та судову гілки державної влади.

Після реформування держави стануть очевидними три широкі пріоритети реформ. По-перше, відновлення макроекономічної стабільності і підведення під неї постійної бази. По-друге, кардинальне поліпшення функціонування українських ринків товарів і майна. Треба покласти край радянській системі управління природними монополіями, включаючи перехресне субсидування та пільгові тарифи як інструменти соціального патерналізму й корупції. Енергетика – найбільш актуальний об'єкт для таких реформ. По-третє, поліпшення ефективності та дієвості соціальної політики на користь населення.

## Захист реформ: утворення Комісії з питань реформ

Важливо не лише розпочати реформи, а й завершити їх. Політичний, організаційний і законодавчий захист реформ може бути не менш важливим, аніж самі реформи, оскільки реформування повинно бути невідворотним.

Отже, *необхідно створити спеціальний орган з питань реформ.* Такий орган не повинен мати зв'язків з будь-яким іншим органом, що реформується, тому що всі органи мають тенденцію

чинити опір власному реформуванню. Це потрібно також для уникнення конфлікту інтересів. Орган з питань реформ повинен мати власний бюджет і єдину мету: розробити та втілити реформи. Для запобігання бюрократизації такий орган має очолювати провідний політик, який візьме на себе відповідальність перед суспільством за здійснення реформ. Ця постать повинна мати достатні повноваження, рівень відповідальності та доступ до вищих органів влади. Природним рішенням було б утворити Комісію з питань реформ при Кабінеті Міністрів України, очолювану Віце-прем'єр-міністром, як це робилося у багатьох інших посткомуністичних країнах під час інтенсивної фази реформування. Одним з найуспішніших прикладів є Польща. Україна зробить це пізніше за інших, тому що дуже багато реформ так і не впроваджено. Водночас уряд України має залучити достатню кількість освічених, сучасно мислячих і відданих реформам службовців на посади у ключових урядових органах, зокрема Міністерстві фінансів і Міністерстві економіки України.

Найбільшою для політиків перешкодою до здійснення довгострокових реформ є уявлення про їхню згубність для політичної кар'єри політика, який ініціює та провадить їх. Вважається аксіомою, що такі реформи болісні для населення, а майбутні переваги для людей не мають цінності порівняно із сьогоднішніми втратами. Подібні занепокоєння мають під собою основу. Крім реальних хиб і незручностей для населення, масштабні соціальні проекти психологічно дискомфортні й тому обертаються зростанням недовіри до влади. Навіть найуспішніші реформи з вочевидь позитивним результатом видаються у кращому разі найменшим лихом. У посткомуністичний період майже кожний новий уряд програвав наступні демократичні вибори, а серед тих небагатьох, що потім вигравали, – лише два уряди, які здійснювали радикальні реформи: Чехії – на початку 1990-х років і Словаччини – 2004 року.

Великі реформаторські чи модернізаційні проекти цілком природно суперечливі, тому що вони підривають позиції старих еліт, водночас підносячи нові еліти. Тому такі метаморфози мають тенденцію відбуватися після великої кризи, коли еліта ослаблена, а громадськість усвідомила необхідність фундаментальних змін. Зазвичай такі реформи відбуваються одразу після виборів, на яких уряд отримав широкий мандат. У новітній історії більшість таких реформ відбулися в умовах демократії. Це стосується і Східної Європи, і Латинської Америки у 1980-х і 1990-х роках. Що сильніші згуртованість нації та загальнонаціональний консенсус, то легше здійснити великі структурні реформи. У країнах з ліберально-демократичними традиціями, де влада більш уважно ставиться до суспільної думки, процес здійснення реформ менш болісний, а результати – більш передбачувані. Ті, хто починає пізніше, мають перевагу – вони можуть повчитися на успіхах і невдачах реформ, вже проведених в інших країнах.

Фактичні результати масштабних реформ завжди далекі від очікуваних через їхню складність і непередбачуваність реакції населення. Тому політичні лідери мають діяти інноваційно, поєднуючи наполегливість і гнучкість. А для того, щоб приймати адекватні рішення, їм потрібні ретельний аналіз можливих наслідків і варіанти постійного коригування планів.

Для подолання народного спротиву реформам також вкрай важливо, щоб політичні лідери чітко роз'яснили цілі та логіку реформ. Успіх реформ часто залежить від освіченості населення. Люди мають розуміти, для чого здійснюються реформи, їхні потенційні переваги та вади. Уряд мусить постійно аналізувати процес реформ і його вплив на громадян. Видатним історичним прикладом можуть бути "Бесіди біля каміна" – цикл радіозвернень Франкліна Д. Рузвельта до американського народу під час "Нового курсу" у 1930-х роках. За допомогою нових засобів масової комунікації влада може не лише популяризувати свою програму. За необхідності вона має бути здатною швидко скоригувати реформи. Уряд також повинен постійно інформувати населення про розвиток і результати реформ. Спротив населення реформам може бути пом'якшений запровадженням соціальних компенсацій, призначених спеціально для захисту населення від найбільш очевидних негативних наслідків реформ, таких як зростання цін внаслідок лібералізації. Тобто успішне реформування неможливе, якщо населення не буде переконане, що реформи здійснюються в його інтересах.

Однак запеклий і винахідливий опір реформам неминучий. Тому реформи може здійснити лише влада, яка має переконання та енергію, вміння слухати й коригувати свої дії, а також наполегливість. Влада має продемонструвати відданість своїм принципам і завершити розпочатий процес. Інакше вона втратить довіру, а опоненти отримають кращі умови для об'єднання проти чинної влади. Одним із способів може бути встановлення чітких кількісних цілей діяльності Комісії з питань реформ при Кабінеті Міністрів України, наприклад, просування України на вищі позиції в рейтингу Світового банку "Провадження бізнесу". Можна також надати Комісії надзвичайні повноваження впродовж обмеженого часу, наприклад року.

### Рекомендація

Утворити *Комісію з питань реформ* при Кабінеті Міністрів України під головуванням Віце-прем'єр-міністра. Комісію треба забезпечити достатніми фінансовими і людськими ресурсами, включаючи високопрофесійних експертів. Комісія з питань реформ повинна працювати паралельно з Координаційним бюро європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України.

## Антикризова політика: МВФ як зовнішній "якір" реформування фіскальної політики та обмінного курсу

Глобальна фінансова криза сильно уразила Україну. Наприкінці вересня 2008 року глобальна ліквідність заморозилася, а Україну повністю виключено зі світової фінансової системи. Низка галузей промисловості – будівництво, металургія, видобувна промисловість і машинобудування – зазнали миттєвого падіння виробництва майже наполовину. Лише сільському господарству вдалося уникнути кризи. Україна опинилася серед країн світу, найбільш гостро уражених кризою. Вплив кризи та антикризової політики ще кілька років накладатиме обмеження на економічну політику держави.

Україна постраждала настільки сильно через низку специфічних причин. Основною проблемою була політика України щодо обмінного курсу. Країна роками підтримувала фіксований обмінний курс американського долара. Тому приплив валюти призводив до надмірного зростання грошової маси, наслідком чого була інфляція. Україна мала інфляцію на рівні більш як 10% з 2004 року, а у травні 2008 року інфляція досягла піку в 31% за рік. У результаті Україна втратила ринки – імпорт зростав швидше, аніж експорт, а дефіцит поточного рахунку зріс до 7% ВВП 2008 року.

Криза була поглиблена структурними диспропорціями. У структурі експорту сталь становила не менш як 42% у першій половині 2008 року, але з липня 2008 року ціни на сталь та експорт різко впали. Зовнішній світ був невдоволений українським політичним середовищем, що перебувало у ступорі, і несприятливим підприємницьким середовищем. Не маючи членства в Європейському Союзі чи в іншому міжнародному об'єднанні, Україні могла звернутися до МВФ та інших міжнародних фінансових інституцій (Світового банку, ЄБРР та ЄІБ).

Україна спішно уклала свою стабілізаційну програму з МВФ у жовтні 2008 року і це було дуже правильно, тому що криза була жахливою. Спочатку МВФ висунув свою стандартну вимогу щодо збалансованості державного бюджету, але згодом ослабив цю вимогу і погодився на дефіцит консолідованого державного бюджету на рівні 6% ВВП 2009 року. Друга вимога МВФ – наявність реалістичного обмінного курсу, що означало: обмінний курс плаватиме і гривня таким чином знеціниться. Фактично Національний банк України (НБУ) так і зробив у листопаді. Третью ключовою умовою була реструктуризація банківської системи та рекапіталізація банків. Своєю чергою, МВФ обіцяв надати дуже велику суму фінансування у 16,4 млрд доларів США впродовж двох років під дуже низький відсоток, і більшість коштів повинна бути надана на початку фінансування.



Україна змогла отримати три транші на загальну суму близько 11 млрд доларів США до кінця 2009 року. На відміну від стандартних процедур МВФ Україна змогла використати велику частину цього фінансування на витрати свого бюджету, а не лише на поповнення валютних резервів. Крім того, у вересні 2009 року МВФ видав нові спеціальні права запозичення, тобто надрукував гроші і розподілив їх серед країн-членів відповідно до їхніх квот у МВФ. Україна отримала 2,1 млрд доларів США, які використала для додаткового фінансування бюджету. Таким чином Україна змогла утриматися на плаву 2009 року, незважаючи на кризу, внаслідок якої зросли потреби у витратах державного бюджету і скоротилися доходи бюджету. Оскільки державний борг України становив 2007 року лише 12% ВВП, то він залишився порівняно невеликим. На кінець 2008 року Україна накопичила зовнішній борг у сумі близько 103 млрд доларів США, або близько 57% ВВП, що означало певну вразливість, але близько 80% належних виплат з обслуговування боргу було рефінансовано. До кінця 2009 року міжнародні резерви України залишалися на рівні 27 млрд доларів США, або чверть ВВП. Велике занепокоєння, однак, викликало те, що ВВП 2009 року впав більш як на 14%.

Антикризова політика вивела Україну на специфічний шлях і суворо обмежила її можливості на наступні кілька років. Україна просто має менше можливостей вибору, аніж це було до кризи. Задля досягнення успіху її політичні лідери мають враховувати ці обмеження.

*Політика обмінного курсу.* Україна не повинна знову прив'язувати свій обмінний курс. Єдиним розумним режимом обмінного курсу для України видається інфляційне таргетування, тобто обмінний курс має плавати, а монетарна політика бути спрямованою на утримання низького і стабільного рівня інфляції. Можливо, НБУ може здійснювати обмежені валютні інтервенції, аби пом'якшити коливання, але він не повинен націлюватися на конкретний обмінний курс. Передумовою для політики інфляційного таргетування є реальна незалежність НБУ від щоденних політичних забаганок.

*Державні витрати.* У кілька найближчих років державні фінанси України перебуватимуть під величезним тиском, і державні витрати буде суворо обмежено. Ще багато років зростання державних витрат буде неможливим. Навпаки, це час для того, щоб раціоналізувати державні витрати, але тут треба уникати ситуативних, раптових скорочень після завершення гострої фази кризи. Уряд має встановити узгоджені показники загальних державних витрат, розрахованих як частка ВВП, а також співвідношення до ВВП основних складників державних витрат на середньострокову перспективу. Щоб запропонувати громадянам якомога більше за наявні державні кошти, державні витрати як такі та їх основні статті мають зазнати фундаментального реформування.

*Державні доходи.* Так само, як буде обмежено та раціоналізовано державні витрати, мають бути звужені та раціоналізовані надходження від податків. Великі лазівки у податковій системі треба закрити, а процес збору податків зробити цілеспрямованішим. Оподаткування та особливо адміністрування податків мають бути спрощені та вирівняні для всіх суб'єктів. Хоча основна структура податкової системи є адекватною, адміністрування податків надмірно обтяжливе та неефективне, що завдає шкоди і державі, і платникам податків.

*Міжнародне фінансування.* У наступні кілька років Україна матиме дуже обмежений доступ до міжнародних фінансових ринків. Найбільш значущим доступним фінансуванням буде фінансування урядами (міжнародні фінансові організації та уряди іноземних держав), а також прямі іноземні інвестиції. Це сприятливий час для поліпшення підприємницького середовища задля стимулювання і національного підприємництва, і прямих іноземних інвестицій. Міжнародні фінансові організації можуть стати важливим "якорем" економічних реформ в Україні.

*Реструктуризація та націоналізація банків.* Фінансова криза змусила Україну здійснити глибоку реструктуризацію банків. Влада не повинна зупинятися на півдорозі, вона мусить скористатися можливістю очистити банківську систему від негідної практики та банків, що не відповідають

стандартам. Уряд був змушений націоналізувати сім банків. Хоча це й було необхідно для досягнення фінансової стабільності та рекапіталізації за державні кошти, уряд повинен спланувати їх приватизацію, як тільки на це з'являться комерційні передумови.

*Регулювання та державна допомога.* Криза потребує ситуативних заходів. Певні галузі промисловості отримали дискреційну державну підтримку, наприклад, нижчі ціни на газ для заводів з виробництва мінеральних добрив або прями субсидії. Посилено також валютне регулювання. Ці тимчасові надзвичайні заходи мають бути припинені за першої можливості.

Українська нація зазнала величезних витрат від глобальної фінансової кризи. Важливо, щоб ці витрати не перетворилися на суцільні розтрати, а стали інвестиціями в нове краще суспільство та економіку.

## Розділ 2

# ЯК РЕФОРМУВАТИ ДЕРЖАВУ

Погане державне управління здатне перекреслити найбільші потенційні можливості будь-якої країни. Якість управління залежить, з одного боку, від інституційної організації владних структур, з іншого – від здібності політиків, державних службовців і суддів. Миттєво змінити всіх бездарних і корумпованих представників влади на чесних і кваліфікованих державних діячів неможливо. Проте раціональна організація державних інститутів утворює умови для поступового поліпшення політичної, управлінської та судової еліти, таким чином сприяючи поліпшенню державної політики та управління, а також обмеженню корупції. Без інституційних реформ неможливо очікувати успіху реформ у будь-яких галузях економіки.

Фундаментальна проблема України – неналежне функціонування державних механізмів. Уся історія України як незалежної держави розфарбована палкими дебатами про Конституцію. Проблеми різнобічні. Ухвалення Конституції України 1996 року внесло певну ясність, але внесення змін до Конституції у грудні 2004 року погіршило ситуацію тим, що заважає розумно розподілити владу. Серйозні проблеми продовжують зберігатися в усіх гілках влади; усі гілки влади опинилися в безвиході і нав'язливо опікують одна одну в дрібних питаннях.

Функції органів влади мають бути чітко визначені, спрощені і вдосконалені. Процес законотворення в парламенті України необхідно раціоналізувати для поліпшення якості законодавства. Виконавча влада потребує раціоналізації та децентралізації через здійснення адміністративної реформи, що дасть змогу ефективніше та чіткіше впроваджувати законодавство. Реформа судової системи не менш необхідна для забезпечення судового контролю за роботою органів державної влади. Через неналежне функціонування держави багато проблем вирішують вдаючись до корупції, яка стала наскрізною. Всі реформи повинні слугувати боротьбі з корупцією, проте з нею потрібно боротися і безпосередньо, задля чого треба прийняти реалістичну антикорупційну програму.

Підвищення ефективності держави залежить від вирішення п'яти груп взаємозв'язаних питань: удосконалення парламентської (законодавчої) системи, адміністративна реформа, судова реформа, конституційна реформа та боротьба з корупцією.

## Удосконалення парламентаризму та законотворення

Основною проблемою в роботі українського парламенту є те, що робота над законопроектами безсистемна, відбувається надто повільно, а окремі законопроекти, навпаки, ухвалюють нашвидкуруч взагалі без обговорення. У результаті необхідні для реформ закони не ухвалюють, а ухвалені часто є неякісними через лобістський вплив, який справляють зацікавлені кола на процес законотворення.

Виборча система в Україні поступово відійшла від мажоритарної системи одномандатних округів до повністю пропорційних виборів із 3% виборчим бар'єром. Існує тенденція до суворішої партійної дисципліни та представництва меншої кількості партій у парламенті. Щодо діяльності українського парламенту існують чотири питання, які викликають занепокоєння: персоналії кандидатів, фінансування виборчої кампанії, ефективність законотворення та підзвітність парламентаріїв.

*Відкриті списки.* Нині лідер кожної партії визначає порядок кандидатів у партійному виборчому списку. В Україні існує широкий консенсус на користь більш персоніфікованого голосування за допомогою "відкритих списків". Це означає, що пропорційне голосування потрібно доповнити голосуванням за конкретного кандидата: виборець повинен голосувати і за партію, і за одного з багатьох кандидатів, висунутих цією партією. Таким чином, у одному виборчому окрузі партія отри-

мує певну кількість мандатів, які розподіляють відповідно до індивідуального рейтингу її кандидатів. Подібні виборчі системи успішно працюють у Німеччині, Фінляндії та Польщі. Це сприятиме демократичній конкуренції та ускладнить можливість купівлі місця в парламенті.

*Фінансування виборчої кампанії* є проблемою у більшості демократичних країн, проте українські виборчі кампанії одні з найдорожчих у світі. Встановлені законодавством обмеження на партійне фінансування необґрунтовано низькі і не сприймаються серйозно. Якщо ефективність і прозорість парламентських виборів поліпшиться, фінансування кампаній, вірогідно, знизиться до нормального рівня. Тоді, імовірно, буде уможливлено запровадження державного фінансування партій.

*Ухвалення рішень простою більшістю.* Стало надзвичайно важко приймати рішення в парламенті України через те, що будь-яке рішення ухвалюється більшістю голосів від загальної кількості депутатів (226 з 450). Для забезпечення ефективного законотворчого процесу в парламенті Конституція України повинна передбачати можливість вирішення більшості питань простою більшістю голосів присутніх парламентаріїв, як це нині робиться у більшості парламентів світу. Відповідно, потрібно скасувати наявну вимогу про необхідність абсолютної більшості голосів від загальної кількості депутатів для ухвалення рішень. Лише найважливіші рішення, такі як проголошення вотуму недовіри урядові, повинні ухвалюватися абсолютною або кваліфікованою більшістю парламентаріїв.

*Спрощення і стандартизація законодавчого процесу.* Процес ухвалення закону парламентом України часто безсистемний. Процес законотворення потребує стандартизації та спрощення, і в основному це є питанням внутрішньої організації парламенту. Законопроекти треба готувати для реалізації заздалегідь підготовлених і офіційно схвалених секторних (чи інших) реформ, заодно публікувати для ознайомлення впродовж певного часу до того, як їх виносять на обговорення або голосування в парламенті, і ці правила потрібно насправді виконувати. Їх також в обов'язковому порядку повинен оцінювати уряд України. Необхідно припинити зловживання скороченою процедурою обговорення законопроектів і запровадити конкретні механізми залучення громадськості та всіх зацікавлених суб'єктів до підготовки і розгляду їх.

*Удосконалення законодавства.* Велика частка нинішнього законодавства недостатньо якісна, в ньому відсутні важливі елементи, розроблення яких "спускають" на рівень підзаконних актів. Процес європейської інтеграції передбачає ухвалення великої кількості законодавчих актів, але європейське законодавство, *acquis communautaire* не включає найважливіших законів і кодексів, які залишаються в національному законодавстві. З часом Україна повинна ретельно переглянути чинне законодавство, якість якого потребує вдосконалення. Зручний спосіб для цього – імпорт відповідних законів з пострадянських країн, що мають високоякісне сучасне законодавство, наприклад з Естонії, Польщі та Німеччини.

Викликає занепокоєність недостатня відповідальність парламентаріїв. Найлегший шлях до запровадження певної міри відповідальності – обмеження їхньої депутатської недоторканності.

### *Рекомендації*

1. Через внесення поправок до виборчого законодавства запровадити *відкриті партійні списки* для голосування виборців не лише за партію, а й за конкретних кандидатів.
2. *Поліпшити прозорість партійного фінансування* через запровадження вимоги відкритості внесків на діяльність політичних партій.
3. *Прості рішення парламенту України повинні ухвалюватися простою більшістю голосів присутніх.* Це потребує внесення змін у Конституцію. Законодавчий процес необхідно спростити і впорядкувати. Наразі він складається з надвеликої кількості етапів, а можливості внесення змін на кожному з цих етапів занадто широкі. Ці правила треба встановити через ухвалення Закону України "Про регламент Верховної Ради".

## Адміністративна реформа

Найбільше занепокоєння викликає неналежне функціонування виконавчої влади в Україні. Без системного реформування виконавчої влади, місцевого самоврядування, системи державних і муніципальних послуг країна не має шансу на процвітання. Організація влади має бути поліпшена чітким розподілом завдань і повноважень разом із децентралізацією.

Реформа повинна базуватися на Концепції реформування публічної адміністрації, проект якої розроблено. Цей проект узагальнює і розвиває положення трьох раніше схвалених Президентом України документів: Концепції адміністративної реформи в Україні, Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні та Концепції вдосконалення державного регулювання природних монополій.

Реформа виконавчої влади має зробити Кабінет Міністрів України центром політичного керівництва та вироблення політики, а адміністративні повноваження мають бути делеговані органам виконавчої влади нижчих рівнів настільки, наскільки це можливо. Міністри повинні зосередитися на виробленні політики, а не на адмініструванні. Робота уряду мусить стати більш формальною та підпорядкованою стратегічному плануванню, а не безсистемним "дорученням" від різних вищих посадових осіб. Підготовку концепцій, законопроектів і актів Кабінету Міністрів України мають виконувати міністерства за ініціативою міністрів відповідно до стратегічних політичних рішень.

*Посилення впливу уряду на бюджетне законодавство.* Головна програма, яку розробляє уряд України, – річний державний бюджет. Бюджету необхідно відвести особливе місце у законотворчому процесі. У бюджетних питаннях парламент України повинен мати менше свободи, ніж сьогодні. У деяких країнах діє норма, згідно з якою парламент може лише ухвалювати або відхилити бюджет, в інших країнах дозволяється вносити лише обмежені та збалансовані зміни з тим, щоб уряду було легше реалізувати взаємоузгоджену бюджетну стратегію. Інше загальне правило полягає у тому, що парламенту не дозволяється вносити нові статті витрат без відповідного фінансування, що сприяє обмеженню витрат бюджету.

*Посилення ролі міністерств у виробленні політики.* Міністерства є центральними органами виконавчої влади. Вони повинні здійснювати політичне керівництво водночас з дотриманням високих професійних стандартів. Для цього уряд України мусить чітко розмежувати політичні та адміністративні посади в міністерствах. Посади заступників міністрів варто віднести до політичних призначень, суттєво скоротивши їхню кількість. У кожному міністерстві вищий державний службовець – державний секретар – повинен відповідати за управління апаратом міністерства, який зберігає інституційну пам'ять. Державні секретарі міністерств повинні призначатися на посаду Кабінетом Міністрів України на конкурсних засадах у порядку, передбаченому законодавством про державну службу.

*Міністерства повинні бути звільнені від більшості нинішніх адміністративних функцій,* які варто делегувати автономним державним службам, агентствам та інспекціям. Міністри не повинні керувати підприємствами. Керівників усіх урядових органів має призначати Кабінет Міністрів України за поданням відповідного міністра. Незважаючи на політичну відповідальність міністра за діяльність підлеглих урядових органів, останні повинні самостійно виконувати свою роботу відповідно до законодавства без надмірної опіки міністерства в дріб'язкових питаннях. Діяльність усіх таких органів влади повинна регулярно перевіряти Рахункова палата України.

*Органи, які регулюють природні монополії, потребують незалежності та захисту від втручання.* Органи, які здійснюють регулювання природних монополій, належать до окремої категорії. Їм має бути гарантована незалежність і захист від політичного і комерційного втручання. Реформування регуляторів має бути спрямованим на збалансування інтересів споживачів, монополій і держави. Саме тому регулятори повинні бути колегіальними та автономними від них усіх. Споживачам потрібно гарантувати доступ до послуг достатньої якості за економічно обґрунтованими цінами

(тарифи, встановлені на базі окупності витрат). Доки існуватимуть державні компанії-монополісти, вони повинні мати розумну норму прибутковості, необхідну для підтримки надання необхідних послуг та інвестицій в інфраструктуру. Держава повинна бути зацікавлена у гарантуванні поставання, ефективності національної економіки та базових соціальних стандартів. Державні підприємства мають бути відокремлені від регулюючих органів і міністерств і працювати в такому ж регуляторному середовищі, як і приватні компанії.

Нині незалежні регулятори здійснюють нагляд лише у сфері енергетики та зв'язку, але регулювання треба розповсюдити також на транспорт і житлово-комунальне господарство. Порядок управління незалежними регуляторами потрібно вдосконалити через призначення їхніх керівників на визначений термін і поліпшення прозорості для забезпечення справжньої незалежності їх від усіх зацікавлених сторін.

*Удосконалити систему державної служби.* Систему державної служби необхідно реформувати з тим, щоб утворити професійний, політично нейтральний і відповідальний корпус державних службовців. Зарахування на роботу потрібно здійснювати в конкурсному порядку, через іспити, а просування по службі – на основі оцінки професійних якостей.

Реформа виконавчої влади надзвичайно важлива, але трансформація органів влади завжди ускладнюється тим, що вона зачіпає кожного працівника. Тому 2010 року треба зосередитися на детальній підготовці до реформи. Водночас уряд України повинен вжити невідкладних заходів для поліпшення якості державної служби та найняти на роботу на відповідальних ділянках державного управління досвідчених професіоналів.

#### *Рекомендація*

*Для початку реформування виконавчої влади і державної служби необхідно ухвалити Закон України "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади" та нову редакцію Закону України "Про державну службу". Ці закони повинні розмежувати політичні функції та державну службу. Задля забезпечення професійності державної служби державних службовців потрібно наймати лише на базі конкурсного відбору за результатами вступних іспитів; просування по службі також має відбуватися відповідно до професійних якостей. Система оплати їхньої праці має орієнтуватися на ринок праці і бути достатньо конкурентоспроможною, щоб мінімізувати спокуси до корупції. Політична нейтральність державної служби повинна бути забезпечена заборонаю на участь державних службовців у політичній діяльності, аж до заборони членства у політичних партіях для державних службовців вищого рангу. Для боротьби з корупцією необхідно законодавчо визначити правила професійної етики державних службовців і запровадити контроль за їхнім майновим станом, доходами та витратами.*

## **Реформа місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою**

В Україні існують обласні та місцеві органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування, але всі вони не мають належної основи для функціонування. Концепція реформи місцевого самоврядування, затверджена Кабінетом Міністрів України 2009 року, може стати базою для здійснення реформи. Утворення ефективної системи управління на місцях потребує одночасно реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Мета такої реформи – утворення чіткої трирівневої системи територіальних одиниць, які слугуватимуть територіальною основою місцевого та регіонального самоврядування: громад, районів і областей. Під час визначення повноважень для органів влади кожного рівня необхідно виходити з принципу субсидіарності: всі адміністративні завдання повинні вирішуватися на якомога нижчому можливому рівні.

Базовою одиницею адміністративно-територіального устрою має бути громада. Їх чисельність нині занадто велика, тому для забезпечення функціонування їх необхідно об'єднати довкола центрів економічного зростання. Голову громади та раду громади потрібно обирати на прямих виборах. Для належного виконання повноважень органи місцевого самоврядування повинні бути забезпечені достатніми матеріально-фінансовими ресурсами. Завданням органів місцевого самоврядування громади має бути також забезпечення роботи міліції, пожежної охорони та надання більшості адміністративних послуг.

Райони – другий рівень місцевого самоврядування – також потребують суттєвого укрупнення. На рівні району мають виконуватися лише ті завдання публічної влади, які не можуть бути належно виконані на рівні громади. Районні ради треба формувати непрямыми виборами – з представників рад громад. Районні ради повинні мати власні виконавчі комітети, що потребує внесення поправок до Конституції України. Природною функцією самоврядування району є, наприклад, організація стаціонарної мережі охорони здоров'я.

Територіальною основою для регіонального самоврядування мають бути області та АР Крим. Після завершення реформи місцевого самоврядування необхідно розробити та затвердити Концепцію розвитку регіонального самоврядування. Основними завданнями органів регіонального самоврядування мають бути: забезпечення соціально-економічного розвитку регіону, сприяння залученню інвестицій, розвиток інфраструктури регіонального значення, культури, спорту і туризму, охорона довкілля, збереження етнічних і культурних особливостей регіону, належне функціонування спеціалізованих закладів охорони здоров'я та освіти. Обласні ради повинні формувати мешканці області на прямих виборах, а їхні виконавчі органи мають виконувати функції обласних органів самоврядування.

Фінансування регіональних і місцевих органів влади має зазнати серйозної децентралізації. У нинішній системі майже всі податкові надходження мають передаватися до Державного казначейства України, а потім частка з них повертається на місця. Вертикальні трансфери коштів у таких великих обсягах неефективні і спотворюють стимули. Регіональні та місцеві органи влади будуть набагато більше зацікавлені у розвитку своїх територій, якщо фінансування їх залежатиме від податкових надходжень на місцевому рівні. Тоді у них зникнуть стимули до запровадження незручних місцевих податків і збирання штрафів, які вони зараз контролюють самостійно. Найкраще, щоб органам влади кожного рівня було дозволено утримувати себе за рахунок податків в обґрунтованих межах, а також відповідати за певну сферу витрат. Наприклад, громади збирають податок з доходів фізичних осіб, податок на землю та майно і податок з малих підприємств і за рахунок цього забезпечують потреби місцевого розвитку. Регіони можуть отримувати певну частку податків на прибуток.

Місцеві державні адміністрації повинні стати ефективнішими у відносинах і з Кабінетом Міністрів України, і з органами місцевого самоврядування. Для забезпечення політичного нейтралітету і професіоналізму голови місцевих державних адміністрацій мають бути кар'єрними державними службовцями. Завдання місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування мають бути чітко розділені.

В ідеалі надання публічних послуг повинно бути децентралізованим настільки, наскільки це можливо, і органи влади на кожному рівні повинні отримувати надходження від податків, які вони контролюють і збирають. Тоді органи влади припинять виснажувати місцевих бізнесменів і запроваджувати непотрібні місцеві податки, а нині така практика стримує місцевий розвиток, а отже податкову базу і податкові надходження. Водночас місцеві та регіональні вибори у ради та виконкоми призведуть до прозорості і демократичного контролю за принципом "стримувань і противаг".

Адміністративно-територіальна реформа потребує багато часу і ретельної підготовки. Тому 2010 року треба завершити її належну підготовку, а проводити вже 2011 року.

## Рекомендація

*Необхідно розпочати реформу регіонального та місцевого самоврядування.* Вона повинна складатися з чотирьох основних компонентів. По-перше, територіальні одиниці на двох найнижчих рівнях адміністративної ієрархії (громади і райони) необхідно укрупнити, скоротивши їхню кількість до розумної, при цьому кількість областей є прийнятною. По-друге, велика кількість функцій повинна бути децентралізована. По-третє, області, райони та громади повинні напряду отримувати більшу частку податкових надходжень, щоб позбутися майже повної залежності від Державного казначейства України і щоб у них не виникало спокуси збільшувати доходи у неналежний спосіб, наприклад через збирання необґрунтованих штрафів, накладених за результатами шкідливих перевірок. По-четверте, реформи повинні відповідати принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Верховною Радою України.

## Нове розуміння публічної адміністрації

Одна з найбільших потреб – необхідність організувати ефективне і справедливе регулювання відносин між органами влади і громадянами. Громадяни мають бути наділені більшими повноваженнями у стосунках з державними та муніципальними органами, а останні мають стати стриманішими і дисциплінованішими. Органи влади та самоврядування треба заохочувати до впровадження нового ставлення службовців до громадян. Це виписано у трьох документах: затвердженій урядом України Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, а також затверджених Президентом України Концепції подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” та Концепції реформування кримінальної юстиції України.

*Контакти між органами влади і приватними особами повинні бути мінімізовані, а адміністративні процедури стати простими та раціональними.* Для зменшення контактів фізичних та юридичних осіб з органами влади кількість адміністративних процедур треба різко скоротити. Наскільки можливо суспільні послуги повинні надаватися за принципом “єдиного вікна”, яке давало б фізичним і юридичним особам можливість виконати всі формальності за одне відвідування в одному місці. Будь-які додаткові процедури повинен здійснювати відповідний орган влади. Всі органи влади мають бути зобов’язані приймати на розгляд документи щодо надання адміністративних послуг, подані через муніципальні “єдині вікна”. Задля ефективності процесу спрощення адміністративних процедур усі вимоги мають бути зафіксовані в законодавстві.

*Ухвалити закони про публічну інформацію.* Найпотужніша зброя проти корупції – прозорість. Вільні українські ЗМІ дуже добре висвітлюють факти корупції, проте держава повинна полегшити їхній доступ до інформації. Скандинавські країни, де рівень корупції найнижчий у світі, вже багато років мають комплексне законодавство, за яким вся державна інформація повинна надаватися громадянам за трьома винятками: питання національної безпеки, суто приватні питання, як-от медична документація, а також комерційна інформація. Україна повинна ухвалити такий Закон “Про доступ до публічної інформації”, який гарантуватиме, що вся державна інформація буде доступною для суспільства за винятком трьох зазначених вище категорій. Цей закон повинен встановлювати, що широкий спектр публічної інформації має бути у вільному доступі в інтернеті. Багато публічної інформації в Україні вже доступно через мережу, зокрема законодавство, але бюджети на всіх адміністративних рівнях і всі судові рішення також мають тут розміщуватися. Вищі посадові особи вже сьогодні повинні декларувати власні та сімейні статки і доходи, але перелік посадових осіб, які мусять подавати декларацію, необхідно розширити. Очевидно також, що багато політиків надають занижені дані щодо своїх статків і доходів, тому необхідно посилити контроль за достовірністю цих даних. Зокрема фінансування політичних партій і кандидатів на виборні посади повинно бути прозорим і підпадати під суспільний контроль.



*Розвивати електронне врядування.* Один з найкращих способів для ефективних, стандартизованих, швидких, простих, дешевих і прозорих контактів між приватними особами і органами влади – “електронний уряд”. На всіх рівнях влади необхідно якомога ширше використовувати електронний документообіг. Настільки широко, наскільки це можливо, приватним особам має пропонуватися можливість звертатися до органів влади за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Органи влади повинні забезпечити максимальну інформативність і інтерактивність їхніх публічних веб-сайтів. Найкращі досягнення в запровадженні “електронного уряду” в Центрально-Східній Європі має Естонія. Україна може перейняти її досвід.

*Права громадян.* Усі громадяни повинні отримати широкі можливості для оскарження та виправлення неправомірних рішень. Держава має гарантувати кожній особі право на неупереджене і справедливе рішення з її питання у розумні терміни. Особливу увагу варто приділити процедурним гарантіям захисту прав приватних осіб. Законодавство про адміністративні процедури повинно передбачати суворий контроль за будь-яким втручанням у права або законні інтереси приватних осіб органом влади за власної ініціативи такого органу. Необхідно розробити прості та дешеві механізми адміністративного позасудового оскарження для захисту прав громадян у відносинах з органами влади.

*Посилити аудит державних інститутів.* Замість контролю держави за громадянами вони самі мають контролювати державу та її інститути. Звичайний спосіб втілення цього принципу – створення потужної незалежної Рахункової палати, голову якої призначає парламент. В Україні є такий орган і порядок, але повноваження і ресурси Рахункової палати України треба збільшити, щоб Палата мала змогу здійснювати аудит використання державних коштів будь-яким державним інститутом.

Відносини між посадовими особами та громадянами повинні докорінно змінитися. Влада мусить служити громадянам, а не командувати ними або навіть поводитись як їхній власник, як це було за радянських часів. Для того, щоб посадові особи поводитися законно і шанобливо з громадянами, вони повинні нести відповідальність за свої дії перед законом.

### *Рекомендації*

1. *Україна повинна ухвалити Адміністративно-процедурний кодекс, який гарантує права громадян у відносинах з органами влади.*
2. *Необхідно ухвалити Закон України “Про доступ до публічної інформації”. Вся державна інформація повинна бути доступна суспільству, наскільки можливо, безплатно через інтернет, за винятком трьох категорій інформації: питання національної безпеки, суто приватні питання, як-от медична документація, а також комерційна інформація.*
3. *Україна розпочала розвиток “електронного уряду”, але треба зробити набагато більше. Більшість формальностей повинні виконуватися через інтернет: від реєстрації підприємств до адміністрування податків. Метою повинна бути стандартизація та мінімізація контактів між органами влади та підприємцями. Якщо безпосередній контакт все-таки буде необхідним, він повинен бути максимально знеособленим для запобігання корупції. Найуспішніший приклад “електронного уряду” – Естонія.*
4. *Необхідно розширити повноваження і ресурси Рахункової палати України.*
5. *Необхідно запровадити дієву дисциплінарну та кримінальну відповідальність посадових осіб за невиконання законів.*

## Судова реформа

Згідно із суспільною думкою в Україні судова система — найслабша ланка Української держави. У суспільному сприйнятті судова система – одна з найкорумпованіших гілок влади, вона схильна піддаватися комерційному та політичному впливу, а також не є компетентною. Тому реформування судової системи є конче необхідним, навіть зважаючи на те, що така реформа буде тривалою і складною. Удосконалення потребують усі елементи судової системи. Треба чіткіше визначити розподіл обов'язків та ієрархію в судовій системі. Система підготовки та обрання суддів потребує вдосконалення задля забезпечення її прозорості та обрання суддів за професійними критеріями. Суди і судді повинні отримувати достатнє фінансування.

Упродовж багатьох років фрагментарно запроваджувалися елементи судової реформи, була розроблена стратегія її здійснення. В основі майбутньої реформи – три концепції, затверджені Президентом України у 2006–2008 роках: Концепція вдосконалення судочинства для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, Концепція формування системи безоплатної правової допомоги в Україні та Концепція реформування кримінальної юстиції в Україні.

*Конкретизувати розмежування компетенції та юрисдикції.* Відповідно до Закону України “Про судоустрій України” судочинство здійснюється загальними та спеціалізованими (на сьогодні – господарськими та адміністративними) судами. У рамках системи загальних судів працюють також військові. Через нечіткий розподіл компетенції між цими різними типами судів часто незрозуміло, до якого суду належить справа. Наприклад, цивільні справи передають загальним і господарським судам залежно від того, хто є сторонами справи. Нечіткий розподіл компетенції між спеціалізованими судами та суперечлива судова практика Верховного Суду часто призводить до конфліктів між господарськими та адміністративними судами. Такі конфлікти зараз вирішують спеціалізовані суди вищих інстанцій. Існують також часті конфлікти щодо правил розподілу справ серед судів одного типу. Ці правила потребують чіткішого визначення для обмеження непотрібної конкуренції всередині однієї юрисдикції.

*Підвищення професіоналізму суддів.* Судді повинні обиратися прозоро і централізовано на конкурсних засадах, за критеріями компетентності. Кандидати на суддівські посади повинні отримувати спеціальну підготовку в Академії суддів України, а також регулярно підвищувати кваліфікацію. Судді мають призначатися колегіальними рішеннями в рамках судової системи, а не політичними органами. У перспективі треба доручити довгострокове або навіть безстрокове призначення суддів Вищій раді юстиції України – незалежному органу з найкращих спеціалістів, але спочатку необхідно реформувати процедуру формування Вищої ради юстиції України, щоб забезпечити її професійність і неупередженість.

*Посилити незалежність суддів.* Суддя повинен стати реально незалежним від політичного або комерційного втручання у процес судочинства. Голови судів мусять бути позбавлені повноважень, які вони використовують для впливу на суддів. Потрібно запровадити автоматизований розподіл справ між суддями в усіх судах, що гарантуватиме неупередженість цього процесу. Така система вже діє в адміністративних судах. І суди, і судді мають отримувати достатнє державне фінансування з бюджету центрального рівня для забезпечення належного функціонування судів (достатня кількість суддів та адміністративних працівників, наявність потрібного місця, обладнання тощо). Суди не будуть неупередженими, якщо судді не зможуть достойно жити на свою зарплату. Разом з підвищенням кваліфікації і зарплат суддів необхідно збільшити їхню відповідальність і посилити санкції за неналежну поведінку. У законодавстві мають бути чітко зафіксовані підстави для звільнення з посади та забезпечена ефективна дисциплінарна процедура, за якою кожен може звернутися до Дисциплінарної комісії зі скаргою. Дисциплінарна процедура мусить бути прозорою, остаточні рішення – публічними.

*Судові процедури треба вдосконалити* з тим, щоб вони стали прозорішими, неупередженими та ефективними. За допомогою нових процесуальних механізмів потрібно забезпечити однакове застосування законів усіма судами. Нині схожі судові дії, наприклад відведення судді, здійснюються за різними процедурами. Вища судова інстанція повинна використовувати свої повноваження для самостійного перегляду справи, а не повертати її на новий розгляд нижчої інстанції. У разі виявлення розбіжностей у практиці вищих судів Верховний Суд України повинен ефективно їх усувати, переглянувши справу.

Для зменшення навантаження на суди необхідно розвивати *альтернативні способи вирішення спорів*, такі як (i) посередництво (широко використовується у більшості країн ЄС); (ii) незалежний арбітраж; та (iii) розширення потенціалу нотаріусів через надання їм певних функцій у цивільних справах (наприклад, видання наказів у разі відсутності спору).

*Усі судові розгляди та рішення мають бути публічними*, всі перешкоди для доступу громадськості треба зняти. Усі рішення потрібно своєчасно вносити до Єдиного державного реєстру судових рішень і розміщувати в інтернеті. Доступ до судових рішень задекларовано Законом України “Про доступ до судових рішень”, але на практиці Єдиний державний реєстр судових рішень неповний, не має нормальної системи пошуку та часто не працює. Для того, щоб справи розглядалися судами у розумні терміни, необхідно зменшити навантаження на суди і запровадити ефективні механізми відшкодування збитків. У кримінальному судочинстві треба посилити змагальність, а сторона захисту повинна отримати ефективні можливості збирати докази. Потрібно запровадити суди присяжних, як це передбачено Конституцією України. Ефективна правова допомога має бути доступною в усіх видах судочинства, а малозабезпечені повинні отримувати її за рахунок держави. (Законопроект України “Про безоплатну правову допомогу” ухвалено парламентом України у першому читанні.)

*Поліпшити виконання судових рішень*. Треба усунути законодавчі перешкоди для виконання судових рішень, винесених проти держави, її органів, закладів, підприємств. У державному бюджеті необхідно передбачити достатні ресурси для забезпечення виконання таких судових рішень.

Має бути зміцнено роль конституційного правосуддя, для цього необхідно запровадити механізм оновлення складу Конституційного Суду на третину кожні три роки. Тоді Конституційний Суд буде функціональним у будь-який час.

Європейський суд з прав людини при Раді Європи у Страсбурзі є механізмом для перевірки ефективності та якості роботи українських судів. Українська судова система повинна максимально скористатися результатами його роботи для виявлення корупції або судових помилок.

### Рекомендації

1. *Судову реформу* давно розпочато, але її *необхідно завершити*. Необхідно ухвалити повний набір оновлених і взаємоузгоджених процесуальних кодексів. Треба чіткіше визначити розподіл обов'язків та ієрархію в судовій системі. Усі судові рішення повинні розміщуватися в інтернеті, а Єдиний державний реєстр судових рішень треба серйозно вдосконалити. Суди і судді повинні отримувати достатнє фінансування.
2. *Закони України “Про судовий устрій” і “Про статус суддів” необхідно вдосконалити*. Система підготовки та обрання суддів потребує вдосконалення задля забезпечення її прозорості та обрання суддів за професійними критеріями.
3. До парламенту України необхідно подати пакет законопроектів про *реформування кримінального судочинства і правову допомогу*: нову редакцію Кримінально-процесуального кодексу України; поправки до Кримінального кодексу щодо запровадження кримінального проступку; нову редакцію Закону України “Про прокуратуру”; Закон України “Про систему органів досудового слідства”; нову редакцію Закону України “Про адвокатуру”; Закон України “Про безоплатну правову допомогу”.

## Реалістична антикорупційна програма

Високий рівень корупції може звести нанівець результати найкращих інституційних реформ. В Україні ця проблема особливо гостра, зважаючи на радянське минуле і хаос у владі в пострадянські роки внаслідок повільного процесу реформ. Ситуація жаклива. За даними антикорупційної організації Transparency International, Україна посідає 146 місце у світі зі 180 країн за індексом сприйняття корупції 2009 року.

Тотальну корупцію неможливо подолати єдиним ударом, ув'язнивши всіх корупціонерів, тому що ендемічна корупція – це культура життя і провадження бізнесу. Вона бере початок у мотивах, що стимулюють громадян і чиновників. Жодне суспільство не є вільним від корупції. Корупцію можливо стримувати лише за допомогою великої кількості заходів. Найбільші зусилля треба спрямувати на інституційну реформу на найвищому рівні – це забезпечить ефективну організацію держави загалом. Такі реформи не лише зупинять зростання корупції, а й справді скоротять корупційну практику. Водночас реформи повинні супроводжуватися системними спеціалізованими заходами профілактики корупції, а також покараннями за корупційні дії.

Закон України “Про засади запобігання та протидії корупції” визначає основні принципи подолання конфлікту інтересів, фінансового контролю державних службовців, проте для ефективної роботи цього закону необхідно внести зміни у низку нормативних актів, які регламентують порядок відбору кандидатів на посади державних службовців, моніторинг їхніх доходів тощо. У Концепції подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”, ухваленій Президентом України 2006 року, передбачено відповідні профілактичні заходи щодо відбору державних службовців, їхнього кар’єрного зростання, зарплат і дисциплінарної відповідальності.

*Утворити Антикорупційне бюро.* Для боротьби з корупцією потрібно створити спеціальний орган антикорупційних розслідувань (Антикорупційне бюро) відповідно до Концепції реформування кримінальної юстиції України 2008 року. Бюро повинно бути незалежним, вільним від зовнішнього впливу, а також мати відповідні ресурси. Воно повинно відповідати за ефективну координацію комплексної антикорупційної програми, увага якої має бути зосереджена на прозорості, підзвітності, дерегулюванні, дотриманні процедур і системній роботі уряду. Зважаючи на повсюдність корупції, варто уникати надто суворих санкцій за корупційні злочини, оскільки це призведе лише до зростання хабарів і небажання громадян подавати скарги про здирництво. Часто дієвіше публічно виставити факт корупції і піддати винуватця сорому, аніж суворо покарати злочинця. Тому інформаційна кампанія у вільних ЗМІ може бути ефективнішою, аніж засудження корумпованих чиновників. Водночас суспільство повинно розуміти, що закон таки має зуби і корупція може каратися тюремним ув'язненням.

### Рекомендація

*Необхідно створити Антикорупційне бюро, яке матиме реальну незалежність і зможе координувати комплексну антикорупційну програму, увага якої мусить бути зосереджена на прозорості, підзвітності, дерегулюванні, дотриманні процедур і системній роботі уряду. Для цього необхідно ухвалити Закон України “Про Антикорупційне бюро”.*

## Конституційна реформа

Конституція України має низку упущень. Фундаментальною проблемою є те, що розподіл повноважень між вищими органами державної влади на сьогодні дуже розмитий. За роки незалежності Україна постійно потерпає від суперечок між Президентом, Прем'єр-міністром і парламентом щодо їхніх повноважень. Результатом цього стали політичний глухий кут, недостатній обсяг і низька якість законодавства, неефективна система центральних органів виконавчої влади, слабка судова система. Це також ускладнює здійснення адміністративно-територіальної реформи, спрямованої на становлення місцевого та регіонального самоврядування.

Зміни до Конституції України 2004 року ослабили повноваження Президента України і погіршили розподіл повноважень, що призвело до патової ситуації між гілками влади. Держава не може добре функціонувати без ефективної організації, яка ґрунтується на чітких конституційних принципах. Цю ситуацію можна змінити кількома способами. Необхідно зробити суто політичний вибір, який виходить за рамки компетенції нашої експертної Комісії, але без якого успішне функціонування держави неможливе.

## Розділ 3

# МАКРОЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА:

## ЯК СТАБІЛІЗУВАТИ УКРАЇНСЬКУ ФІНАНСОВУ СИСТЕМУ

У 2000–2007 роках в Україні відбувалося економічне зростання і панувала стабільність, але у четвертому кварталі 2008 року по Україні вдарилася важка фінансова криза, що спричинила падіння ВВП 2009 року, яке, за прогнозами, може перевищити 14%.

Наразі найгіршу фазу кризи подолано і настав час винести уроки з цього періоду та поміркувати над макроекономічною політикою у майбутньому. По-перше, треба визначити причини кризи, щоб у майбутньому Україна була більш стійкою перед будь-якої новою фінансовою кризою. По-друге, криза спричинила серйозні проблеми, особливо у сфері державних фінансів, які зараз необхідно вирішувати. По-третє, швидкість і масштаби економічного спаду були посилені тривалою відсутністю структурних та інституційних реформ у країні.

У середньостроковій перспективі українська економічна політика визначатиметься необхідністю подолання наслідків кризи і забезпечення стабільного економічного зростання у довгостроковій перспективі, що потребуватиме інституційних і структурних реформ. Іншими словами, майбутня економічна політика має обов'язково включати два компоненти. Перший можна назвати антикризовим. Він охоплюватиме низку заходів з питань політики обмінного курсу, дефіциту бюджету, державного боргу та різних деформацій, що виникли внаслідок кризи та інтервенцій держави в економіку. Другий компонент – стратегічний, це низка необхідних інституційних і структурних реформ. Уряд зіткнеться з важким завданням: як належним чином поєднати два компоненти – антикризову та стратегічну політику.

Економічна політика у короткостроковій перспективі має базуватися на чіткому розумінні того, що досягнута нині стабільність та перші ознаки економічного відновлення залишаються крихкими. Тому має бути посилений національний моніторинг за економічним розвитком для раннього визначення проблем і ризиків, щоб влада мала можливості відповідним чином на них реагувати. Економічна політика повинна базуватися лише на прогнозах щодо помірному відновлення в Україні, яке потребує жорсткого обмеження державних витрат. Таким чином, скорочення державних витрат неминуче.

Україна має відреагувати на кризу не лише заходами щодо поліпшення теперішнього економічного стану, а й здійсненням реформ для того, щоб закласти фундамент для сталого довгострокового зростання. Ця політика проводитиметься на тлі переосмислення ролі держави в економіці, обсягу та формату державного регулювання в економічних процесах, форм державної підтримки різних галузей. Такі обставини створюють виклик для влади, але водночас надають широкі можливості для втілення низки реформ, які у довгостроковій перспективі поліпшать економічне становище України.

### Причини економічної кризи в Україні

Удар по економіці був дуже несподіваним. До серпня 2008 року українська економіка процвітала, темпи зростання в річному обчисленні становили 11%, але вже у жовтні виробництво стрімко впало. Якщо порівняти з іншими країнами, лише три балтійські країни зазнали більшого падіння ВВП 2009 року, аніж Україна. Чому ж криза завдала такого удару по Україні?

Безпосередньою причиною економічної кризи в Україні було поширення світом глобальної фінансової кризи. Коли світова ліквідність різко зменшилася після банкрутства нью-йоркського ін-

вестиційного банку “Lehman Brothers” у середині вересня 2008 року, Україна була фактично виключена зі світових фінансових ринків. Вона пережила те, що економісти називають “раптовою зупинкою”, коли ніхто у приватному секторі не хотів пропонувати Україні фінансування у жодній формі за жодних обставин. Єдиним наявним джерелом фінансування був Міжнародний валютний фонд (МВФ) та інші міжнародні фінансові інституції, такі як Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку.

Причина, чому Україна була уражена набагато сильніше, ніж майже всі інші країни, проте, полягала у тому, що міжнародна фінансова спільнота не мала довіри до економічної політики України. Її економіка була перегрітою, що відображалось у високому рівні інфляції. Країна переживала інфляцію більш як 10% на рік, починаючи з 2004 року, а у травні 2008 року інфляція досягла піку в 31% за рік. Висока інфляція була спричинена завеликими валютними надходженнями, які підвищували обсяг грошової маси. Відбувалося швидке зростання імпорту, що врешті-решт призвело до дефіциту поточного рахунку, який досяг піку у 7% ВВП 2008 року. Україна швидко накопичила зовнішній борг у сумі близько 103 млрд доларів США, або близько 57% ВВП 2008 року, що дедалі посилювало уразливість країни.

Першочерговою причиною фінансової кризи в Україні було те, що Національний банк України (НБУ) де-факто прив'язував обмінний курс гривні до долара США. Україна потрапила у полон “несумісної трійці”: вона намагалася поєднати фіксований обмінний курс, вільний рух капіталу та незалежну монетарну політику. Водночас якщо обмінний курс фіксований і капітал рухається порівняно вільно, країна не може проводити незалежну монетарну політику: якщо вона підвищить відсоткові ставки, це радше привабить капітал, аніж охолодить економічну активність. Вдало ілюструє цей процес такий приклад: комерційні банки в Україні могли брати позики в Європі під 6% річних у євро, тимчасом як для певних споживчих кредитів у гривні вони могли встановлювати більш як 50% річних. До того ж НБУ зберігав від'ємну реальну ставку рефінансування, що спровокувало подальшу монетарну експансію.

Україну зробили уразливою ще три додаткових фактори. По-перше, на відміну від багатьох східноєвропейських країн Україна не була членом Європейського Союзу і не отримала жодного захисту від сусідів. По-друге, Україна була вкрай залежною від циклічного експорту сталі і зіткнулася з раптовим погіршенням умов торгівлі. По-третє, іноземні інвестори не надто довіряють українським політичним процесам. Безсистемна економічна політика України призвела до того, що країна стала однією з перших жертв міжнародної фінансової кризи серед ринків, що розвиваються.

Одним з найбільш серйозних наслідків кризи було суттєве погіршення стану державних фінансів. Традиційно Україна мала невеликий бюджетний дефіцит на рівні близько 1% ВВП, що допомагало утримувати зовнішній борг на досить помірному рівні. Проте глибока криза призвела до дефіциту бюджету у 8,5% ВВП 2009 року. Цю хитку фіскальну ситуацію необхідно виправити, а державні фінанси повинні бути поставлені на реалістичну основу.

Таким чином, Україні потрібно здійснювати продуману монетарну та курсову політику, щоб гарантувати: такої глибокої фінансової кризи більше не станеться. Щоб запобігти новій фінансовій кризі, потрібно усунути дефіцит бюджету. Необхідно також посилити банківський нагляд, зміцнити фінансові інститути та продовжити роботу щодо розвитку фінансових ринків.

## **Перехід до таргетування інфляції та незалежності Національного банку**

Багато років Україна прив'язувала свій обмінний курс до долара США. Початковою метою режиму фіксованого курсу було мати номінальний “якір” для стримування інфляції. Проте з 2003 до 2008 року інфляція поступово зростала і врешті-решт досягла високого рівня. Українське населення зберігало велику частку заощаджень у доларах, і оскільки обмінний курс гривні був стабільним,

громадяни не відчували потреби переходити на гривню. Поряд з цим банківські позики, видані у доларах, коштували менше за відсотковими ставками, аніж кредити в гривні. Громадяни та підприємці не боялися, що долар зросте, оскільки обмінний курс залишався практично незмінним упродовж років. Внаслідок цього українська економіка була дуже доларизованою, і населення вимагало підтримання фіксованого обмінного курсу.

2008 року через постійно високий рівень інфляції та навіть ще більше через підвищення зарплат Україна зіткнулася з надто високим рівнем витрат, що унеможливило її конкуренцію на світовому ринку. Як результат, обсяги імпорту зростали швидше за обсяги експорту. Коли світова криза поклала край міжнародному кредитуванню, зникла можливість фінансувати дефіцит поточного рахунку платіжного балансу, і не було іншого вибору, як девальвувати переоцінену національну грошову одиницю. Оскільки це було єдиним розумним рішенням, вимогу щодо зниження обмінного курсу було включено до Меморандуму про наміри, підписаному між Україною та МВФ.

Відповідно до угоди з МВФ, НБУ дозволив обмінному курсу гривні впасти в жовтні–листопаді 2008 року з 5 до 7,70 гривень за долар США. Намагаючись запобігти надто швидкій девальвації, НБУ продовжував інтервенції, купуючи гривню за свої валютні резерви. Ринковий обмінний курс торкнувся позначки у 10 гривень за долар у грудні 2008 року, хоча згодом курс поступово відновився і стабілізувався на рівні близько 8,00 гривень за долар без необхідності втручання НБУ. Зниження курсу гривні було достатнім, і Україна знову стала конкурентоспроможною, поточний рахунок почав швидко виправлятися і практично збалансувався. Однак це також спричинило чималі витрати. Зовнішній борг України, деномінований в іноземній валюті, сильно зріс у гривні, і багато українських компаній не змогли виконати зобов'язання щодо обслуговування своїх зовнішніх боргів.

Всупереч очікуванням населення інфляція не зросла, а відчутно впала з падінням курсу гривні – до 12% у грудні 2009 року порівняно з груднем 2008 року. Це сталося через глибоку рецесію, зменшення грошової маси і повернення до позитивної реальної ставки рефінансування. Близько 80% виплат з обслуговування боргу, які мали бути здійснені 2009 року, було рефінансовано, що поліпшило зовнішню позицію України. За рахунок позик МВФ на загальну суму в 11 млрд доларів США за рік валютні резерви України залишилися вагомими і становили 27 млрд доларів США наприкінці 2009 року. Незважаючи на ці позитивні моменти, фінансова ситуація в Україні залишається хиткою.

Україні потрібно винести принаймні три серйозних уроки з цієї тяжкої історії. По-перше, не слід дозволяти інфляції залишатися на високому рівні, а навпаки, поступово скорочувати її до односторонніх цифр через проведення належної обмежувальної монетарної політики. Інфляційні очікування необхідно побороти. По-друге, Україна повинна назавжди відмовитися від фіксованого обмінного курсу на користь плаваючого. По-третє, через відповідне поєднання політики обмінного курсу, інфляційного таргетування та банківського регулювання і нагляду необхідно поступово зменшити доларизацію української економіки, як це було зроблено в багатьох інших посткомуністичних країнах. Польща – єдина велика за розміром країна Європи, яка показала економічне зростання 2009 року, – вдалий приклад успішної монетарної політики та політики обмінного курсу, яка полягає у поєднанні плаваючого курсу з інфляційним таргетуванням, яке здійснюється повністю незалежним центральним банком. Інфляційне таргетування та контроль за інфляцією неможливі без незалежного центрбанку.

Загалом стара політика таргетування обмінного курсу та пов'язана із цим дуже м'яка монетарна політика абсолютно явно продемонструвала нездатність забезпечити і цінову стабільність, і стабільність обмінного курсу, і на її місце повинна прийти нова стратегія. Інтервенції на валютному ринку повинні здійснюватися лише за надзвичайних обставин і ніколи не повинні використовуватися для запобігання впливу зміни фундаментальних економічних чинників на динаміку обмінного курсу. Навіть більше, для запобігання небажаного арбітражу офіційний обмінний курс, який щоденно публікує НБУ, повинен бути максимально наближеним до ринкового.



## Рекомендації

1. Задля забезпечення макроекономічної стабільності важливо мінімізувати потенційні конфлікти між урядом України та Національним банком України. *Незалежність НБУ має бути посилена, а управління банком потребує поліпшення*, оскільки зараз можна завважити вплив і комерційних, і політичних сил. Рада НБУ, в якій домінують провідні представники бізнесу та політики, у її теперішньому вигляді повинна бути скасована, а Голова НБУ та його/її заступники мають призначатися на фіксований термін. Влада має утриматися від ухвалення законодавчих рішень, які загрожували б незалежності НБУ, як, наприклад, пропозиції щодо фінансування різних державних витрат за рахунок майбутніх прибутків НБУ. Монетарну політику в Україні повинна розробляти незалежна Рада з питань монетарної політики. Вона повинна складатися з незалежних професіоналів, які мають чітко окреслені повноваження та фіксовані терміни роботи на посаді. НБУ також треба підняти свій професійний рівень і користуватися найкращим міжнародним досвідом. Необхідно розробити та ухвалити новий закон України про Національний банк України, який би враховував ці моменти.
2. Упродовж наступних трьох років Україна має перейти до *повноцінного режиму інфляційного таргетування*, який передбачає наявність плаваючого обмінного курсу. Перехідний період надає НБУ достатньо простору для зменшення поточної інфляції до рівня 2–3%, для інформування населення про певні орієнтири щодо майбутньої динаміки обмінного курсу, а також для зменшення рівня доларизації. Паралельно НБУ має оптимізувати інструменти монетарної політики та свій процес ухвалення рішень.
3. Під час фінансової кризи Україна посилила *валютний контроль*. Оскільки криза згасає, валютні обмеження можна ослабити. Передусім Україна має прагнути досягнення конвертованості гривні за поточним рахунком, не торкаючись поки що операцій з капіталом. Водночас чимало наявних норм валютного регулювання утворюють непотрібні ускладнення, які треба усунути.

## Збалансованість бюджету у середньостроковій перспективі

Через фінансову кризу Україна зіткнулася з великим тимчасовим дефіцитом бюджету, який необхідно ліквідувати впродовж кількох наступних років. Причиною дефіциту бюджету є передусім те, що надходження від податків упали навіть більше, аніж ВВП, що цілком природно за умов такої кризи. Надходження від податків стрімко зросли 2005 року, оскільки у податковому законодавстві було усунуто цілу низку прогалин, а збір податків поліпшився. Водночас залишилися податкові прогалини для приватних підприємців і для сільського господарства. Податки з підприємств в Україні вже надто високі, а податкове адміністрування досить жорстке, тимчасом як приватні особи перебувають у кращій ситуації завдяки непрогресивному прибутковому податку у 15% та спрощеній системі оподаткування фізичних осіб-підприємців.

Водночас державні витрати в Україні зросли під час кризи щодо до ВВП, а політична ситуація не давала змоги вжити необхідні заходи фіскальної корекції. Порівняно з іншими країнами, що перебувають на тому самому рівні економічного розвитку, державні витрати в Україні становлять дуже велику частку ВВП.

Найбільш нагальне фіскальне завдання – усунення дефіциту бюджету впродовж кількох наступних років через скорочення невиправданих і неефективних державних витрат. У цьому зв'язку особливу увагу треба приділити трьом групам державних витрат. Перша група – це субсидії на ціни на газ, електроенергію та вугілля, які поглиблюють енергетичну залежність України, корумпованість і призводять до неефективного використання енергії. Іншою серйозною проблемою є надзвичайно великі державні витрати на фінансування системи пенсійного забезпечення, що становлять близько 16% ВВП. Цей показник найвищий у світі і майже удвічі перевищує середні витрати на

державне пенсійне забезпечення в Європі. Навіть більше, велику частину цих коштів витрачають на порівняно молодих і здорових людей, яким не було б призначено пенсії в європейських країнах. Третя група – це необґрунтовані субсидії підприємствам. Якщо ці три проблеми буде успішно вирішено, зникне потреба скорочувати інші статті державних витрат. Усі політики мають усвідомлювати, що Україна не має можливостей для великих соціальних витрат, і будь-які спроби підвищити їх призведуть лише до зменшення економічного добробуту. Ключовий принцип фіскальної політики має полягати у тому, щоб жити тільки на власні кошти. До того ж прямі виплати громадянам завжди краще за непрямую допомогу, яку надають через інституції, що функціонують вельми погано.

Інше нагальне фіскальне завдання – удосконалення адміністрування податків у контексті поліпшення державного врядування. За рівнем складності сплати податків Україну вважають однією з найгірших країн у світі згідно з рейтингом Світового банку “Проведення бізнесу”. Кількість податкових платежів треба радикально скоротити і спростити. Треба створити можливість подавати податкові декларації і сплачувати податки за допомогою електронних засобів.

Зважаючи на фінансові потреби України та відсутність міжнародного фінансування, країна не має іншого вибору, як покладатися на міжнародні фінансові організації, передусім МВФ, у короткостроковій перспективі. Оскільки ці кредити надають, якщо виконується низка спеціальних умов, МВФ став рушійною силою недавніх реформ в Україні. Проте Україна може покладатися на фінансування МВФ лише впродовж певного часу і повинна підготуватися до припинення цього фінансування. Коли країна стане фінансово стабільною, ціна запозичень і для уряду України, і для українських компаній знизиться, але, знову-таки, це залежатиме від здатності української влади скоротити бюджетні видатки.

Якість бюджетного процесу можна серйозно поліпшити, збільшивши часові межі бюджетного планування. Тоді політики зможуть зосередитися на результатах використання бюджету і зробити економічну політику орієнтованішою на результати. Міжнародний досвід доводить, що цієї мети можна досягти завдяки застосуванню середньострокового бюджетного планування. Такий багаторічний підхід до розробки бюджету пов’язує планування, бюджетну політику, політичні цілі та формування бюджету на середньостроковий період. Він дає змогу політикам збалансувати досягнення цілей короткострокової політики з довгостроковими потребами розвитку країни та підвищити ефективність розподілу державних коштів. Український уряд міг би підготувати середньостроковий план витрат після ослаблення кризи на період 2011–2013 років.

### *Рекомендації*

1. Україна повинна збалансувати державний бюджет у середньостроковій перспективі через скорочення державних витрат. Уряд України має переглянути зобов’язання держави з таким розрахунком, щоб зробити їх фінансово реалістичними. Влада повинна чинити опір будь-яким експансіоністським фіскальним ініціативам. Можна виділити три види надмірних державних витрат: цінкові субсидії, субсидії підприємствам і витрати на пенсійне забезпечення. Цінкові субсидії та субсидії підприємствам треба мінімізувати, тимчасом як над витратами на пенсійне забезпечення треба встановити контроль через здійснення глибокої пенсійної реформи. Очевидно, спроби підвищити рівень надходжень до державного бюджету України сьогодні не мають під собою підстав і будуть згубними для економіки.
2. Першим завданням нового уряду України після президентських виборів буде ухвалення довгоочікуваного державного бюджету на 2010 рік. З багатьох причин дефіцит бюджету необхідно суттєво знизити, і саме цей бюджет надає шанс стратегічно скоротити державні витрати, доки ще панує криза. Найважливішим заходом мало б стати підвищення тарифів на газ та опалення для скорочення потреби в урядових субсидіях “Нафтогазу України” та іншим компаніям у сфері енергетики та комунального господарства, які тримаються на плаву за рахунок урядової підтримки. Іншим важливим заходом було б обмеження загальном витрат на пенсійне забезпечення за одночасного посилення цільового (адресного)

характеру системи соціального забезпечення з тим, щоб захистити найвразливіші домогосподарства.

3. *Україна має ухвалити Податковий кодекс.* Він досить добре розроблений, і його ухвалення внесе ясність і стабільність у систему оподаткування та сприятиме належному адмініструванню податків.
4. *Подальші поліпшення системи адміністрування податків* необхідні не так для того, щоб підвищити доходи, як для того, щоб поліпшити державне управління, як це пропонує Американська торгова палата та доповідь Світового банку “Проведення бізнесу”. Зокрема має бути поліпшена система відшкодування ПДВ експортерам.
5. Україна має наслідувати приклад Росії щодо запровадження єдиного внеску на загальнообов’язкове соціальне страхування. Водночас функція збору податків і внесків на соціальне страхування має бути зосереджена в Державній податковій адміністрації України для поліпшення та спрощення збору податків і для платників податків.
6. *Україна повинна ухвалити Митний кодекс.* Він досить добре розроблений, і його ухвалення внесе ясність і стабільність у митну систему та сприятиме поліпшенню митного адміністрування, яке наразі надзвичайно заплутане.
7. Уряд України повинен надалі розширювати податкову базу через скорочення податкових пільг, особливо тих, що надані виробникам сільськогосподарської продукції та заможним фізичним особам-підприємцям. Зокрема новий єдиний внесок на загальнообов’язкове соціальне страхування має застосовуватися також і до цих суб’єктів. Водночас уряд має утриматися від відновлення вже скасованих галузевих пільг.

## Реформа фінансового сектору

З 2000 до 2008 року в Україні відбулася масштабна монетизація економіки. Грошова маса (М3) зросла з 15% ВВП до 54% наприкінці 2008 року. Більшу частину цього становили позики приватних банків українським компаніям і споживачам. Цей великий кредитний бум був одним з рушіїв високого економічного зростання України в ті роки.

Банківський сектор також зазнав суттєвих структурних трансформацій. Банківська справа потребує великого капіталу, а українські бізнесмени не мали відповідних коштів у своєму розпорядженні. Тому багато великих українських бізнесменів продали свої банки європейським і російським банкам. Для того, щоб отримати гарну ціну, вони робили “очищення” своїх банків перед продажем, а іноземні банки надалі поліпшували їх. На 2008 рік близько 40% банківського капіталу припадало на іноземні банки. Удосконалення та розвиток цієї відкритої та конкурентної банківської системи принесли Україні 30 місце з 183 за рейтингом Світового банку “Проведення бізнесу”.

Водночас і іноземні, і українські банки великою мірою фінансувалися за рахунок іноземних кредитів. Комбінація різкого зростання кредитування з його фінансуванням за рахунок іноземних позик утворювала вагомий ризик для стабільності банківського сектору. Банки, а також їхні клієнти потерпали через невідповідність валютної структури доходів і кредитів, коли позики надавали в доларах, а більшість кредитів і прибутків було деноміновано у гривнях.

Тому не дивно, що шок з ліквідністю у вересні 2008 року та наступна девальвація гривні створили серйозну загрозу для багатьох банків. Дуже скоро масового характеру набули панічні вимоги про повернення вкладів. НБУ вдалося стримати цей процес, заборонивши людям забирати свої депозити. Загалом вісім потужних банків зіткнулися із серйозними проблемами. Один з них продано російському банку, тимчасом як інші держава взяла під свій контроль і рекапіталізувала. Після першого удару кризи банківська система продовжує перебувати у стані напруження, але ситуацію з депозитами стабілізовано, що сигналізує про повернення певної довіри. Проте банки не відновили повноцінного кредитування. Стабілізація на рівні системи загалом приховує велику різницю між

банками – недавно рекапіталізовані державні банки та банки, що перебувають у власності іноземних бізнесменів, нарощують обсяги депозитів, тимчасом як українські банки продовжують стикатися з великим відпливом коштів. Банки продовжують скорочувати кредитні портфелі.

Зважаючи на гостроту фінансової кризи, вражає те, що платіжна система не зруйнувалась, як це відбувалося впродовж місяця після фінансового краху Росії в серпні 1998 року. Всі 17 європейських банків, які мали філії в Україні, погодилися не лише залишитися в країні, а й рекапіталізувати свої українські банки на суму в 2 млрд доларів США, і вони це зробили. Чотири великих російських банки скористалися нагодою, щоб розширити свою діяльність в Україні. Здебільшого завдяки банкам, що належать іноземним власникам, рефінансовано 80% суми виплат з обслуговування зовнішнього боргу України 2009 року. На них припадає більша частина іноземних прямих інвестицій, що надійшли до України 2009 року.

На травень 2009 року банківську кризу начебто вдалося стримати. Розрив між ставками надання позик і залучення коштів трохи перевищив 10% річних, що обіцяло банкам, які залишилися на ринку, відмінну прибутковість, за рахунок якої вони могли б збалансувати свої щораз більші втрати за кредитами. Попередній висновок з банківської кризи полягає в тому, що з десяти найпотужніших українських банків лише найбільший залишається приватним і українським. З тих дев'яти, що залишилися, три – державні, чотири належать європейським банкам і два – російським. Держава та Росія розширюють свою присутність; частка, контрольована європейськими банками, зберігається на тому самому рівні, тимчасом як питома вага приватних українських банків суттєво зменшилася. Отже, поки що бажаної консолідації української банківської системи не відбулося, кредитування падає, але банківська система вижила.

Незважаючи на певну стабілізацію ситуації в банківському секторі, поліпшення ліквідності та реструктуризацію зовнішнього боргу, банківський сектор зіткнувся з проблемою платоспроможності. Коефіцієнт поганих кредитів поступово зростає і, можливо, ще не досяг свого піку. Таким чином, існує очевидний ризик подальших банківських дефолтів, а банківському сектору знадобиться додатковий капітал, щоб витримати майбутні удари.

Дуже вірогідно, що поточна криза докорінно змінить український банківський сектор. По-перше, велика частка банківського сектору належить європейським, російським банкам і державі, тимчасом як банки з українським капіталом представлені здебільшого невеликими та середніми банківськими установами. В останній категорії бажана консолідація, щоб зміцнити ці банки. По-друге, банки звертатимуть більше уваги на валютну незбалансованість у майбутньому та обмежуватимуть валютне кредитування суб'єктів, що не мають валютних надходжень. Вони також стануть обережнішими, беручи іноземні позики. По-третє, мине деякий час, доки в Україні відновиться процес розширення кредитування і, можливо, відбудеться радикальний зсув на користь кредитування в національній валюті.

Численні дослідження свідчать, що фінансовий сектор відіграє важливу роль в економічному зростанні. Вражає, що жоден із 17 іноземних банків, представлених в Україні, не лише не пішов з ринку під час кризи, а й рефінансував і рекапіталізував свої українські підрозділи. Таким чином, широка іноземна присутність була стабілізаційним фактором.

Подальше вдосконалення банківського сектору вкрай необхідне, зважаючи на його велике значення для України, але суттєві поліпшення у цьому секторі за останні роки відбувалися майже повністю за рахунок дій ринкових сил у взаємодії з іноземними компаніями, тимчасом як НБУ відігравав радше пасивну роль. Було б необачно вимагати, щоб НБУ раптово став дуже активним, хоча він повинен все ж таки виконувати певні функції.

Стабілізація фінансового сектору вкрай важлива для того, щоб банки могли знову розпочати кредитування реального сектору економіки. У середньостроковій перспективі реформи фінансового сектору мають зосередитися на розвитку внутрішнього ринку капіталу, консолідації та підвищенні прозорості банківського сектору, відмови від входження держави у збанкрутілі системні банки.

У короткостроковій перспективі банки залишаться домінуючими на українському внутрішньому фінансовому ринку. Проте у середньостроковій перспективі вкрай необхідно розвинути українські ринки акцій та облігацій. Ринок страхування існує, але він невеликий, так само як і ринок лізингу. Пайові інвестиційні фонди в Україні доволі великі порівняно з невеликим фондовим ринком. Розвиток внутрішніх фінансових ринків збільшить доступ компаній до капіталу для фінансування їхнього розвитку та надасть більше можливостей інвесторам. Публічно виставлені на таких ринках компанії стануть прозорішими і тому менше оперуватимуть у тіньовому секторі економіки, а отже стануть кращими платниками податків, а також соціально відповідальнішими. Такі фінансові ринки приваблюють великих іноземних портфельних інвесторів, що підтримує економічне зростання.

За короткий час після здобуття незалежності Україна створила свої власні фінансові ринки, але вони лишаються рудиментарними з дуже низькою ліквідністю з багатьох причин. Продовжує викликати велике занепокоєння корпоративне рейдерство, і найкращим засобом для уникнення цієї проблеми є відсутність міноритаріїв, але тоді стане неможливою будь-яка торгівля акціями. Таким чином, більшість компаній мають дуже невеликий рівень акцій у вільному обігу, і загальний обсяг акцій у вільному обігу на фондовому ринку також дуже незначний. Головна причина корпоративного рейдерства – слабе і суперечливе комерційне законодавство. Ось чому Господарський кодекс України треба скасувати, а Цивільний кодекс України – поліпшити. Слабе корпоративне управління в Україні дає змогу власникам основного пакета акцій посилювати свої позиції за рахунок міноритарних акціонерів через розмивання капіталу, трансфертних цін та інших форм вилучення капіталів з компаній. Власники ж міноритарних пакетів акцій не можуть бути впевненими в реалізації своїх прав на справедливую частку у прибутках чи дивідендах. Тому багато акцій, що продаються в Україні, – це акції компаній, контрольний пакет акцій яких належить державі. Українські компанії здійснили випуски облігацій у великих обсягах, але під час фінансової кризи облігації знецінилися. 2009 року Україна нарешті впровадила в дію важливий Закон України “Про акціонерні товариства”. Сподіваємося, цей закон зможе вирішити багато з цих проблем, але його фактичні результати ще попереду.

Україна має двох регуляторів фінансових ринків: Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг і Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку. Обидва регулятори слабкі, тому уряд повинен розглянути питання щодо об'єднання їх і розширення їхніх повноважень і ресурсів. У будь-якому разі необхідно зміцнити їхню політичну і фінансову незалежність і поліпшити професійний рівень. До 2009 року на фондовому ринку домінувала одна біржа, яка не була дуже динамічною. Обсяги торгівлі на фондовому ринку в Україні суттєво зросли, коли було утворено нову фондову біржу в Києві, яка швидко стала домінуючим центром торгівлі.

Усі ці проблеми призводять до дуже низької ліквідності ринків українських акцій та облігацій. Такі ризики та проблеми в сукупності означають, що ціни і на акції, і на облігації дуже низькі, а ринок перебуває в пастці низької ліквідності. Якщо українські компанії і продають свої акції на фондовому ринку, вони вважають за краще робити це в Лондоні, Франкфурті чи Варшаві, аніж в Україні. Українські корпорації, безумовно, повинні мати право продавати акції за кордоном, але внутрішній режим варто реформувати таким чином, щоб національний фондовий ринок міг привабити більше торговців.

Фінансові ринки можуть поліпшуватися лише поступово. Однак, зважаючи на недавній занижений рівень цін, вони можуть зрости доволі різко. Врешті-решт, індекси українських акцій подвоїлися 2009 року. Прибутки від інвестицій в акції та облігації оподатковуються нині іншим чином, аніж банківські депозити. Це оподаткування має бути вирівняне, і всі прибутки з капіталу треба оподатковувати однаково. Після стабілізації ринку страхування страхові компанії мають оподатковуватися так само, як інші фінансові компанії.

У наступні кілька років потрібно внести зміни або ухвалити велику кількість законів у фінансовій сфері, але навряд чи це може бути пріоритетом на 2010 рік.

## Рекомендації

1. *Недавно націоналізовані банки необхідно приватизувати.* У розпалі кризи державні банки допомагали уряду України в різних “рятувальних операціях”. Коли криза скінчиться, таку практику треба припинити. Влада повинна згорнути такі надзвичайні заходи і дозволити двом старим державним банкам – Ощадбанку та Укресімбанку – повернутися до виконання їхніх традиційних функцій спеціалізованих державних банків. Уряд також повинен реструктуризувати націоналізовані банки та підготувати їх до приватизації одразу ж після завершення кризи.
2. Важливе завдання – збільшення пропозиції акцій на українських фондових біржах. Згодом ринок сам висуне вимоги щодо поліпшення якості таких акцій. Найефективнішим короткостроковим заходом могла б стати *вимога до державних підприємств підвищити частку акцій у вільному обігу принаймні до 20%*. Це збільшило б пропозицію акцій і прозорість, таким чином підвищуючи ліквідність, що має також призвести до зростання цін на акції. Проте перед продажем своїх акцій державні підприємства мають бути зобов’язані поліпшити управління і пройти міжнародний аудит. Оскільки такий продаж акцій буде рівнозначним приватизації, уряд зможе отримати більше грошей від приватизації. Загальна ринкова вартість державних компаній зростає, що також сприятиме подальшій приватизації.
3. Уряд має розглянути можливість об’єднання двох регуляторів – Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України та Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку – у єдиний регулятор фінансових ринків і надати йому відповідні повноваження та ресурси.

## Розділ 4

# МІКРОЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА:

## ЯК ПОЛІПШИТИ ПІДПРИЄМНИЦЬКЕ СЕРЕДОВИЩЕ

Після розпаду Радянського Союзу Україна приступила до ринкової трансформації економіки, але процес реформ відбувався повільно і безсистемно. У результаті регуляторна система в країні лишилася недобудованою. Численні викривлення ринку спричинили корупцію. Задоволення бізнес-інтересів через корупцію стало повсюдним. Як наслідок погане підприємницьке середовище стало бичем для економіки України у пострадянський період.

### **Зовнішній “якір”: поліпшення позиції у рейтингу Світового банку “Проведення бізнесу” (Doing Business Index) на 40 пунктів**

Рейтинг Світового банку “Проведення бізнесу”, який оцінює підприємницьке середовище за десятьма показниками, подає дуже чітку картину. Україна посіла 142 місце серед 183 країн. Це набагато нижче, ніж позиція України в рейтингах доходів і набагато нижче рівня розвитку її людського капіталу. Особливо важкі умови для бізнесу в питаннях отримання дозволів на будівництво і сплати податків. За цими показниками Україна перебуває на 181 місці у світі. Дуже низька також ефективність процедур організації та ліквідації приватних підприємств, реєстрації прав власності, зовнішньої торгівлі, тимчасом як функціонування ринку праці оцінено досить високо. У рейтингу сприйняття корупції міжнародної антикорупційної організації “Transparency International” Україна 2009 року посіла 146 місце зі 180 країн.

Рейтинг Світового банку “Проведення бізнесу” – це ще й своєрідна добра порада, що робити для поліпшення ситуації. На 2010 рік Україна повинна покласти собі за мету просунути в рейтингу на 40 пунктів. Кілька пострадянських країн досягли надзвичайних результатів. Естонія вже багато років входить до двадцятки країн з найкращими умовами провадження бізнесу. Неймовірно, але Грузія за короткий час піднялася в рейтингу на 94 позиції: з 112 місця 2006 року на 18 місце 2008 року. Азербайджан – з 97 місця 2008 року на 38 місце 2009 року. Ці приклади демонструють, що пострадянські країни мають можливості для суттєвих стрибків уперед. Такі успіхи підтверджують висновок: радикальні зміни зробити легше, ніж потроху поліпшувати старі бюрократичні правила. Краще скасувати нікчемні процедури, аніж вдосконалювати їх. Звичайно, досягти відчутних результатів у маленьких країнах з менш складною системою управління легше. Український уряд повинен зосередитися на шести найслабших місцях: видача дозволів на будівництво, сплата податків, відкриття підприємств, закриття підприємств, зовнішня торгівля і реєстрація прав власності.

Завершення інституційних реформ задля створення сприятливих підприємницьких умов, які стимулюватимуть економічне зростання і залучення інвестицій – одне з найважливіших і найскладніших завдань для України. Регуляторна політика повинна усунути наявні перешкоди для бізнесу, створити привабливі умови та відкрити економіку України для підприємців. На нинішньому етапі економічного розвитку, коли від розвитку підприємництва так багато чого залежить, здійснення таких реформ життєво важливе.

## Дерегулювання: ключ до економічного зростання

Україна має низький рівень привабливості для провадження бізнесу, тому що законодавство і регуляторна практика у сфері господарської діяльності продовжують зберігати численні перешкоди, що стримують розвиток підприємництва. Конфлікти інтересів між державною бюрократією та бізнесом сильні і повсюдні. Бюрократія зацікавлена у збереженні цих перешкод господарській діяльності, оскільки вони зміцнюють адміністративний контроль над бізнесом і відкривають широкі можливості для корупції та здириництва.

Підприємці не обов'язково потерпають від корупції та перешкод. Корупція коштує їм часу і грошей, але вона зменшує конкуренцію. Великі ж компанії отримують вигоду від тиску на потенційних конкурентів, що дає їм змогу встановлювати набагато вищі ціни.

Через обмеженість конкуренції найбільше потерпають споживачі, які змушені сплачувати вищі ціни внаслідок обмеженої конкуренції, тимчасом як їхні доходи залишаються низькими через те, що корупція стримує економічне зростання. Щоб здійснити рішучий прорив, необхідно буде подолати опір бюрократії, яка матеріально зацікавлена у корупції. Це зазвичай легше зробити через радикальне дерегулювання певної сфери, аніж поступовими заходами, але жодний уряд не може здолати бюрократію моментально.

Перешкод для входження на ринок багато. Серед них – процедури реєстрації, ліцензування, отримання дозволів, пряме здирицтво.

*Реєстрація підприємств.* Останнім часом систему реєстрації суб'єктів господарської діяльності суттєво вдосконалено: створено державні реєстри підприємців і широку мережу реєстраційних органів, запроваджено спрощений порядок подання документів на реєстрацію за принципом "єдиного вікна". Проте наявний режим роботи реєстраційних органів обмежує їхню доступність, а надмірно довгий перелік необхідних документів змушує підприємців виконувати масу підготовчої роботи.

*Ліцензування.* В Україні зберігається необґрунтовано широка практика ліцензування господарської діяльності підприємств. Певні види діяльності, для яких законодавство передбачає процедуру ліцензування, не становлять небезпеки для здоров'я і життя людей, довкілля або національної безпеки. У багатьох випадках ліцензування переслідує суто бюрократичну мету – забезпечення контролю над підприємцями на користь відповідного ліцензійного органу. Складні процедури та надмірні вимоги до переліку документів, які мають подавати підприємці, щоб отримати ліцензії, посилюють перешкоди для початку господарської діяльності та створюють базу для корупції.

*Дозвільна система.* Громіздка система надання дозвільних документів – ще одна сфера, де зберігаються великі перешкоди для початку господарської діяльності і де корупція найбільш поширена. Чинне законодавство дозволяє численним державним органам установлювати індивідуальні вимоги до отримання дозволу на провадження господарської діяльності, визначати процедури і терміни видання дозволів. Правила технічного регулювання іноді змушують підприємців відмовлятися від обраного виду господарської діяльності.

*Надання платних державних (адміністративних) послуг.* Упродовж останніх років поширилася практика делегування міністерствами та іншими державними органами їхніх повноважень з видачі дозволів різним підприємствам, які надають послуги на платній основі. Часто подібне залучення посередників дорівнює легалізованому здирицтву. Тарифи іноді встановлюють державні органи, але частіше – приватні підприємства, які надають послуги і мають дозвіл установлювати ціни на власний розсуд. Уряд не повинен вимагати використання таких приватних посередників і повинен покласти край вимогам щодо надання послуг через таких посередників. Якщо послуги справді потрібні, органи влади мають надавати їх за плату, встановлену центральними органами виконавчої влади. Вимоги державних органів користуватися платними послугами збільшують ви-



трати підприємців, пов'язані з початком господарської діяльності, скорочують доходи бюджету і породжують корупцію.

Після того, як підприємство успішно зареєстровано і суб'єкт господарської діяльності засновано, у поточній діяльності він стикається з іншими перешкодами – перевітками державними органами і поганим доступом до інфраструктури.

*Перевірки.* Численні центральні та місцеві органи влади мають право здійснювати планові та позапланові перевірки, які завжди були гострою проблемою для підприємців. У зв'язку із цим 2007 року ухвалено законодавство, яке передбачало кардинальну перебудову системи нагляду у сфері підприємницької діяльності. Проте контролюючі органи затримали підготовчу роботу, і перехід на нові стандарти перевірок не відбувся. У зв'язку з економічною кризою в Україні запроваджено мораторій на планові перевірки до 31 грудня 2010 року (за винятком суб'єктів господарської діяльності з високим ступенем ризику). Позапланові перевірки обмежено лише випадками порушення підприємцями вимог законодавства. Проте це – тимчасове рішення; зайві перевірки потрібно припинити назавжди.

*Доступ до інфраструктури.* Державні монополії контролюють доступ підприємств до водопостачання, каналізації, постачання електроенергії, газу, послуг залізничного транспорту та трубопроводів. Вони часто без законних підстав відмовляють підприємцям у доступі або вимагають від них хабарів за підключення підприємств до мереж.

Підприємці не зовсім беззахисні. Нині найкращим захистом є спрощення і мінімізація контактів з органами влади, проте інституційна підтримка та громадський контроль перебувають на низькому рівні.

*Спрощене оподаткування малого бізнесу.* Найуспішніша модель дерегулювання підприємницької діяльності – широке застосування спрощених систем обліку, звітності та оподаткування, запроваджених в Україні 1998 року. Малі підприємці сплачують низький єдиний податок або простий податок з обороту. Цю систему застосовують до мільйонів підприємців – фізичних осіб, які завдяки цьому змогли у несприятливих умовах підтримувати свій бізнес. Проте багато підприємців – фізичних осіб, які мають великі доходи, сплачують мізерні податки, що свідчить про несправедливість спрощеної системи оподаткування. Безумовно, певні види високооплачуваних видів професійної діяльності мають бути вилучені зі спрощеної системи оподаткування. До того ж ставка єдиного податку не коригувалася з урахуванням інфляції. Більшість підприємців не сплачують податків на соціальне забезпечення. Це означає, що в майбутньому їхня державна пенсія буде мінімальною і державний пенсійний фонд отримує недостатнє фінансування. Все ж спрощена система оподаткування підприємців – фізичних осіб має і надалі широко застосовуватися в умовах несприятливого підприємницького середовища. Ми рекомендуємо розробити й окремим законом затвердити на національному рівні єдиний перелік видів економічної діяльності, що підпадають під спрощену систему оподаткування та звітності.

*Інституційна підтримка.* Рушійна сила лібералізації державного регулювання малих підприємств в Україні, про яку йшлося вище, – Державний комітет України з питань регуляторної політики і підприємництва. Він залишається найпотужнішим адвокатом малих підприємств, і його роль у розробленні політики на користь таких підприємств вирішальна. Комітет повинен функціонувати як омбудсмен малого бізнесу і всередині уряду, і у відносинах з іншими органами влади.

*Опротестування, відповідальність і громадський контроль.* Українські підприємства мають обмежені можливості щодо опротестування дій державних службовців або притягнення їх до відповідальності у судах чи в інший спосіб. Асоціації підприємств не залучають до формування державної політики, і вони не є ефективними захисниками бізнесу. Зрідка відбувається громадське обговорення проектів законодавчих актів. Замість цього для захисту своїх інтересів і здійснення тиску на владу підприємці почали організовувати вуличні акції протесту.

## Рекомендації

Сприяння розвитку підприємництва зумовлює необхідність невідкладного глибокого реформування регуляторної системи 2010 року. Основний ризик для реформ – потужність інтересів корупційного середовища, якому вигідна ситуація, що склалася. Враховуючи це, потрібно зробити основний наголос на простих та радикальних заходах у кожній сфері, максимальному скороченні контактів між підприємцями та чиновниками, жорсткому регулюванню без двозначних тлумачень законодавства і забезпеченні цілковитої прозорості всіх процедур.

1. *Утворення підприємства* нині потребує виконання десяти процедур, які займають 27 днів (дані доповіді Світового банку “Проведення бізнесу в Україні”). Цей процес необхідно скоротити до однієї процедури – реєстрації суб’єкта підприємницької діяльності у податкових органах з отриманням номера платника податків. Процедура повинна виконуватися впродовж одного дня і бути безплатною, як, наприклад, у практиці Нової Зеландії, де не вимагається жодної іншої реєстрації підприємства, крім постановки на облік у податкових органах. Усі інші процедури варто скасувати.
2. Необхідно ухвалити *новий закон України про ліквідацію підприємств*, щоб мінімізувати час і витрати на процедуру ліквідації і щоб власники підприємств після ліквідації отримували якомога більше належних їм активів.
3. *Видача дозволів на будівництво* є дедалі складнішою процедурою в Україні. Метою повинно стати спрощення процесу з 30 процедур до невеликої їх кількості, а також скорочення необхідного часу з 476 днів до невеликої частини цього терміну. Дозволи повинен видавати архітектор міста, чиї повноваження необхідно розширити і включити до них всі функції міського планування. Місто повинно надавати всі необхідні послуги, такі як постачання електроенергії, газу, води та каналізаційні послуги після схвалення будівництва архітектором міста. Муніципалітети України повинні організувати свою роботу таким чином, щоб надавати послуги замість того, щоб вимагати від кожного заявника бігати по колу, організовуючи роботу міста.
4. Процес *реєстрації прав власності* можна скоротити з десяти до, ймовірно, трьох процедур. До угоди купівлі-продажу нерухомості має входити і будівля, і земля. Вимоги до угоди повинні обмежуватися нотаріальним посвідченням, а також реєстрацією в реєстрі прав власності на нерухомість і державному земельному кадастрі.
5. Перелік видів господарської діяльності, які підлягають *обов’язковому ліцензуванню*, необхідно мінімізувати і включити до нього лише ті види діяльності, що становлять загрозу життю і здоров’ю населення, довкіллю і національній безпеці. Новий закон України про ліцензування повинен встановлювати чіткі юридичні вимоги до ліцензування.
6. Отримання офіційних *дозволів* повинно залишитися лише для видів господарської діяльності, внесених у виключний перелік, чітко визначений законодавством. Процедури отримання дозволів у сфері пожежної безпеки і будівництві варто спростити. У разі, якщо це не надто дорого, необхідно запровадити повні, без винятків, технічні стандарти ЄС.
7. Уряд повинен *радикально скоротити кількість органів, які мають право здійснювати перевірки*. Кількість законних підстав для перевірок повинна бути зменшена. По суті, перевірки на підприємствах можуть бути виправдані лише питаннями безпеки життя та здоров’я. Всі застрілі, бюрократичні і невиправдані вимоги, на яких базується наявна практика планових перевірок, необхідно скасувати.
8. Законодавчо необхідно запровадити *рівний і недискримінаційний доступ підприємців до користування послугами природних монополій*, зокрема з постачання електроенергії,

газу, води, каналізації, надання послуг залізниці і трубопроводів. Будь-яка необґрунтована відмова має зумовлювати відповідальність винного у вигляді відшкодування завданих збитків.

9. Необхідно ухвалити Закон України “Про товариства з обмеженою відповідальністю”.
10. Уряд України має встановити перелік *послуг*, які державні органи повинні надавати підприємцям безплатно і до якого має бути забезпечено вільний доступ в інтернеті. Подібно до цього уряд повинен встановити перелік державних платних послуг і їхні ціни або єдину методику розрахунку таких цін.
11. Окремим законом потрібно *затвердити перелік усіх видів господарської діяльності, що підпадають під спрощену систему оподаткування, обліку та звітності*. Цей закон повинен заборонити органам місцевого самоврядування і місцевим податковим інспекціям обмежувати види діяльності, що підпадають під спрощену систему.

## Відновити процес приватизації

Приватизація є однією з найважливіших реформ постсоціалістичної трансформації. Не буде перебільшенням твердження про те, що всі економічні успіхи пострадянської України походять з приватного сектору, якому країна завдячує майже цілком за економічне зростання та якісні зміни. Проте приватизацію досі не завершено. До 1998 року було реалізовано програми малої та масової приватизації. Однак проголошений 2000 року перехід до приватизації стратегічних галузей і природних монополій одразу ж перетворився на неконтрольований процес продажу найбільш привабливих державних компаній, обраних великим українським бізнесом, який був тісно пов'язаний із владою. Останніми роками загострення політичної ситуації в країні фактично призвело до повного паралічу приватизаційного процесу.

*Криза приватизації.* Починаючи з 2005 року, приватизаційний процес в Україні зупинився. Якщо 2004 року було продано за рік 1 236 державних об'єктів, то 2008 року – лише 282, а за 9 місяців 2009 року – 173 об'єкти. За цей період приватизовано лише одну компанію стратегічного значення – Криворіжсталь. Здебільшого продавали невеликі об'єкти та об'єкти незавершеного будівництва. Орієнтація на “дорогу” приватизацію призвела до накопичення в державній власності непривабливих для інвесторів об'єктів – дрібних пакетів акцій, збиткових підприємств і земельних ділянок під об'єктами приватизації.

*Незадовільне інституційне забезпечення приватизації.* Фонд державного майна України з 1992 року керує приватизаційним процесом, проте він функціонує на основі тимчасових правил, оскільки парламент не ухвалив відповідного закону про його статус. Головна проблема полягає у тому, що Фонд підпорядковується і Президентові, і парламенту, що призводить до постійних адміністративних конфліктів, через які межі його відповідальності і його підзвітності чітко не визначено. Голова Фонду державного майна має бути звичайним членом Кабінету Міністрів України, як і в інших країнах. Інша проблема полягає в тому, що Фонд займається і приватизацією, і управлінням об'єктами державної власності, що створює конфлікт інтересів. Більшість голів Фонду держмайна бачили себе міністрами приватизації, тимчасом як інші діяли як керівники державною власністю. Задля прискорення процесу приватизації та усунення конфлікту інтересів ці дві функції необхідно інституційно відокремити.

*Збільшення національних ризиків.* З просуванням приватизації збільшується частка об'єктів, щодо приватизації яких виникають дискусії. До такої категорії належать стратегічні галузі, такі як військово-промисловий і паливно-енергетичний комплекси, наука, природні монополії (залізниця, телекомунікації, житлово-комунальний комплекс, пошта) і соціальна сфера (освіта, охорона здоров'я, культура). Зважаючи на слабкість державної регуляторної системи, передавання таких активів у приватну власність має великі ризики для національної безпеки, економічних інтересів країни і населення.

*Збільшення ризиків інвесторів.* Приватизація в Україні була об'єктом безперервної політичної боротьби. У результаті плани приватизації постійно переглядають, а приватизаційні конкурси з продажу стратегічних підприємств часто скасовують. Приватизаційний процес втратив привабливість і для вітчизняних, і для іноземних інвесторів. Через надмірно високі політичні ризики спостерігається падіння попиту, а відтак і цін продажу на запропоновані до приватизації об'єкти. Мало хто вірить у те, що проголошена приватизація відбудеться, і ще менше – у те, що переможець приватизаційного конкурсу збереже придбане майно.

*Інші методи захоплення державного майна.* Доки офіційну приватизацію загальмовано, інтерес до отримання державної власності залишається. Багато майна, що формально є власністю держави, не контролюється нею. Керівники підприємств або приватні бізнесмени часто знаходять тіньові способи викачування коштів і відчуження майна державних компаній. Вони контролюють право розпорядження коштами, але не зацікавлені в інвестиціях або майбутній вартості компаній, оскільки не можуть продати державне підприємство собі на користь. Найбільш розповсюджений метод завершення цього процесу – фіктивне банкрутство державних компаній і передача майна кредиторам, часто пов'язаним з тіньовими власниками майна.

*Незахищеність прав власності.* Практика останніх років демонструє збільшення переліку зобов'язань, які встановлюють для покупців державних компаній на приватизаційних конкурсах. Такі зобов'язання непрозорі, оскільки їх важко оцінити, невиконання зобов'язань зумовлює юридичні ризики. Такі зобов'язання підривають права власності, які купують на конкурсі, адже виконання їх завжди можна поставити під сумнів. Відповідно, такі зобов'язання також знижують вартість об'єктів, що приватизуються, і таким чином уповільнюють процес приватизації. Тому варто скоротити до мінімуму умови, які встановлюють для покупців об'єктів приватизації. Замість інвестиційних конкурсів держава має продавати об'єкти державної власності просто на аукціонах.

*Обмеження прав власності у сільському господарстві.* Приватизацію сільськогосподарських земель не було завершено через мораторій на їх продаж. Внаслідок такого обмеження прав власності вартість сільськогосподарської землі нині штучно занижено на користь тих, хто орендує великі масиви землі, тимчасом як шість мільйонів власників не можуть отримати достойну ціну за свою ділянку. Інший наслідок – землю не можна використовувати як заставу, що ускладнює доступ фермерів до банківського кредитування. Природно, що за таких умов обігу землі немає. За деякими даними, чверть сільськогосподарських земель не обробляється, а кількість земельних конфліктів зростає. Очевидним рішенням цих непотрібних проблем є остаточна легалізація купівлі-продажу сільськогосподарських земель, що сприятиме процвітанню сільського господарства України.

### Рекомендації

Однією з найважливіших умов відродження української економіки після кризи – відновлення масштабного приватизаційного процесу. Це дасть змогу залучити до розвитку виробництва інвестиції та потенціал приватного капіталу, а також знизити витрати на підтримку хронічно збиткових державних підприємств, збільшити доходи державного бюджету від приватизації і сплати податків ефективними приватними компаніями та їхніми працівниками. Для подолання кризи у приватизації необхідне політичне рішення про її завершення. Це поставить зрозумілу для суспільства мету і забезпечить динаміку приватизації.

1. Парламент України повинен ухвалити *Державну програму приватизації на 2010–2012 роки*, яка стане підтвердженням політичного рішення щодо завершення приватизації. Необхідно визначити межі державного сектору і виокремити всі підприємства та об'єкти, призначені для приватизації. Щоб зменшити ризики для національних інтересів, повинні бути установлені чіткі обмеження щодо тих об'єктів, які не можуть підлягати приватизації.

2. Парламент України повинен ухвалити Закон України "Про Фонд державного майна України", яким функції приватизації має бути відокремлено від функцій управління державним майном і передано двом окремим державним органам, підзвітним Кабінетові Міністрів України. Має бути створено спеціалізований орган управління державним майном для виконання відповідних функцій і реалізації прав держави як власника.
3. *Необхідно узаконити купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення.*
4. Часи масової приватизації минули, і в майбутньому приватизація має відбуватися через відкритий продаж. Щоб зробити продаж настільки легітимним, наскільки можливо, максимальнo збільшити потенційні ціни та гарантувати права власності переможців конкурсів, необхідно мінімізувати практику обтяження об'єктів приватизації додатковими вимогами та уникати спеціальних методів приватизації. Щоб скоротити обсяги корупції, треба забезпечити максимальну прозорість і публічність. Всі приватизаційні конкурси повинні оголошуватися у провідних ЗМІ завчасно для того, щоб всі інвестори мали рівні можливості. Збиткові підприємства та об'єкти незавершеного будівництва необхідно продавати на аукціонах без установлення мінімальної ціни, тому що власність на такі об'єкти лише перевантажує державу зайвими витратами. Уряд України має гарантувати права власності після приватизації. Причини для скасування приватизації потрібно чітко визначити у законодавстві, а кількість таких скасувань – жорстко обмежити.
5. *Іноземним інвесторам треба дозволити брати участь у всіх приватизаційних конкурсах, доступ до яких прямо не обмежено законодавчо задля національної безпеки або інтересів держави.*
6. Необхідно продати дрібні пакети акцій держави у компаніях, які були приватизовані раніше. Вони можуть бути продані головним власникам або на фондовому ринку задля збільшення обсягів акцій у вільному обігу. *Держава має продати якнайменше 20% загального обсягу акцій великих державних компаній, щоб збільшити вільний обіг акцій у цих компаніях, що стимулюватиме вітчизняний фондовий ринок, поліпшить корпоративне управління і збільшить ринкову вартість державних компаній.*
7. *Підприємства і нерухомість необхідно приватизувати разом із земельними ділянками, на яких вони розташовані. Потрібно також здійснити допродаж земельних ділянок, на яких розташовані уже приватизовані підприємства.*

## Поліпшити управління державним майном

Конфігурація державного сектору в українській економіці склалася стихійно – як побічний результат приватизації. На відміну від інших колишніх соціалістичних країн Україна не має офіційної концепції про те, що повинно залишатися в державному секторі. Упродовж багатьох років система управління державною власністю будувалася переважно для обслуговування приватизації. Лише останніми роками в ній почали з'являтися функції управління державним сектором і 2006 року ухвалено Закон України "Про управління об'єктами державної власності". Проте цей закон не передбачав утворення спеціалізованої системи управління державними підприємствами. Закон лише зафіксував функції і процедури, які вже виникли спонтанно.

*Державний сектор занадто великий.* Державна власність продовжує домінувати у військово-промисловому і паливно-енергетичному комплексах, природних монополіях (залізниця, трубопровідний транспорт, житлово-комунальне господарство, пошта, телекомунікації), науці, соціальної сфері; але й багато інших підприємств перебувають у державній власності. Держава змушена нести колосальне навантаження як власник підприємств, що погано функціонують і нерентабельні. Вона постійно субсидує хронічно збиткові сектори і багато великих підприємств. Внаслідок фінансової кризи державний сектор ще більше розширився через націоналізацію та державну рекапіталізацію банків.

*Застарілі методи управління.* Не менш як 86% усіх підприємств у державній власності досі управляється на основі старих радянських статутів. Радянські державні підприємства є юридичною рудиментом, якого треба позбутися. Такі статuti не забезпечують контролю за керівником підприємства, але сам керівник залежить від державних службовців профільного міністерства. Ця система не передбачає жодних наглядових функцій або прозорості. Держава не має важелів контролю, а керівники не можуть бути притягнені до відповідальності за економічні результати діяльності. Господарський кодекс України базується на практиці старих радянських державних підприємств, яку він консервує. Цей кодекс узаконює та увічнює свавільне державне втручання у ринок. Отже, його треба скасувати, а всі державні підприємства реорганізувати в акціонерні товариства або товариства з обмеженою відповідальністю.

Усі ці підприємства потрібно трансформувати в акціонерні компанії, незалежно від того, лишаються вони державними чи будуть приватизовані. Великі національні корпорації, реорганізовані в акціонерні та холдингові компанії та на частку яких припадає 60% корпоративних прав держави, лишаються некерованими, неефективними та непрозорими конгломератами.

Ті корпорації, які залишаються у державній власності, повинні отримати економічну свободу і захист від свавільного адміністративного втручання через запровадження заборони призначати державних службовців членами наглядових рад таких корпорацій. Чіткою метою таких підприємств має бути отримання прибутку, а державні інтереси мають бути захищені регуляторними вимогами, а не прямим втручанням державних службовців у господарську діяльність державної корпорації. Ефективне управління будь-якою корпорацією передбачає чіткий розподіл функцій між наглядовою радою, яка діє в інтересах власника, керівництвом, завдання якого – максимізація прибутку і вартості, та органами влади, які регулюють діяльність корпорації.

*Відсутність спеціалізованої системи управління.* Функції управління об'єктами державної власності розподілено між численними державними органами, для яких вони є лише другорядними. Велика кількість державних об'єктів у сукупності з розпорошеністю управлінських функцій зумовлюють низьку ефективність управління державним сектором.

*Конфлікт інтересів.* У наявній системі державного управління не відокремлено виконання двох несумісних повноважень держави: 1) як власник держава повинна бути зацікавлена в ефективності та максимізації надходжень і прибутків; 2) як представник суспільства держава повинна регулювати поведінку підприємств у інтересах суспільства. Здійснення цих взаємовиключних функцій одним суб'єктом управління за відсутності дієвого нагляду і традицій радянської адміністративної культури призводить до домінування в управлінні галузевих інтересів. Держава повинна бути в основному зацікавлена у регулюванні, а не управлінні підприємствами. Сумісництво функцій управління та регулювання означає, що жодна з цих функцій не виконується належним чином.

*Слабка система стимулів, відсутність відповідальності та громадського контролю.* Держава представлена чиновниками, для яких функції нагляду та управління державними компаніями другорядні. У них немає ані стимулів, ані потенціалу, ані відповідальності для здійснення ефективного нагляду. Фактично відсутнє професійне управління підприємствами державної власності. Для управління державним майном характерні непрозорість і слабкий громадський контроль. Навіть великі державні компанії можуть відмовитися публікувати щорічні звіти. Не встановлено вимоги щодо здійснення незалежного аудиту. Громадськість позбавлена доступу до інформації про результати господарської діяльності державних компаній, не має можливості впливати на процес управління великими державними компаніями.

### *Рекомендації*

Державний сектор є серйозною перешкодою економічному зростанню в Україні і може стати фактором стримування темпів економічного відродження після кризи. Він характеризу-

ється практично повною відсутністю стимулів до економічної ефективності. Державний сектор закритий для залучення приватних інвестицій. Він перевантажує державу управлінськими та опікунськими функціями, які відволікають людські і бюджетні ресурси від вирішення інших ключових завдань відродження економіки країни і реформування соціальної сфери.

Враховуючи це, основним напрямом посткризових реформ має бути скорочення розміру державного сектору. Проте для управління компаніями, які залишаться у власності держави, необхідно запровадити впорядковану систему управління. Завдання України у перший рік після кризи – розроблення концепції реформування державного сектору і нейтралізація найбільш небезпечних деформацій.

1. *Необхідно скасувати Господарський кодекс України.*
2. *Потрібно розробити Концепцію управління об'єктами державної власності, в якій визначити межі державної власності і принципи управління державними підприємствами. Орієнтирами у визначенні масштабів державного сектору повинні стати потреби захисту економічної незалежності і національної безпеки країни. Цими принципами необхідно керуватися під час підготовки та ухвалення нового Закону України "Про управління об'єктами державної власності".*
3. *Підприємства, які залишаються у державній власності, необхідно реорганізувати в акціонерні компанії або казенні підприємства. Жодних підприємств зі старою радянською формою власності не повинно лишитися.*
4. *Потребують реструктуризації великі державні конгломерати НАК "Нафтогаз України" та Укрзалізниця. Їх необхідно розбити на керовані об'єкти, які мають стати окремими компаніями. Необхідно забезпечити належне корпоративне управління і міжнародний аудит кожної акціонерної компанії. Повинна бути встановлена чітка політика щодо частин таких компаній, які мають лишитися в державному управлінні для забезпечення захисту споживачів і національної безпеки. Інші частини треба приватизувати.*
5. *Управління державними компаніями має відбуватися не на політичній чи бюрократичній, а на професійній основі. Корпоративне управління повинно базуватися на стандартах ЄС та ОЕСР і включати, зокрема:*
  - *забезпечення повної прозорості компаній і вільного доступ громадськості до інформації про компанії;*
  - *запровадження незалежного аудиту всіх державних компаній, що збільшить довіру суспільства до управління об'єктами державної власності;*
  - *вирішення проблеми "корпоративного рейдерства" і запобігання протиправному захопленню державного майна.*
6. *Наглядові ради великих державних компаній необхідно формувати з компетентних професіоналів, зокрема незалежних директорів, які представляють громаду та користуються повагою у суспільстві.*

## **Встановити єдині правила конкуренції**

Умови конкуренції на українському ринку ніколи не були особливо сприятливими, і державна політика у сфері конкуренції вкрай відстала від процесу ринкової трансформації економіки. Вона не забезпечує необхідного захисту і підтримки конкуренції і не здатна ефективно обмежувати процеси монополізації багатьох ринків. Можна виокремити п'ять груп ризиків: картельні змови, дискреційна державна підтримка, неефективні державні закупівлі, ринкові викривлення через природні монополії, а також неправильно спрямована антимонопольна політика.

*Високі ризики картельних змов приватного капіталу.* Широке розповсюдження в Україні отримали неформальні картельні угоди на окремих товарних ринках. Великі бізнес-групи іноді укладають такі угоди у змові з державною бюрократією. Наслідки неформальних картельних угод періодично проявляються у необґрунтованому і синхронному зростанні цін на паливо, метал або цукор, а впродовж останніх двох років – у тарифах на зберігання зерна у приватних підприємствах. Часто лунають звинувачення у монопольній практиці, проте їх важко довести. До того ж комерційні вигоди винуватців набагато перевищують можливі втрати від передбачених законодавством санкцій, а ризик покарання мінімальний.

*Державна підтримка.* Велика частина порушень конкуренції пов'язана з діями держави. Особливо сильно це проявляється у двох сферах – державній підтримці і державних закупівлях. В Україні відсутні і законодавство, і органи регулювання державної підтримки. Її надають безсистемно і непрозоро, здебільшого у формі безповоротних субсидій, використання яких не контролюється. Дискреційна державна підтримка чинить непередбачувані навантаження на державний бюджет, водночас суттєво викривляючи правила ринкової конкуренції. Під час кризи уряд України суттєво збільшив масштаби державної підтримки. Було збільшено субсидії для традиційно збиткових секторів – сільського господарства і вугільної промисловості. Як антикризові заходи надано державну підтримку для гірничо-металургійного комплексу, металургії та хімічної промисловості у вигляді пільгових цін на паливо та електроенергію, що, своєю чергою, зумовило необхідність надання фінансової підтримки державним компаніям паливно-енергетичного комплексу. Антикризові субсидії отримав також військово-промисловий комплекс і машинобудування. Активна державна підтримка спричинила загрозу застосування до України санкцій СОТ і антидемпінгових розслідувань щодо експорту сталі. Обсяги державної підтримки необхідно швидко скорочувати мірою зменшення гостроти кризи.

*Державні закупівлі.* Наявність масштабного державного сектору зумовлює великі обсяги державних закупівель. Старий Закон України "Про закупівлю товарів (робіт, послуг) за державні кошти" регулював закупівлі, але його положення були занадто складними і забюрократизованими, що призводило до корупції. Цей закон було скасовано у березні 2008 року. Верховна Рада України повинна ухвалити новий, якісний закон про державні закупівлі, що базувався б на принципах прозорості і відкритої конкуренції.

*Природні монополії.* Держава монополізує ринки навіть тоді, коли на них немає природних монополій. Зазвичай на ринках домінують потужні державні компанії, до складу яких входять майже всі підприємства однієї галузі. Два основних приклади: НАК "Нафтогаз України", яка контролює майже весь видобуток, транспортування і розподіл природного газу і нафти, і Укрзалізниця, яка контролює практично всі залізничні перевезення вантажів і пасажирів.

Викривлення ринків, спричинені природними монополіями, додатково посилюються через монополію державних компаній на цих ринках. В Україні й досі відсутні органи регулювання у сфері транспорту та житлово-комунального господарства. Ті регуляторні органи, що існують, слабкі, а це дає змогу природним монополіям установлювати довільні ціни на товари та послуги. Перехресне субсидування є нормою. Наявність у великих державних компаній багатьох непрофільних бізнесів штучно розширює державну монополію на ринки, які мають лишатися вільними і конкурентними. Непрозорий характер цих державних компаній надає їхнім керівникам необмежені можливості збирати монопольну ренту і перетворювати її на приватні статки. Дуже рідко природні монополії перераховують свої прибутки до національного Держказначейства, хоча повинні були б це робити.

*Інституційна слабкість Антимонопольного комітету України.* У країні досі не сформовано політику для реального захисту конкуренції, що знаходить своє відображення в діях Антимонопольного комітету України (АМКУ). В основному АМКУ видає дозволи підприємствам з певною міс-



цевою економічною концентрацією, але він мало займається питаннями монополій. Його діяльність зводиться до шкідливого бюрократичного втручання, яке фактично стримує конкуренцію. Натомість реальним викривленням ринку і монополіям Антимонопольний комітет країни приділяє мало уваги, адже він не має достатніх повноважень, щоб виявляти або запобігати незаконним антиконкурентним діям. АМКУ реагує лише на резонансні порушення конкуренції або діє за прямим дорученням Кабінету Міністрів України для стримування стрибків цін на певні товари, такі як паливо, цукор, м'ясо.

### Рекомендації

Основною метою політики у сфері конкуренції має бути встановлення рівних правил для всіх і стимулювання конкуренції. 2010 року невідкладними заходами мають бути ухвалення законів України про державні закупівлі та про державну підтримку, відмова від антикризової політики, яка призводить до викривлення ринків, розроблення нової політики захисту конкуренції і нової системи регулювання природних монополій.

1. Необхідне ухвалення парламентом України *нового Закону України "Про державні закупівлі товарів (робіт, послуг) за державні кошти"*, який повинен включати вимоги та стандарти Європейського Союзу. Державні закупівлі мають здійснюватися на прозорих, відкритих аукціонах. Для цього критично важливо розробити сучасну онлайн систему, яка базується на найкращому міжнародному досвіді. Для здійснення нагляду за державними закупівлями необхідно призначити незалежний орган влади.
2. Необхідне ухвалення Парламентом *нового Закону України "Про державну підтримку"*, який має включати вимоги та стандарти Європейського Союзу. Державна підтримка повинна відбуватися суто у фінансовій формі без втручання Кабінету Міністрів України або міністерств у ціноутворення. Необхідно перейти від безплатних субсидій до надання поворотних державних гарантій або кредитів.
3. 2010 року уряд України повинен *раціоналізувати систему антикризової підтримки різних галузей і поступово відмовитися від неї*. Передусім уряд повинен припинити будь-яке втручання в ціни. Необхідно згорнути надання підтримки вугільній і металургійній промисловості. Уряд повинен розпочати приватизацію вугільних шахт, які лишилися в державній власності, водночас лібералізувавши ціни на вугілля і скасувавши державні субсидії. Натомість уряд повинен запропонувати соціальні компенсації. Необхідно також мінімізувати обсяг підтримки підприємств хімічної промисловості, наданої у зв'язку з підвищенням цін на газ.
4. *Україна потребує реальної проконкурентної політики*. Першим кроком буде підготовка та ухвалення Кодексу процедур захисту конкуренції, який повинен систематизувати та узагальнити правила конкурентної політики. Політика захисту конкуренції повинна спрямовуватися на контроль за діяльністю реальних монополій і порушень вільної конкуренції і в приватному, і в державному секторах. Водночас підприємства не повинні більше звертатися до АМКУ для отримання дозволу на початок діяльності. Повноваження і здатність Комітету розслідувати антиконкурентні дії необхідно посилити. Треба також запровадити кримінальну відповідальність за серйозну картелізацію.
5. *Регулювання природних монополій* – процес політично і технічно складний, він триватиме кілька років, але його можна розпочати. Для початку необхідно створити незалежні органи регулювання всіх природних монополій, зокрема транспорту та житлово-комунального господарства. Необхідно відмовитися від перехресного субсидування, особливо через коригування цін в енергетиці. Великим державним компаніям не можна дозволяти монополізувати ринки, які не належать до природних монополій.

## Розділ 5

# РЕФОРМА ЕНЕРГЕТИЧНОГО СЕКТОРУ

Найважливіші завдання державної політики у сфері енергетики – забезпечення стабільного енергопостачання, розвиток виробництва енергії в Україні, підвищення енергоефективності та зміцнення енергетичної безпеки держави. Цього можна досягти лише через створення ринкових умов у енергетичному секторі, що потребує зміни цінової політики, реструктуризації енергетичних підприємств, поліпшення управління та розвитку конкурентних ринків.

Українська енергетика настільки пронизана серйозними проблемами, що їй присвячено окремий розділ у цій доповіді. По-перше, українська економіка – одна з найбільш енергоємних у світі, оскільки наднизькі ціни не стимулювали інвестиції в енергозбереження. Упродовж наступних п'яти років Україна має скоротити частку енергоспоживання у ВВП наполовину, як це зробили Польща та Словаччина. Тоді Україна взагалі не матиме потреби імпортувати природний газ. По-друге, теперішнє ціноутворення на енергоносії субсидує імпорт і пригнічує внутрішніх виробників, що збільшує обсяги імпорту за рахунок внутрішнього виробництва енергоносіїв. По-третє, енергетика, вірогідно, є основним джерелом корупційних доходів в Україні. По-четверте, через погане управління енергетикою енергопостачання недостатньо надійне. Найгірші проблеми стосуються газового сектору, водночас електроенергетика сильно залежить від газопостачання. Вугільна промисловість обтяжена власними проблемами. Торгівля нафтою досить вільна, хоча трубопровідний транспорт, порти, залізниці і термінали мають ті самі проблеми, що й у газовому секторі. Про енергетику з високою вірогідністю можна сказати, що цей сектор є найбільшим джерелом марнотратства та корупції в українській економіці.

Для вирішення всіх цих проблем необхідна кардинальна реформа енергетичного сектору. Головним об'єктом реформування має бути НАК "Нафтогаз України". Кілька реформ варто проводити паралельно. НАК "Нафтогаз України" треба розділити на кілька окремих компаній. Виробництво потрібно відокремити від транспортування та розподілу. Непрофільні активи необхідно продати. Державним компаніям, утвореним у результаті реструктуризації, треба забезпечити належне управління, сформувавши професійні, компетентні наглядові ради, до яких мають входити незалежні директори, і запровадивши міжнародний аудит щорічних звітів, які мають публікуватися. Всі ціни на енергоносії треба привести до такого рівня, щоб вони покривали витрати на виробництво та забезпечували прибуток у розумних розмірах. Практику цінових субсидій і перехресного субсидування необхідно припинити і водночас забезпечити соціальні компенсації справді зuboжілим верствам населення. Потрібно забезпечити вільний, рівний для всіх доступ до системи трубопроводів і підземних сховищ за ринковими цінами. З часом видобувні компанії треба продати. Необхідно законодавчо зафіксувати умови приватних інвестицій у паливно-енергетичний сектор України. Водночас усі ці реформи потрібно здійснювати поступово і скоординовано, як це запропоновано Європейським Союзом. Так, на сьогодні Нафтогаз накопичив чималі борги та зобов'язання і може збанкрутувати, якщо втратить свої прибуткові складники. Під час реструктуризації необхідно проводити консультації з кредиторами. Реформа газової сфери може завдати сильного удару по корупції, зменшити залежність України від імпорту газу, зробити поточний рахунок платіжного балансу профіцитним, поліпшити стан державного бюджету та гарантувати енергетичну безпеку України.

Енергетичний сектор приховує неабиякі комерційні і бюрократичні інтереси, і будь-яке реформування зашкодить цим інтересам. Тому новообраний Президент України має діяти швидко і старанно в реформуванні енергетики. Україна також потребує міжнародної підтримки, щоб здійснити такі складні реформи. Європейський Союз конструктивно залучений до цього процесу через домовленості про реформування та інвестиції в газотранспортну систему України. Реформа газового сектору має бути проведена на базі угоди з ЄС щодо реконструкції та модернізації газотран-

спортної системи, яку також підтримали всі міжнародні фінансові організації та Сполучені Штати Америки. Реформування газового сектору також має передбачати інвестування в удосконалення газотранспортної системи і енергозбереження.

Важлива мета реформування транзиту газу – утвердження України як надійного транзитера. Щороку Україна отримує великі доходи від транзиту газу і нафти, що дає країні добрий профіцит у зовнішній торгівлі послугами. Нині багато проектів будівництва трубопроводів загрожують обійти Україну і зменшити її частку на ринку. Щодо газу це проекти Блакитний потік-2, Північний потік, Південний потік і Набукко, щодо нафти – Балтійська трубопровідна система. Україна життєво зацікавлена в захисті та збільшенні транзиту своєю територією і, відповідно, доходів, і тому повинна довести свою надійність як транзитера.

Явною загрозою статусу України як продавця послуг транзиту були погані відносини з російським Газпромом. Українсько-російська десятирічна угода від 19 січня 2009 року про постачання і транзит газу стала великим кроком уперед у питаннях прозорості, усунення посередників, ринкового ціноутворення і, таким чином, стабільніших відносин з Російською Федерацією в газовій сфері. Проте обсяги поставок, передбачені угодою, занадто великі. Їх скориговано на два перші роки дії угоди, але бажано було б досягти стабільної та водночас гнучкої домовленості.

#### *Рекомендації для сектору енергетики загалом*

1. Уряд України має розробити *реалістичну політику ціноутворення у сфері енергетики*. Відповідно до домовленостей між Україною та МВФ щодо газового сектору, ціни на природний газ та електроенергію для всіх пільгових категорій споживачів необхідно збільшувати на 20% щоквартально, доки не буде досягнуто рівня окупності. Скасування всіх пільгових цін знищить головне джерело корупції і стане фундаментом енергоефективності. Всі ціни на енергоносії мають бути якомога раніше приведені до рівня повної окупності витрат плюс маржа прибутку операторів.
2. Кабінет Міністрів України повинен розробити, а парламент країни ухвалити *Закон України "Про Національну комісію регулювання енергетики України"* для зміцнення та уніфікації функцій регулювання всіх природних монополій в єдиному потужному і компетентному незалежному регуляторі. Цей орган має контролювати ціноутворення всіх природних монополій, забезпечуючи баланс інтересів споживачів, держави і підприємств, гарантувати надійне забезпечення споживачів якісними послугами за справедливими цінами, забезпечуючи отримання природними монополіями прибутків, достатніх для їхнього розвитку.
3. Водночас з підвищенням цін Кабінет Міністрів України повинен також запровадити *нову систему адресних субсидій* найменш захищеним категоріям споживачів, які постраждають внаслідок підвищення цін на газ, електроенергію та вугілля.
4. *Енергозбереження*. Україна має розробити та ухвалити програму енергозбереження. Країна має продовжувати продаж квот на викиди за Кіотським протоколом і стимулювати інвестиції в енергоощадні технології.
5. *Мають поліпшитися можливості інвестування в нафтогазовий комплекс України* для вітчизняних та іноземних інвесторів. Нині, крім дочірніх підприємств НАК "Нафтогаз України", лише кілька, здебільшого малих приватних енергетичних компаній, займаються видобутком нафти та газу в Україні. Вже багато років видобуток нафти та газу в Україні перебуває у стані стагнації, хоча Україна має чималі нафтогазові поклади. Навіть більше, відомо, що великі газові родовища існують в українській частині шельфу Чорного та Азовського морів. Україна має покласти собі за мету подвоїти обсяги виробництва нафти та газу впродовж наступних десяти років і стати енергонезалежною країною. Для інвесторів і виробників треба забезпечити захищені права власності, вільне ціноутворення, а також стабільні і розумні правила оподаткування.

- б. *Державні аукціони з продажу енергоносіїв потрібно зробити відкритими.* 2008 року ціни на аукціонах нафти і газового конденсату були набагато нижчими за ринкові, оскільки керівництво Укрнафти стримувало свої ціни в інтересах пов'язаних бізнесменів, незважаючи навіть на те, що більшістю акцій Укрнафти володіє держава. Кабінет Міністрів України не раз намагався зробити ці "аукціони" відкритими, востаннє – ухваленням Постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Положення про організацію і проведення аукціонів з продажу нафти, газового конденсату, природного, скрапленого газу та вугілля" від 23 грудня 2009 року. Цей документ забороняє участь у торгах покупців, пов'язаних між собою господарською діяльністю, а рівень стартової ціни визначається продавцем з урахуванням рівня світових цін. Проте досі політичної ваги Кабінету Міністрів України було замало, щоб вирішити цю проблему.

## Реформа газового сектору – головний складник успіху

Реформа газового сектору, мабуть, – найважливіша реформа економіки України. Нині газовий сектор характеризується як найбільш нереформований, з високим ступенем монополізації, як непрозора частина економіки з високим рівнем корупції. Більшість цін нижчі за ринкові, оскільки ціноутворення є інструментом політичної боротьби. До того ж обмежувальне регулювання, незахищені права власності та високі податки позбавляють виробників будь-якої економічної мотивації до збільшення видобутку природного газу, інвестицій або належного обслуговування споживачів. Нафтогаз України, утворений наприкінці 1998 року з політичними цілями, ніколи не працював задовільно і повинен бути розділений на кілька підприємств.

Реформування газового сектору потрібно Україні для забезпечення стабільних поставок газу українським та європейським споживачам, збільшення ефективності сектору, залучення інвестицій на реконструкцію і модернізацію газотранспортної системи, а також для виконання міжнародних зобов'язань. Ключові елементи цієї реформи – утворення конкурентного ринку природного газу, економічно обґрунтована політика ціноутворення та прозорість.

*Відсутність конкурентного газового ринку.* Основна проблема українського газового сектору – відсутність конкурентного ринку газу, адже наявний ринок характеризується повною монополізацією.

*Економічно необґрунтований контроль цін на газ.* Багаторічна політична практика встановлення цін на природний газ для населення, бюджетних організацій і комунальних підприємств на рівні, нижчому, аніж ціни, які НАК "Нафтогаз України" має сплачувати ВАТ "Газпром", призвели до хронічної збитковості НАК "Нафтогаз України", збитки якої сягають 2–3 млрд доларів на рік. Для оплати вартості газу уряд України застосовує майже всі можливості пошуку фінансування. Уряд вдається до отримання позик у державних банках, залучення фінансування МВФ, використання міжнародних резервів Національного банку України, практикує отримання авансових платежів від ВАТ "Газпром" за надання послуг з транзиту газу до Європи. НАК "Нафтогаз України" переобтяжена боргами і є, по суті, банкрутом, якщо щорічно не отримуватиме фінансування з державного бюджету у великих обсягах.

*Низькі тарифи на транспортування, розподіл і постачання природного газу.* Економічно необґрунтовані низькі тарифи не дають змоги підприємствам газового сектору належно утримувати і здійснювати модернізацію підземних газових сховищ і газових мереж. Уся інфраструктура занепадає.

*Низький рівень дисципліни розрахунків.* За 11 місяців 2009 року НАК "Нафтогаз України" отримала оплату лише за 87% природного газу, поставленого споживачам. Відповідним чином зростала заборгованість самої компанії.

*Непрозорість у газовому секторі.* Наймовірно, але факт, що Нафтогаз України, яка є національною акціонерною компанією у державній власності, не публікує щорічних звітів, так само як і

її численні дочірні компанії. Природним результатом є закупівлі на неконкурентних засадах за завищеними цінами та висока вартість запозичень.

*Суттєві прогалини в законодавчому полі.* Законодавство в газовому секторі складається здебільшого з постанов і регуляторних актів, а не законів, що унеможлиблює системне регулювання.

*Неналежне виконання Україною міжнародних зобов'язань.* Україна взяла на себе широкі міжнародні зобов'язання в газовому секторі, до яких, зокрема, входять:

- Спільна декларація Україна – ЄС за результатами Міжнародної інвестиційної конференції з модернізації української газотранспортної системи від 23 березня 2009 року (так звана Брюссельська декларація);
- Меморандум про економічну і фінансову політику між Кабінетом Міністрів України і Міжнародним валютним фондом від 26 жовтня 2009 року;
- приєднання України до Угоди про Енергетичне співтовариство (18 грудня 2009 року);
- зобов'язання вжити заходів для поступового увідповіднення національного законодавства до законодавства ЄС у певних сферах, включаючи енергетичну, відповідно до ст. 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС, а також його країнами-членами від 16 червня 1994 року.

Основу міжнародних зобов'язань України в газовій сфері становлять конкретні завдання щодо: увідповіднення національного законодавства до законодавства ЄС, реформування системи ціноутворення, запровадження ринкових принципів, розроблення та реалізація планів реформування газового сектору, включаючи НАК "Нафтогаз України", посилення незалежності регулятора, а також підготовки плану дій щодо модернізації газотранспортної системи України.

Обов'язкова передумова членства в Енергетичному співтоваристві та отримання статусу країни-кандидата на вступ до ЄС – імплементація енергетичного *aquis communautaire* у повному обсязі. Це зобов'язує Україну реалізувати положення "третього енергетичного пакета" ЄС. Три законодавчі акти цього пакета стосуються Агентства з питань співробітництва регуляторів у сфері енергетики, умов доступу до газових мереж і загальних правил для внутрішнього ринку природного газу.

Невиконання Україною зобов'язань перед Європейською Комісією, МВФ і Енергетичним співтовариством може завадити Україні отримати черговий транш МВФ, залучити кредити на реконструкцію та модернізацію газотранспортної системи і погіршить міжнародний імідж України. А найгірше те, що Україна потерпає від відсутності реальної реформи газового сектору.

Так вважають і міжнародні партнери України, особливо серед них варто зазначити Європейський Союз, МВФ, Світовий банк і Сполучені Штати Америки. Всі вони бачать реформу газового сектору як ключову передумову економічного успіху України. Тому вони й уклали угоди з Україною щодо реформування газового сектору.

В Україні розроблено проекти законів щодо реформ в енергетиці. Проте вони так і залишилися проектами, які ще й не відповідають міжнародним зобов'язанням України. Недавно до Верховної Ради України було подано законопроект "Про засади функціонування ринку природного газу" від 22 жовтня 2009 року. Цей документ передбачає ліквідацію монополії на природний газ, започаткування конкурентного внутрішнього ринку природного газу, економічно обґрунтоване ціноутворення і втілення енергоощадних технологій.

Проте немає потреби заново винаходити колесо. У міжнародних угодах, які підписала Україна, вона взяла зобов'язання здійснити досить конкретні реформи. Отже, ці зобов'язання і мають спрямовувати процес реформування. Ключова для України вимога ЄС – відокремити транспортування природного газу від виробництва та дистрибуції. Зокрема газотранспортну систему, тобто

Укртрансгаз, потрібно юридично виділити в незалежну компанію. Різні функції Чорноморнафтогазу так само треба виділити в окремі компанії – видобуток нафти та газу з шельфу Чорного та Азовського морів, транспортування газу, зберігання газу на території АР Крим.

У законопроекті також не враховано останні нормативно-правові акти ЄС з так званого третього енергетичного пакета, ухваленого у липні 2009 року. Основне питання – відокремлення функцій транспортування і розподілу природного газу. Нові законодавчі акти ЄС значно розширюють правове поле в питанні створення ринку газу. Державам – членам ЄС надається можливість зробити вибір одного з трьох можливих варіантів функціонування вертикально-інтегрованих компаній. Перший варіант передбачає примусовий поділ власності таких компаній через продаж власної транспортної мережі незалежному оператору без права мати в ньому контрольний пакет акцій. Другий варіант дає змогу вертикально-інтегрованої компанії лишатися власником транспортних мереж за умови, що управлінням транспортною мережею буде займатися незалежний оператор системи, якому надається право ухвалення рішень з комерційних та інвестиційних питань, і якого призначає національний уряд за умови попереднього схвалення такого рішення Європейською Комісією. Третій варіант передбачає збереження вертикально-інтегрованих компаній за умови, що їхню діяльність контролюватиме спеціально створений наглядовий орган, а оперативне управління мережами здійснюватиме незалежна дочірня компанія. Така вертикально-інтегрована компанія у своєму балансі відображатиме трубопроводи як фінансові активи.

Законопроект, недавно поданий на розгляд Верховної Ради України, орієнтований на другий і третій варіанти. Український парламент заборонив приватизацію газотранспортної системи і газових сховищ з міркувань національної безпеки країни. Однак правила забезпечення незалежності оператора газотранспортної системи необхідно посилити. Треба чітко визначити повноваження та зобов'язання незалежних операторів з управління газотранспортною системою і газорозподільних мереж. Потрібно також утворити спеціальний наглядовий орган. Кабінет Міністрів України повинен доопрацювати і подати на розгляд парламенту України проект Закону України "Про засади функціонування ринку природного газу" в новій редакції для повного увідповіднення законодавства України до положень законодавства ЄС у газовій сфері.

### Рекомендації

1. Кабінету Міністрів України доцільно розробити, а Верховній Раді України ухвалити *Програму реформування газового сектору на 2010–2011 роки відповідно до Брюссельської декларації Україна – ЄС*. Мета програми – реструктуризація НАК "Нафтогаз України", яка повинна бути розділена на окремі компанії, що спеціалізуються на видобуванні, транспортуванні та розподілі. Непрофільні види діяльності необхідно продати. Державним компаніям, утвореним у результаті реструктуризації, треба забезпечити належне корпоративне управління, яке здійснюватимуть професійні ради незалежних директорів. Ці компанії повинні публікувати щорічні звіти, які підлягатимуть міжнародному аудиту.
2. Кабінету Міністрів України доцільно розробити і затвердити *Концепцію лібералізації газового ринку України*, а Верховній Раді України ухвалити *Закон України "Про засади функціонування ринку природного газу"*. Цей документ повинен встановити принципи ринку природного газу, який працюватиме прозоро та ефективно і заохочуватиме конкуренцію. Ці принципи повинні гармонізувати українське законодавство з газовими директивами Європейського Союзу. Закон має забезпечити юридичну та організаційну незалежність операторів газотранспортної системи і заборонити перехресне субсидування. Функція зберігання газу у підземних газосховищах має бути відокремлена від функції транспортування газу. Потрібно забезпечити всім підприємствам доступ до газотранспортної системи і сховищ газу на недискримінаційній, прозорій і комерційній основі. Функції газопостачання і дистрибуції необхідно розмежувати.

3. Національній комісії з регулювання енергетики доцільно розробити, а Верховній Раді України ухвалити законодавчі і нормативно-правові акти, які регламентують функціонування ринку природного газу України. До таких актів повинен входити Кодекс газових мереж з правилами доступу до газотранспортної системи, підземних сховищ тощо відповідно до зобов'язань України як сторони Договору про Енергетичну хартію і Протоколу про транзит.
4. Відповідно до Брюссельської декларації Україна – ЄС уряд країни повинен розробити техніко-економічне обґрунтування реконструкції та модернізації газотранспортної системи і залучити кошти від зацікавлених міжнародних фінансових установ.

## Реформа електроенергетики

У середині 1990-х років Україна здійснила доволі глибокі структурні реформи в електроенергетиці. Виробників енергії реструктуризовано в невелику кількість генеруючих компаній, а кожний регіон отримав свою розподільчу компанію. Організовано державний оптовий ринок. Проблема ж полягає в тому, що тарифи на електроенергію обмежуються державою на рівні, нижчому за собівартість, внаслідок чого оптовий ринок не може добре функціонувати. В основному державні генеруючі компанії зазнають хронічних збитків і не можуть утримувати та модернізувати виробничі потужності та електромережі, що ставить під загрозу стабільне забезпечення споживачів електроенергією. Ці умови також не створюють жодних стимулів для зростання ефективності. Вся електроенергетика потерпає від зношеності обладнання.

*Надмірний ціновий контроль і зростання перехресного субсидування.* Головна проблема електроенергетики – низькі, регульовані тарифи на електроенергію. Дедалі поширенішою стає згубна практика диференціації тарифів для різних категорій споживачів, коли особливо низькі тарифи надаються населенню. Пільги ж фінансуються за рахунок перехресного субсидування, адже промислові підприємства оплачують електроенергію за набагато вищими тарифами. Зростання кількості та обсягів пільг збільшує перехресне субсидування в галузі.

*Відставання в запровадженні реформи оптового ринку електроенергії.* 2002 року Кабінет Міністрів України ухвалив Концепцію функціонування і розвитку оптового ринку електричної енергії в Україні, проте оптовий ринок важко розвивати в умовах низьких цін, контрольованих державою. Збільшення обсягів перехресного субсидування одних споживачів іншими ускладнює розвиток ринку. Внаслідок цього розподіл електроенергії потребує щораз більшого адміністративного регулювання. Не дивно, що розширення адміністративного розподілу електроенергії супроводжується збільшенням заборгованості генеруючих компаній.

У жовтні 2009 року розроблений і поданий до Верховної Ради України проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про електроенергетику", який базується на положеннях Концепції функціонування та розвитку оптового ринку електроенергії в Україні. Законопроектом передбачено нову модель ринку електроенергії, яку застосовують у деяких країнах ЄС зі спільними правилами для внутрішнього ринку електроенергії. Законопроектом запроваджується ринок двосторонніх угод купівлі-продажу електроенергії, але не визначаються етапи трансформації наявного оптового ринку. Загалом законопроект має суттєві відмінності від ухваленної Концепції і не містить багатьох її елементів. Відсутність у ньому низки положень зумовлює необхідність підготовки багатьох підзаконних актів. Бажано зафіксувати ці положення у законі, щоб забезпечити чіткість і незмінність законодавства. Кабінету Міністрів України доцільно внести проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про електроенергетику" в новій редакції, який міститиме всі ключові елементи уже діючої Концепції.

## Рекомендації

1. Розробити та ухвалити Закон України “Про засади функціонування оптового ринку електричної енергії”. Законопроект потрібно розробити на базі положень Концепції функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України (затверджена Кабінетом Міністрів України 16 листопада 2002 року) і Плану заходів з реалізації положень Концепції функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії (затверджений Кабінетом Міністрів України 28 листопада 2007 року).
2. Приватизація компаній – виробників електроенергії, що лишилися в державній власності, та регіональних розподільчих підприємств має стати важливою частиною державної програми приватизації. Підприємства у сфері електроенергетики, що лишилися в державній власності, необхідно продати до кінця 2011 року. Такі підприємства продати легко, що демонструє попередній досвід приватизації. Бажано продати їх стратегічним інвесторам.

## Реформа вугільного сектору: нескладно і результативно

Україна має життєздатну вугільну промисловість, але в ній ніколи не відбувалися справжні реформи. Деякі шахти безсистемно приватизовано, водночас приватні копальні розширили виробництво, а державні знизили випуск продукції. На сьогодні приватні підприємства домінують у вугільному секторі, хоча ціни залишаються регульованими на дуже низькому рівні. Ціни на вугільну продукцію установлюються регуляторними актами, а не ринковими силами. Для компенсації низьких цін держава сплачує всім шахтам непрозорі і нерівномірні субсидії залежно від того, як шахти змогли “сторгуватися”. Ані викривлення цін на вугілля, ані масштабні державні субсидії не є обґрунтованими, оскільки вони не заохочують виробників вугілля до збільшення виробництва і поліпшення ефективності.

Політика України у вугільному секторі має вкрай незадовільні фінансові та економічні результати. Дискреційне державне регулювання і велика частка державної власності стримують розвиток сектору. Виробництво вугілля стагнує. Продуктивність праці низька і продовжує знижуватися, а витрати зростають; деякі вкрай неефективні шахти продовжують працювати. І без того великі втрати збільшуються, дуже низькою є платіжна дисципліна. Багато шахт в Україні потерпають від низького рівня безпеки праці, що призводить до загибелі великої кількості шахтарів. Субсидії зростають щороку. Це є результатом неправильно обраних пріоритетів, непрозорості і відсутності чіткого контролю за наданням державної підтримки, відходу від базових принципів реструктуризації галузі.

Головною метою реформування вугільної промисловості має бути кардинальне підвищення її ефективності. Основні завдання реорганізації – забезпечення потреб національної економіки у вугіллі власного видобутку; економічно рентабельна і безпечна робота вугільних підприємств; забезпечення соціально-економічної стабільності у вугільних регіонах.

Найкращий спосіб зробити це – здійснити приватизацію і запровадити конкурентний ринок вугілля. Україна може піти шляхом ефективною реформи вугільного сектору в Росії у 1998–1999 роках, яку запропонував Світовий банк. Стовпами реформи мають бути приватизація вугільних шахт, що залишилися в державній власності; лібералізація цін на вугілля з одночасним скасуванням субсидій; а також соціальна підтримка процесу реструктуризації. Упродовж десяти років після реформування російська вугільна промисловість швидко зростала, розвинувся динамічний ринок вугілля, постійно розширюється виробництво, збільшується прибуток.

## Рекомендація

Кабінет Міністрів України повинен розпочати комплексну реформу вугільної промисловості, яка складається з таких п’яти компонентів. По-перше, уряд має розробити, а парламент



ухвалити Закон України “Про державну підтримку вугільної промисловості”, який увідповіднить субсидії до умов, що діють у ЄС. Необхідно поступово припинити субсидування вугільної промисловості з одночасною лібералізацією цін на вугілля і закриттям хронічно збиткових шахт. По-друге, потрібно лібералізувати ціни на вугілля. По-третє, уряд і парламент країни мають розробити і ухвалити Закон України “Про ліквідацію гірничих підприємств”, що встановлюватиме правила їхнього закриття та заходи пом’якшення соціальних наслідків. Уряду України доцільно розпочати відбір шахт для приватизації або закриття. По-четверте, Закон України “Про засади функціонування ринку вугільної продукції” повинен встановити правила функціонування ринку вугілля (після лібералізації цін), передбачити створення біржі з торгівлі вугільною продукцією, а також утворення ринку прямих контрактів купівлі-продажу. По-п’яте, приватизація вугільних шахт має стати важливою частиною державної програми приватизації, а вугільні шахти, що лишилися у державній власності, мають бути продані.

## Розділ 6

# РЕФОРМА СОЦІАЛЬНОГО СЕКТОРУ:

## ЕФЕКТИВНІСТЬ І ФІНАНСОВА ЗБАЛАНСОВАНІСТЬ

Упродовж майже двох десятиліть переходу до ринкової економіки соціальна сфера в Україні зазнала лише часткового реформування, великою мірою зберігши риси радянської системи – максимальне охоплення населення соціальною підтримкою за дуже низьких виплат, низького рівня відповідності реальних виплат потребам, фінансування, не пов'язаного з фактично наданими послугами та не на базі наданих послуг, і невиправданими витратами.

У результаті соціальний сектор України характеризується трьома хибками. По-перше, соціальні витрати загалом занадто великі для країни з таким рівнем розвитку, як Україна. Зокрема в Україні найвищі державні пенсійні витрати у світі, зважаючи на те, що їхня частка у ВВП становить більш як 16%, майже вдвічі більше, аніж частка, яку становлять у ВВП пенсійні витрати в країнах Європейського Союзу. По-друге, соціальні послуги надаються не дуже ефективно і населення масово невдоволене обсягом і якістю надаваних послуг. По-третє, більшість соціальної допомоги надають не тим, хто насправді цього потребує; водночас ті, хто потерпає від нестатків, не отримують достатнього соціального забезпечення.

Тому трьома загальними цілями соціальної реформи є зменшення надмірних пенсійних витрат, удосконалення ефективності соціальних послуг і надання адресної соціальної допомоги тим, хто її справді потребує.

Існує багато причин, чому соціальні реформи практично не відбулися. Соціальні реформи завжди масштабні і складні, вони потребують участі багатьох державних службовців і працівників. Часті вибори не дали змоги уряду України ухвалити і втілити обов'язкові, проте непопулярні рішення. Статтею 22 Конституції України прямо заборонено звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод під час ухвалення нових законів або внесення змін до чинних законів. Бюджетні відносини між центром і місцевими органами влади не стимулюють місцеві органи витрачати кошти ефективніше або вдосконалювати систему надання соціальних послуг. Ані суспільство, ані адміністрації органів державної влади не готові до докорінних змін старої соціальної системи.

Однак ігнорувати потребу в удосконаленні соціальної політики неможливо вічно. І демографічні, і економічні прогнози застерігають, що подальше зволікання з реформуванням соціальної сфери неминуче призведе до ускладнення проблем, що існують. До того ж зазвичай соціальні реформи дають відчутні позитивні результати, такі як забезпечення соціальної справедливості, зростання рівня життя, підвищення доступності та якості послуг, що надаються, зростання довіри населення до влади. Водночас завжди існує затримка в часі до настання позитивних результатів від соціальних реформ, чим можуть скористатися політичні опоненти. Це й зумовлює необхідність першочергового реформування саме соціальної сфери у період, коли, з одного боку, новий Президент України буде обраний і кредит довіри до нього буде високим, а з іншого, є достатньо часу до початку нових парламентських виборів.

Реформування соціальної сфери потребуватиме внесення серйозних змін до законодавства. Зокрема необхідно відмінити ч. 3 ст. 22 Конституції України, оскільки без цього будь-яке звуження прав, наприклад на пільги, суперечить Конституції України, а отже може бути оскаржене в суді.

Конституційний Суд України гарантує дотримання норм Конституції України. Щоб зміни до Конституції країни було внесено, потрібно не менш як 300 голосів парламентаріїв на двох сесіях Верховної Ради України, а оскільки конституційні зміни потрібні для здійснення майже всіх соціальних реформ, політично найперспективнішим є комплексне реформування.

## Реформа пенсійної системи

Найважливіший складник соціального захисту – пенсійна система, яка вкрай потребує реформування. Витрати Пенсійного фонду України, який фінансує всі пенсії з прибутків від податку на фонд заробітної плати, перевищують 16% ВВП і є найбільшими у світі. В Україні забагато пенсіонерів через низький пенсійний вік, який становить 55 років для жінок і 60 років для чоловіків, чимало професійних груп мають ще нижчий пенсійний вік. Більше половини пенсіонерів, зокрема майже всі жінки, отримують пенсії нижчі прожиткового мінімуму, а загалом система державних пенсій є зрівняльною. Водночас певні групи привілейованих пенсіонерів отримують досить високі пенсії. Хоча в Україні є закон про змішану пенсійну систему, ще й досі не запроваджено обов'язкове накопичувальне пенсійне страхування, а добровільне пенсійне страхування неналежним чином регулюється і тому недорозвинене.

Демографічне старіння зумовлює зростання фіскального навантаження на населення, яке працює. Якщо на січень 2009 року співвідношення осіб пенсійного віку до працездатного становило 40%, а пенсіонерів до платників страхових внесків – 88%, то на січень 2030 року ці показники зростуть відповідно до 53% і 103%. Це означає, що за 20 років середній громадянин України, який працює, зі своїх внесків на соціальне забезпечення фінансуватиме одного пенсіонера. Щось потрібно робити.

Україна має скоротити надмірні витрати на пенсійне забезпечення. По-перше, пенсії доцільно індексувати щодо цін, а не щодо заробітної плати. Потрібно скоротити велику кількість різних форм дострокового виходу на пенсію. З часом необхідно підвищити дуже низький в Україні пенсійний вік, але робити це поступово і повільно. Українські жінки живуть довше після виходу на пенсію, аніж у більшості країн Європи, і співвідношення пенсіонерів до населення, яке працює, – одне з найвищих в Європі. У більшості західних країн нині встановлено вік виходу на пенсію – 67 років і для чоловіків, і для жінок. Варто також розглянути можливість індексації пенсій залежно від віку таким чином, щоб порівняно молоді пенсіонери, більшість з яких ще працює, отримували менші підвищення пенсій, аніж літні.

Ставки внесків на загальнообов'язкове соціальне страхування доволі високі, зокрема з огляду на те, що левову частку внесків спрямовано на пенсійне страхування. Для ефективнішого використання коштів варто зробити дві речі. По-перше, запровадити єдиний внесок і доручити його стягування одному органу – це може бути Державна податкова адміністрація України, Пенсійний фонд України або спеціально уповноважений орган, – що спростить систему адміністрування і відповідно скоротить адміністративні видатки. По-друге, базу сплати внесків на соціальне страхування доцільно розширити і включити до неї приватних підприємців і сільськогосподарські підприємства.

Необхідно запровадити систему обов'язкового накопичувального пенсійного страхування, що спрощується падінням вартості цінних паперів в умовах фінансової кризи. Це зумовить певне зростання навантаження на бюджет через потребу фінансування так званих витрат переходу, однак створить надзвичайно важливий довгостроковий інвестиційний ресурс. Сума накопиченої пенсії повинна бути достатньо вагомою, інакше ідею такої пенсії буде дискредитовано. Тому важливо включити в систему накопичувальних пенсій людей, у яких основна частина трудового стажу ще попереду. З тих самих міркувань доцільно людей старше 40 років залишити виключно у діючій солідарній пенсійній системі.

Різноманітні професійні пенсії необхідно перевести на накопичувальні принципи, щоб охоплювати людей працювати довше і виходити на пенсію пізніше, а працедавців – зменшувати зайнятність у шкідливих і небезпечних умовах праці. Українці необхідно встановити чітку відповідність виплат, які отримують застраховані особи, сумі сплачених страхових внесків. Це не лише питання соціальної справедливості, а й засіб стимулювання економічної активності та легалізації доходів громадян.

### Рекомендації

1. Пенсії мають відповідати зробленим внескам, водночас мінімальна державна пенсія має дорівнювати прожитковому мінімуму. Необхідно забезпечити умови для залучення приватних підприємців до системи соціального забезпечення.
2. Можливості дострокового виходу на пенсію треба рішуче звузити, обов'язковий пенсійний вік – поступово збільшити. Для забезпечення гендерної рівності пенсійний вік жінок і чоловіків доцільно зрівняти на позначці у 60 років через поступове збільшення пенсійного віку для жінок. Після цього треба поступово підвищити пенсійний вік для обох статей до 65 років.
3. Необхідно запровадити єдиний внесок на загальнообов'язкове соціальне страхування, який стягуватиме Державна податкова адміністрація України (або інший відповідний орган) замість різних соціальних фондів.

## Трансформація системи соціального захисту

Характерна риса української бідності нині – її порівняно неглибокий характер за суттєвої частки населення, доходи якого близькі до межі бідності. Існує ризик, що безробіття, спричинене економічним спадом, може спровокувати відчутне зростання чисельності бідних, передусім з родин, які не отримують підтримки держави у вигляді соціальних трансфертів. Парадокс поточного періоду полягає в підвищенні ризику бідності для працездатного населення.

Ситуація з фінансуванням соціального захисту населення надзвичайно складна. Державний бюджет перевантажений соціальними виплатами, сума соціальних трансфертів дорівнювала загальній сумі нарахованої заробітної плати, а внески на соціальне страхування, які сплачує працедавець, зависокі (36,4% фонду заробітної плати). Країна не може дозволити собі надання соціальної допомоги в таких розмірах. Необхідно скоротити ці витрати, водночас забезпечивши належний соціальний захист зuboжілого населення.

Простою коригування чинної системи соціального захисту буде замало. Систему потрібно реформувати задля забезпечення ефективнішої підтримки зuboжілих верств суспільства. Система соціального захисту також характеризується великою кількістю видів допомоги, незначних за своїм обсягом, і адміністрування такої системи потребує занадто високих витрат. Водночас необхідно забезпечити мотивацію працездатного населення до економічної активності і сплати податків.

Для забезпечення соціальної справедливості в розподілі соціальної допомоги та збільшення ефективності державної підтримки незахищеним верствам населення необхідно трансформувати систему державних соціальних стандартів і соціального страхування.

### Рекомендації

1. Соціальні пільги, запроваджені за професійними ознаками, потрібно переглянути і більшість їх скасувати.
2. Необхідно запровадити єдину картку соціального страхування, всім застрахованим особам має щорічно надаватися інформація про їхні страхові права та сплачені внески. Адміністрування загальнообов'язкового соціального страхування варто спростити, щоб зменшити витрати. Найкращий спосіб такого спрощення – запровадження єдиної ставки внесків.
3. Методики розрахунку вартості життя для визначення мінімальних соціальних гарантій мають стати більш прозорими та реалістичними. Потрібно законодавчо встановити розумне співвідношення між мінімальною заробітною платою і мінімальною пенсією. Мінімальні соціальні гарантії варто диференціювати за регіонами відповідно до вартості життя.

4. Необхідною є консолідація форм підтримки бідних родин, а обсяг такої підтримки повинен виходити з відповідності їхніх нетто-доходів певній величині. Варто зберегти надання на універсальних засадах підтримки родинам, які мають дітей з особливими потребами, і родинам з новонародженими, щоб стимулювати зростання народжуваності.
5. Частину функцій з надання соціальних послуг потрібно передати недержавним організаціям із забезпеченням жорсткого державного контролю за їхньою якістю та вартістю.

## Реформування системи охорони здоров'я

Поганий стан здоров'я і висока смертність населення України – основні ознаки глибокої демографічної кризи в країні. За середньою тривалістю життя Україна посідає передостаннє місце в Європі, випереджаючи лише Російську Федерацію (на 1,9 року для чоловіків і на 0,6 року для жінок) і відстаючи від Швейцарії на 17 років за тривалістю життя чоловіків і на 10,5 року – жінок. З кожної тисячі 40-річних чоловіків в Україні до 60 років доживають лише 685, тимчасом як у Швеції – 937. Головними причинами низької тривалості життя чоловіків середнього віку є нездоровий спосіб життя і передчасна смертність через серцево-судинні захворювання (63% смертей), онкологічні захворювання (12%) і травми (8–9%).

Настільки висока передчасна смертність зумовлена цілим комплексом причин. Це – несприятлива екологічна ситуація, часто низька якість харчових продуктів і питної води, небезпечні умови праці, куріння, зловживання алкоголем і велика кількість дорожньо-транспортних пригод. Лише 13% українців займаються фізичними вправами, тоді як у країнах ЄС – 40–60%, а у Японії – майже 80%. Щороку від куріння вмирають більш як 100 тисяч українців, з яких більше 10% – пасивні курці. За даними обстеження 2005 року, розповсюдженість куріння серед чоловіків (67%) – найвища в Європі, а серед жінок (більш як 20%) – найвища в СНД. Щороку від травм гинуть більш як 20 тисяч українців, зокрема більш як 10 тисяч гинуть у дорожньо-транспортних пригодах. Фактично боротьба з алкоголізмом і курінням, а також скорочення кількості ДТП можуть бути найдешевшими засобами підвищення тривалості життя.

Україна за споживанням алкоголю посідає одне з перших місць у світі. Більш як 40 тисяч українців щороку вмирають від зловживання алкоголем; більш як у 700 тисяч офіційно зареєстровано алкогольну залежність. Розповсюдженість вживання слабоалкогольних напоїв серед дітей шкільного віку також є проблемою. Алкоголь призводить не лише до великої кількості захворювань, а й до насильства, травм, ДТП. Унаслідок антиалкогольної кампанії Михайла Горбачова 1986 року середня тривалість життя чоловіків різко зросла на 3 роки, жінок – на один рік. Ризики стресів, пов'язані з безробіттям і зниженням рівня життя внаслідок кризи, майже неминуче спровокують зростання алкоголізму, насильства, наркоманії і суїцидів. Особливо небезпечно це для чоловіків працездатного віку, які мешкають у невеликих містах східних областей країни.

Якість медичного обслуговування в Україні низька, у сільській місцевості медичні послуги часто недоступні. За 1999–2008 роки обсяг реального фінансування системи охорони здоров'я збільшився майже вдвічі, проте кардинального поліпшення ані пацієнти, ані медики не відчували через те, що витрати України на охорону здоров'я лишаються дуже низькими за міжнародними стандартами. Потрібно збільшити фінансування системи охорони здоров'я з 3,5% до 5–6% ВВП і водночас кардинально вдосконалити управління системою, забезпечивши і ефективніше і раціональніше використання ресурсів, і підвищення якості медичних послуг та забезпечення рівного і справедливого доступу всіх членів суспільства до медичних послуг.

Уряд України може модернізувати систему охорони здоров'я двома способами паралельно. Перший – розширення ресурсної бази, поліпшення ефективності і якості послуг системи охорони здоров'я. Другий – вжиття масштабних заходів для популяризації здоровішого способу життя.

## Рекомендації

1. Уряд України має розробити *концепцію реформування системи охорони здоров'я*, яка включатиме кілька складників. Первинна допомога повинна надаватися у поліклініках, а повнофункціональні лікарні мають зосередитися на інтенсивній терапії та спеціалізованому лікуванні, як це робиться у західних країнах. Фінансування має надаватися залежно від обсягу наданих послуг, на основі фіксованих тарифів на такі послуги та необхідних витрат на утримання. Це можна робити через державне медичне страхування або пряме бюджетне фінансування. Функції надання медичної допомоги та її фінансування необхідно розділити задля втілення договірних відносин між медичними закладами та органами фінансування. Приватні постачальники послуг повинні мати право на таке саме державне фінансування, як і державні.
2. *Популяризація здорового способу життя*. Паралельно з удосконаленням системи допомоги охорони здоров'я, уряд України повинен розробити комплексну програму популяризації здорового способу життя з основною орієнтацією на дітей і молодь. Уряд має рекламувати у ЗМІ різні аспекти здорового способу життя, водночас обмеживши рекламу алкогольних напоїв і тютюнових виробів. Здоровий спосіб життя також має пропагуватися у школах, де необхідно поширювати інформацію про наслідки споживання алкоголю, наркотиків, тютюну. Вживання міцних алкогольних напоїв і куріння у громадських місцях і на робочому місці має бути заборонено. Треба суворо заборонити продаж алкогольних напоїв особам до 21 року. Доцільно також підняти суму акцизного збору на тютюнові вироби та алкогольні напої, включаючи пиво.

## Модернізація системи освіти

Українська система освіти після розпаду СРСР спрацювала набагато краще за інші частини соціального сектору. Державне фінансування освіти невпинно зростало і за період 1999–2008 років збільшилося втричі в реальному виразі. До того ж були суттєвими тіньові внески батьків у вигляді регулярних “благодійних внесків”, оплати додаткових занять та інших приватних виплат.

Проблемами у сфері освіти здебільшого є її якість та ефективність, а не ресурси. Українська система освіти лишається майже такою самою, як і за радянських часів, хоча й зазнала розширення. Згідно з даними ЮНЕСКО, не менш як 73% українців отримують вищу освіту, тому Україна посідає одне з найвищих місць у світі в цій сфері, проте якість освіти часто недостатньо висока. Ресурси у сфері освіти сконцентровано у вищій освіті, водночас початкова освіта, а особливо дошкільна, трохи ігноруються. За даними дослідження Всесвітнього економічного форуму, початкова та середня освіта в Україні поліпшилися з погляду якості і є досить конкурентоспроможними. Україна багато інвестує в державну та приватну освіту, але віддача від таких інвестицій нижча, аніж повинна бути.

У системі освіти з радянських часів мало що змінилося. Найбільші зміни, які відбулися, пов'язані з розповсюдженням великої кількості приватних освітніх закладів, особливо у сфері вищої освіти, а також певним урізноманітненням навчальних програм. Проте відбулося різке скорочення професійної освіти. Запроваджено 12-річну загальну середню освіту. Вищу освіту розділено на 2 ступені: ступінь бакалавра надають після закінчення чотирирічного циклу навчання, ступінь магістра – після ще двох років навчання. Водночас працевластці скаржаться на те, що освіта не відповідає вимогам ринку праці. В Україні замало випускників закладів професійної освіти, тимчасом як багато випускників закладів вищої освіти зазнали складнощів із працевлаштуванням.

Мета політики у сфері освіти полягає у підвищенні якості та ефективності освіти через стимулювання плідної співпраці між приватними та державними закладами. Потрібно забезпечити дотримання ними відповідних стандартів навчання. Для підвищення якості у систему освіти необхідно запровадити національні і міжнародні стандарти. Найкращими способами підвищення ефек-

тивності освіти є децентралізація і дерегулювання. Як і для системи охорони здоров'я, фінансування має виділятися за фактом надання послуг, а не за фактом існування закладу. Це означає державне фінансування вищих навчальних закладів і шкіл за кожного студента або учня, а також за проведені дослідження замість виділення кожному закладу фіксованої суми коштів. В Україні необхідно також забезпечити рівний доступ населення до навчальних послуг упродовж усього життя і збереження цінностей полікультурного і поліетнічного суспільства. Для досягнення успіху у сфері вищої освіти і наукових досліджень украї важлива інтернаціоналізація освіти. Україна відкрита до різних форм міжнародного співробітництва, але занадто централізований бюрократичний апарат ускладнює здійснення співробітництва, тому його тиск треба зменшити.

### Рекомендації

1. Найменше уваги у системі освіти приділяється *дошкільній освіті*, якій необхідно надати пріоритет у бюджетному фінансуванні на майбутні періоди. Необхідно стимулювати недержавні структури до організації дошкільних закладів.
2. *У середніх школах мають бути запроваджені національні та міжнародні стандарти і тестування*. До бюджетного фінансування середньої освіти мають застосовуватися єдині норми вартості навчання з розрахунку на учня.
3. Має бути докорінно підвищено якість вивчення англійської мови, яка повинна забезпечувати вільне спілкування.
4. *Професійну освіту* треба відродити через залучення працедавців і професійних асоціацій. Кількість випускників професійних освітніх закладів необхідно увідповіднити до рівня попиту на ринку робочої сили.
5. *Реформа вищої освіти*. Університети та інші вищі навчальні заклади треба перетворити на самоврядні установи під керівництвом незалежних опікунських рад, фінансово незалежні від держави. Джерелом їхнього фінансування мають бути стипендії, плата за навчання від приватних осіб і гранти. Необхідно здійснити практичні кроки із запровадження ринкового змагання за державне фінансування між університетами. Водночас необхідно закрити або об'єднати найменш конкурентоспроможні заклади. Провідні університети потрібно розвивати як міжнародні центри з високою якістю освіти і наукової роботи. Україна приєдналася до Болонського процесу стандартизації вищої освіти в Європі і повинна виконати всі взяті зобов'язання, такі як визнання іноземних дипломів, стандартизація процесів ліцензування, акредитації і сертифікації закладів вищої освіти. Уряд України також має сприяти розвитку системи надання позик на отримання вищої освіти.

## Розділ 7

# ПРИСКОРЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Найважливішим досягненням зовнішньої політики в Україні 2010 року, найімовірніше, будуть переговори та, сподіваємося, укладення Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Угода про асоціацію включатиме й Угоду про поглиблену вільну торгівлю.

Починаючи з 1996 року, Україна не раз висловлювала бажання стати членом Європейського Союзу. У Статті 49 Договору про Європейський Союз зазначається, що будь-яка європейська держава може претендувати на членство в ЄС, але Євросоюз виявив мало ентузіазму щодо прагнень України, а українські уряди не просунулися в досягненні цієї мети.

ЄС зробив мінімальний формальний крок, уклавши 1994 року Угоду про партнерство та співробітництво з Україною терміном на десять років. Коли термін дії цієї Угоди, незначної за своєю реальною суттю, майже закінчився, ЄС запропонував 2003 року Європейську політику сусідства, розроблену і для східних сусідів Євросоюзу, і для країн Північної Африки. Уряд України був досить ображений ставленням до країни як до однієї з цілої низки держав, які навіть не належали до Європи, але він скористався цією нагодою, щоб укласти офіційно більш значущий початковий План дій з ЄС у лютому 2005 року.

У вересні 2008 року Україна досягла суттєвого прогресу у відносинах з ЄС, коли їй було запропоновано розпочати переговори щодо Угоди про асоціацію. У травні 2009 року ЄС поширила свою пропозицію на шість пострадянських країн, запропонувавши їм можливість укладання угод про поглиблену вільну торгівлю. Проте, незважаючи на наполегливість України, ЄС так і не запропонував Україні перспективи членства.

Нині відносини між Україною та ЄС переживають важливий перехідний період. Стару Угоду про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС незабаром буде замінено на комплекснішу Угоду про асоціацію. Переговори за трьома розділами Угоди про асоціацію (політичні питання, юстиція та внутрішні справи і галузеве співробітництво) розпочалися навесні 2007 року, за ними услід – переговори щодо Угоди про поглиблену та всеосяжну вільну торгівлю. Угода про асоціацію стане новим юридично зобов'язальним документом, який створить основу для політичної асоціації України та ЄС й економічної інтеграції з лібералізацією торгівлі та гармонізацією регуляторного середовища. Він може стати потужною рамкою для процесу внутрішніх реформ.

Тим часом ЄС та Україна погодилися про започаткування Порядку денного асоціації, який покликаний підготувати й сприяти укладенню Угоди про асоціацію. Цей документ визначає обмежену кількість пріоритетів і містить зобов'язання України в рамках Угоди про партнерство та співробітництво, а також інших двосторонніх угод, укладених з ЄС.

Переговори за низкою інших важливих галузевих угод, зокрема тих, що стосуються енергетики та цивільної авіації, завершено або наближаються до кінця. Реалізація цих угод уможливить інтеграцію України до Енергетичного співтовариства або до Спільного авіаційного простору, що, своєю чергою, повинно позитивно побічно вплинути на інші галузі.

2010 рік буде надзвичайно важливим для європейської інтеграції України. Мета уряду України повинна полягати у завершенні переговорів з укладення Угоди про асоціацію включно з Угодою про поглиблену вільну торгівлю між Україною та Європейським Союзом. Україні важливо зрозуміти, чого нація очікує від ЄС і чого вона може досягти. Чотири найважливіші кроки співпраці – внутрішні реформи, поглиблена вільна торгівля, перспектива безвізових подорожей і співробітництво у галузі освіти і науки.



## Інтеграція до Європейського Союзу – додатковий зовнішній “якір” на користь України

Загальноукраїнський консенсус вбачає європейську інтеграцію бажаним процесом і навіть цивілізаційним вибором. Вона може допомогти Україні у реформуванні держави і розбудові ринкової економіки, що базується на засадах поваги приватної власності та верховенства права. Зважаючи на правила ЄС, у довгостроковій перспективі Україна може стати членом ЄС. Країна повинна зробити чіткі й послідовні кроки до цієї мети ще й тому, що вони самі собою будуть корисними для України. Україна повинна вбачати в Євросоюзі не лише мету, а й засіб для здійснення власних реформ.

Інтеграція України до Європейського Союзу повинна базуватися на тверезій оцінці втрат і вигод. Україна, що не є кандидатом на вступ до Євросоюзу, має право обирати ступінь відповідності її законодавства із законодавством ЄС, обсяг якого нині становить 125 000 сторінок. Україна не повинна приймати всі вимоги ЄС без застережень. Натомість країна має керуватися національними інтересами та захищати їх, дотримуючись прагматичних позицій у переговорах з ЄС.

Європейська інтеграція повинна розглядатися як *інструмент для реформ*. Наближення до норм і стандартів Євросоюзу може допомогти Україні здійснити реформи на рівні держави, поліпшити державне управління, правила гри для бізнесу та заохочення інвестицій, сприяти реформуванню енергетичної галузі, а також відкрити кордони для українців, які прагнуть подорожувати, навчатися та працювати в ЄС. Незважаючи на те, що більшість правових норм ЄС могли б принести користь Україні, деякі з них є винятком з цього правила. Зокрема загальна сільськогосподарська політика та політика рибного господарства, а також стратегія ЄС щодо ринку праці передбачають надмірне регулювання. Інші політики Євросоюзу, такі як регулювання у сфері охорони довкілля та Соціальна хартія, були б надто дорогими для України на теперішньому етапі її економічного розвитку.

*Розбудова держави та поліпшення державного управління.* Інтеграція до ЄС та ухвалення європейських стандартів державного управління дадуть змогу змінити український державний апарат, успадкований з часів Радянського Союзу, заражений корупцією на всіх рівнях. Це також зробить правила гри більш прозорими та прийнятними для місцевого та міжнародного бізнесу.

*Доступ до ринків.* Угода про поглиблену вільну торгівлю суттєво розширить можливість доступу України до Єдиного ринку ЄС, що особливо важливо для українського експорту сталі та продуктів переробної промисловості. Крім того, лібералізація торгівлі з державами – членами ЄС поліпшить підприємницьке середовище, сприятиме зростанню інвестицій і зробить внесок у підвищення конкурентоспроможності українського бізнесу. Адаптувавши більшість законодавчих актів ЄС, Україна візьме на себе європейські правила сертифікації та контролю якості продукції, конкуренції та державних закупівель. Усе це поліпшить умови підприємницької діяльності та створить сприятливіший інвестиційний клімат і для іноземного, і для національного підприємництва.

ЄС може допомогти Україні у здійсненні *реформи в енергетиці*. Стабільний і надійний транзит енергоносіїв українською територією украй важливий для енергетичної безпеки ЄС та його суспів. ЄС зацікавлений у тому, щоб Україна мала прозорий та ефективний енергетичний сектор. Зобов'язання України, що передбачаються її членством в Енергетичному співтоваристві, можуть бути використані як інструмент змін і каталізатор реформи енергетики. 23 березня 2009 року Україна та ЄС погодилися про реформування української газотранспортної системи спільними зусиллями, що означатиме вагомий перетворення в напрямі більшої прозорості та ефективності. Водночас нездатність здійснити реформи у критично важливому секторі може загрожувати майбутнім відносинам України з ЄС.

*Подорожі.* Європа повинна відчинити двері українцям. Сучасний стан відносин між Україною та ЄС трохи розчаровує. Україна не так бажана в ЄС, як хотілося б. Виконання Євросоюзом своїх

зобов'язань у рамках наявної Угоди про спрощення візового режиму з наступним запровадженням безвізового режиму (через механізм Дорожньої карти), допоможе відновити довіру українців до Євросоюзу.

*Освіта.* Тісніша інтеграція України з ЄС у галузі освіти сприятиме загальному поліпшенню якості української освіти. Це також збільшить доступ українців до освітніх програм і стипендій ЄС і сприятиме визнанню українських дипломів державами – членами ЄС. Як наслідок, українська робоча сила стане більш конкурентоспроможною і в ЄС, і на світовому ринку.

*Твінінгові програми для органів державної влади.* Угода про асоціацію змінить якість стосунків між Україною та ЄС. І хоча вона ще не дає чіткої перспективи членства в ЄС, проте пропонує інші додаткові переваги. Після здобуття незалежності Україна отримувала технічну допомогу від ЄС, але найбільша перевага від підтримки Євросоюзу полягає у співпраці представників органів влади одних держав зі своїми колегами в інших державах задля поліпшення їхньої роботи через інструмент “твінінг”. Офіційно Україна дістала право брати участь у твінінгових програмах Європейського Союзу після запровадження Плану дій з ЄС у рамках Європейської політики сусідства у лютому 2005 року. Проте насправді програм “твінінг” було недостатньо. Після завершення переговорів щодо Угоди про асоціацію з ЄС, коли Україна погодиться з адаптацією великої частини норм і правил ЄС, обидві сторони отримають більший стимул для тіснішої співпраці з ефективнішим застосуванням цього інструменту.

*Наступні 300 днів.* Мета цього звіту полягає у визначенні пріоритетів на наступні 300 днів. Найважливішим питанням співпраці України з Європейським Союзом є, звичайно, укладення Угоди про поглиблену та всеосяжну вільну торгівлю. Друге важливе питання, пов'язане з домовленостями про реформування газового сектору між Україною та ЄС, обговорюється в окремому розділі. Для українців загалом найцікавішим є питання безвізового пересування територією ЄС. Хоча позитивного рішення навряд чи варто очікувати впродовж найближчого року, український уряд повинен робити все від нього залежне, щоб досягти цього в найближчому майбутньому. Ще один аспект європейської інтеграції – реформа національної системи освіти та отримання більшої кількості стипендій за кордоном. Для досягнення цього Україні необхідно мати орган влади, достатньо потужний для вирішення питань європейської інтеграції.

### Рекомендації

1. Метою України повинно бути укладення Угоди про асоціацію з Європейським Союзом до кінця 2010 року. Ця угода включатиме і комплексну Угоду про поглиблену вільну торгівлю.
2. Україна має поліпшити свої технічні стандарти для сприяння розвитку внутрішнього ринку та лібералізації зовнішньої торгівлі. Найкращий спосіб досягти цього – ухвалити стандарти ЄС.
3. Твінінгові програми для органів влади між державами – членами ЄС і країнами-кандидатами виявилися одним з найефективніших способів реформування органів влади у посткомуністичних країнах. Такі програми – один з найкращих інструментів, доступних Україні, для реформування системи державного управління.

## Укладення Угоди про поглиблену та всеосяжну вільну торгівлю

Найважливіший крок, що очікується 2010 року, – укладення з ЄС Угоди про поглиблену та всеосяжну вільну торгівлю. Цей захід забезпечить Україні доступ до Внутрішнього ринку ЄС і запропонує можливість справжньої економічної інтеграції з Європейським Союзом. Укладення такої Угоди потребуватиме суттєвих інституційних і законодавчих змін, але у довгостроковій перспективі Угода сприятиме конкурентоспроможності національних виробників. Зобов'язання уряду України щодо запровадження реформи, передбачуваної Угодою про асоціацію та Угодою про вільну торгівлю,

підвищить довіру іноземних інвесторів до національної економіки і збільшить обсяги прямих іноземних інвестицій та інтеграцію країни у світову економіку.

*Реформа митниці.* Важливий аспект Угоди про вільну торгівлю – удосконалення роботи митної служби, яка постійно визначається як одна з найбільш корумпованих установ України відповідно до рейтингу Світового банку “Проведення бізнесу”. Згідно з дослідженням торговельної політики України, здійсненим Світовим банком, головними перепонами українського митного режиму є митне оформлення, митний контроль, збори за митні послуги, митні дозволи на ввезення сировини за давальницькими схемами. Переговори щодо вільної торгівлі наразі пропонують можливість зробити суттєвий крок у напрямі зменшення рівня корупції на українських пунктах перетину кордону. Головне рішення повинно полягати в ухваленні нового Митного кодексу України, проект якого вже розроблено. Спрощення митних процедур є надзвичайно важливою справою. Україна могла б скористатися досвідом ЄС з оптимізації митного оформлення товарів. Для підвищення ефективності роботи митних органів України уряд повинен розробити та запровадити комплексний стратегічний план роботи Митної служби на основі законопроектів ЄС про модернізацію митних органів.

*Державні закупівлі* становлять чи не найбільш корумповані операції в Україні. Правилам і принципам закупівель бракує прозорості; потрібен новий, удосконалений закон України про закупівлі. Гармонізація законодавства України зі стандартами та правилами ЄС могла б уможливити запровадження прозорих правил державних закупівель і зрівняти умови для всіх учасників тендерів. Важлива вимога ЄС – утворення незалежного органу контролю за закупівлями з достатніми адміністративними повноваженнями. В Україні вже існує Рахункова палата, яка має бути зміцнена.

Питання *державної допомоги* – одне з найбільш нагальних і суперечливих у переговорах з ЄС. Пріоритетом для України має стати гармонізація національного законодавства щодо державної допомоги з правилами Євросоюзу. Для успішного реформування необхідно визначити одну державну установу, яка відповідатиме за політику надання державної допомоги, замість Міністерства фінансів та Антимонопольного комітету України, що наразі поділяють цю функцію.

*Права інтелектуальної власності.* Україна створила досить прогресивну правову базу для захисту прав інтелектуальної власності. Однак на практиці органам влади не вдається ефективно боротися з піратством і підробкою товарів і торговельних марок. Тому необхідно поліпшити забезпечення виконання наявних законів. Через брак заходів, спрямованих на забезпечення виконання законодавства про захист прав інтелектуальної власності, іноземні компанії, що працюють у сфері високих технологій, не поспішають до України всупереч її вагомому людському капіталу, наявному, наприклад, у сфері інформаційних технологій.

*Технічні бар'єри та регулювання.* Після скасування ввізних мит головними перешкодами швидкого зростання зовнішньої торгівлі України стануть технічні бар'єри, а саме різниця у стандартах і специфікації продукції. Гармонізація внутрішніх стандартів України зі стандартами ЄС є критично необхідною.

*Безпека харчових продуктів або санітарні та фітосанітарні норми* – важлива частина переговорів щодо Угоди про вільну торгівлю. Необхідно розробити стратегію реформування системи контролю якості та безпеки для підвищення якості товарів. Цього можна досягти через перегляд стандартів українських харчових продуктів щодо їхньої відповідності вимогам ЄС. Уряд України повинен визначити єдиний орган, що відповідає за функції, які зараз розподілені між Міністерством аграрної політики України, Державним комітетом ветеринарної медицини України та Міністерством охорони здоров'я України, і посилити його повноваження.

Зазвичай більшість сільськогосподарських товарів вилучають з угод про вільну торгівлю між ЄС і третіми країнами. І хоча Угода про вільну торгівлю може підвищити конкурентоспроможність сільськогосподарської продукції України через гармонізацію національних стандартів з європейсь-

кими, ця Угода, ймовірно, охопить лише кілька найменувань сільськогосподарської продукції. Найважливішим завданням для України є встановлення режиму вільної торгівлі зерновими культурами, оскільки вони й надалі посідають головне місце в експорті українських сільськогосподарських товарів до ЄС. Уряд України повинен спробувати досягти поступового відкриття європейського ринку продукції тваринництва мірою того, як Україна доводитиме свої стандарти до рівня ЄС.

Ми пропонуємо Україні під час переговорів про вільну торгівлю з ЄС наполягати на скасуванні всіх перешкод для експорту української сільськогосподарської продукції на ринок ЄС, за винятком фітосанітарних і технічних вимог. Обидві сторони зобов'язалися лібералізувати 95% торгівлі, залишивши обмеження в основному для продукції сільського господарства. Такі обмеження перешкоджатимуть доступу української агропродукції на ринки ЄС і суттєво звужать перспективи розвитку сільського господарства України. Згідно з дослідженнями ФАО та Світового банку, сільськогосподарське виробництво в Україні може подвоїтися або навіть потроїтися, а вільна торгівля з ЄС без винятків сільськогосподарською продукцією змогла б реалізувати цей потенціал. І Україна знову могла б стати житницею Європи. Доступ до ринку ЄС потребуватиме чималих інвестицій у забезпечення відповідності санітарним, фітосанітарним і технічним стандартам ЄС. Україна може звернутися з проханням про асиметричний доступ на продовольчі ринки ЄС для найбільш чутливих товарів упродовж перехідного періоду – такий доступ ЄС уже надавав на початку 1990-х років згідно з Угодами про асоціацію з країнами Центральної Європи.

*Належні умови підприємницької діяльності* життєво важливі для забезпечення виходу України з економічної кризи та подальшого економічного розвитку. Вони також необхідні для продовження економічної та політичної інтеграції з ЄС. Необхідні кроки обговорюються в інших частинах цієї доповіді. Вони включають: скорочення кількості податків, ліцензій і дозволів, що вимагаються для провадження підприємницької діяльності в Україні. Процедури відкриття/закриття підприємства в Україні також повинні бути спрощені. Корупцію необхідно приборкати.

## Майбутнє: безвізові подорожі

Скасування вимог щодо шенгенських віз для українців не можна досягти у короткий проміжок часу, але Україна повинна працювати над тим, щоб це стало реальністю. Потребуватиметься не лише політичне рішення, а й відповідність України кільком критеріям. Країна має наполягати на отриманні Дорожньої карти на запровадження безвізового режиму з ЄС. Наразі Євросоюз визначив три основні перешкоди на шляху успішного візового діалогу: демаркація кордонів України та належний прикордонний контроль, запровадження біометричних паспортів та створення єдиного міграційного органу. Україна має працювати над цими завданнями, щоб уможливити безвізові поїздки в майбутньому.

*Демаркація кордонів.* Проблема демаркації кордонів залишається актуальною з Білоруссю, Росією та Молдовою. Білорусь та Україна завершили переговори щодо демаркації кордонів восени 2009 року. Білоруська сторона пообіцяла забезпечити ратифікацію угоди в найближчому майбутньому, однак ця подія може затриматися до президентських виборів 2010 року та зачекати врегулювання старого боргу України перед Білоруссю. Росія затримує вирішення питання демаркації кордону з Україною. В основному це відбувається через політичні причини, а саме через погані стосунки Росії та України, а демаркація кордонів залежить від їх поліпшення. Проблема придністровської ділянки на українсько-молдовському кордоні залежить від визначення статусу Придністров'я. Україна повинна продовжувати роботу над вирішенням цих трьох проблем і звертатися до ЄС за підтримкою у цих питаннях.

*Біометричні паспорти.* Угода про спрощення візового режиму між ЄС та Україною набула чинності у січні 2009 року. Навіть після цього кількість відмов у шенгенських візах українським громадянам залишається великою. Число відмов могло б бути скорочене, якби Україна запровадила біометричні паспорти згідно з відповідним Регламентом ЄС. Необхідно створити національну

електронну базу даних громадян для запобігання випадкам отримання громадянами кількох паспортів із різними прізвищами.

Для продовження переговорів щодо запровадження безвізового режиму з Європейським Союзом Україні необхідно створити *єдиний орган, який опікуватиметься міграційною політикою*. Починаючи з червня 2008 року, уряд України не раз намагався створити такий орган, але Президент України постійно застосовував право вето на ці спроби.

## Розвиток людського капіталу

Одна з найширших можливостей співпраці України з ЄС міститься у сфері вищої освіти. ЄС може надати допомогу і у здійсненні реформи української системи вищої освіти, і в наданні освіти тисячам українських студентів.

Нині Україна має близько 2 мільйонів студентів, приблизно 27 000 з них вчать за кордоном. Підрахунки свідчать про те, що лише близько 2 000 з них отримують стипендії від урядів держав – членів ЄС або Європейської Комісії. На жаль, освітня система України залишається здебільшого у неререформованому стані, успадкованому з радянських часів, і тому неспроможна забезпечити українських студентів знаннями та навичками, що вимагаються на дедалі вибагливішому ринку праці.

*Болонський процес.* Україна приєдналася до європейського Болонського процесу гармонізації вищої освіти. Євросоюз і співпраця з вищими навчальними закладами у державах – членах ЄС пропонують ідеальні можливості реформування української системи вищої освіти. Першим кроком має стати визнання європейських ступенів вищої освіти українською державною системою та викладання іноземними мовами.

*Програма "Еразмус".* Навчання за кордоном сприяє розширенню світогляду студентів. Європейський Союз розробив масштабну програму для отримання вищої освіти за кордоном під назвою "Еразмус". Український уряд має просити ЄС відкрити програму "Еразмус" для студентів України, які отримують ступінь бакалавра, та збільшити кількість стипендій, які виділяються Єврокомісією та державами – членами ЄС українським студентам, що здобувають ступінь магістра або ступінь доктора наук (PhD). Україна також повинна працювати над створенням Стипендіального фонду для країн Східного партнерства.

### Рекомендація

Європейська інтеграція є важливим інструментом для вдосконалення системи освіти в Україні. Якщо Україна набуде членства у програмі "Еразмус" для бакалаврів, вона зможе запропонувати тисячам українських студентів можливість навчатися у вищих навчальних закладах ЄС. Україна приєдналася до Болонського процесу зі стандартизації європейської освіти, але не зробила вагомих кроків у цьому напрямі. Україна повинна повністю включитися в цей процес для поліпшення національної системи вищої освіти.

## Координація європейської інтеграції на найвищому рівні

2009 року відбулися суттєві зміни у структурі вищих державних органів влади, які працюють над реалізацією завдань європейської інтеграції. Кабінет Міністрів України відновив посаду Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та міжнародної інтеграції.

Оскільки європейська інтеграція є питанням не лише зовнішньої політики, а передусім внутрішніх реформ, уряд України також створив Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції у Секретаріаті Кабінету Міністрів України під політичним керівництвом Віце-прем'єр-міністра України. Це сприяло вбудовуванню питань європейської інтеграції у програму реформ усього уряду. Ця функція є критично важливою, вона повинна зберігатися і зміцнюватися.

Реалізація політики, спрямованої на європейську інтеграцію (так само, як і запровадження економічних реформ), потребує створення спеціального органу на рівні Кабінету Міністрів України під керівництвом Віце-прем'єр-міністра України, оскільки метою європейської інтеграції є не лише міжнародна інтеграція, а й проведення внутрішніх реформ. Тому необхідно зміцнити інституційну основу діяльності такого Віце-прем'єр-міністра. Потрібно заснувати єдину координаційну комісію, підпорядковану безпосередньо Віце-прем'єр-міністру України та укомплектовану висококваліфікованими кадрами з блискучими аналітичними та управлінськими здібностями і відмінним володінням кількома іноземними мовами.

## Подяка

Міжнародну комісію незалежних експертів було створено для підготовки Програми реформ в Україні на перші 300 днів після виборів Президента. Ми спробували відобразити той консенсус української громадськості, який існує щодо стану речей, і показати, що необхідно зробити, беручи за приклад найкращі міжнародні практики.

Робота Комісії з підготовки Програми реформ стала інтерактивним процесом. Під час створення Комісії, на зустрічі 28 вересня 2009 року в Кабінеті Міністрів України, ми обговорили теми, на яких варто зосередитися. Ми намагалися сфокусувати свою увагу на тих сферах, які потребують негайних дій. У результаті обрано такі шість тем: реформування держави, макроекономічна стабільність, мікроекономічна політика, реформа енергетичного сектору, реформа соціальної сфери та європейська інтеграція.

Співголови Комісії – Олександр Пасхавер та Андерс Ослунд – запросили до участі в цій ініціативі найкращих вітчизняних і міжнародних експертів, які стали комісарами та авторами розділів Програми реформ. Міжнародну комісію незалежних експертів сформовано на основі таких критеріїв: збалансована кількість найпотужніших вітчизняних і міжнародних експертів, високий професіоналізм і незалежна позиція із зазначених тем.

До Міжнародної комісії увійшли двадцять три незалежні експерти: Андерс Ослунд, професор, старший дослідник Інституту Петерсона з міжнародної економіки (Вашингтон); Алех Цивінські, професор економіки Єльського університету; Валентин Зеленюк, доктор Київської школи економіки та Київського інституту економіки; Віра Нанівська, директор Інституту міста (Львів); Володимир Саприкін, директор енергетичних програм Центру ім. Разумкова; Едвард Чоу, старший дослідник з питань енергетики та національної безпеки Центру стратегічних і міжнародних досліджень CSIS (Вашингтон); Елла Лібанова, професор, директор Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України; Ігор Бураковський, голова правління – директор Інституту економічних досліджень і політичних консультацій; Ігор Коліушко, голова Центру політико-правових реформ; Ірина Паліашвілі, співголова RULG – української правової групи; Йоганнес де Буфо Війнхолдс, колишній виконавчий директор Міжнародного валютного фонду (Вашингтон); Лідія Верховодова, віце-президент Центру економічного розвитку; Марек Дабровські, професор, директор Центру соціально-економічних досліджень CASE (Варшава), колишній заступник міністра фінансів Польщі; Марчін Свенціцькі, директор Аналітично-дорадчого центру Блакитної стрічки (Київ), колишній міністр торгівлі Польщі; Михаїл Дмитрієв, президент Центру стратегічних досліджень (Москва), колишній заступник міністра економіки Російської Федерації; Олександр Пасхавер, професор, президент Центру економічного розвитку; Олександр Тодійчук, президент Київського міжнародного енергетичного клубу “Q-Club”; Олександр Чалий, Надзвичайний і Повноважний Посол України, колишній перший заступник міністра закордонних справ України; Ольга Шумило, директор Міжнародного центру перспективних досліджень; Сергій Гурієв, професор економіки, президент Російської школи економіки (Москва); Торбьорн Бекер, директор Стокгольмської школи економіки; Фред Бергстен, директор Інституту Петерсона з міжнародної економіки (Вашингтон); Чарльз Виплош, професор міжнародної економіки Інституту міжнародних досліджень (Женева).

Андерс Ослунд та Олександр Пасхавер – автори вступу та Розділу 1; Ігор Коліушко – Розділу 2; Ігор Бураковський – Розділу 3; Лідія Верховодова – Розділу 4; Володимир Саприкін – Розділу 5; Елла Лібанова – Розділу 6; Ольга Шумило – Розділу 7.

Розділи, запропоновані авторами, обговорено на кількох засіданнях Міжнародної комісії. Перше обговорення відбулося впродовж 8–10 грудня 2009 року в рамках шести робочих груп. Кожну робочу групу було сформовано за тематичною ознакою, вона налічувала більш як десять осіб і представляла позиції незалежних аналітичних центрів і провідних експертів з певного пи-

тання. У роботі груп брали участь експерти Міжнародного центру перспективних досліджень, Центру економічного розвитку, Інституту економічних досліджень і політичних консультацій, Центру ім. Разумкова, Фонду ефективного управління, Європейської бізнес-асоціації, Київського інституту економіки, Інститут євро-атлантичного співробітництва, Фонду "Демократичні ініціативи", Інституту соціології НАН України, Представництва Європейського Союзу в Україні, Аналітично-дорадчого центру Блакитної стрічки, Американської торгової палати та інші. Велика частина комісарів брала участь у засіданнях цих робочих груп.

Після обговорення на засіданнях робочих груп до розділів було внесено запропоновані рекомендації, а звіт редаговано співголовами комісії. Далі Програму реформ розповсюджено поміж усіма членами Комісії, і їхні коментарі також було внесено до Програми. Мадона Девасахам редагувала англійську версію, а українську – Т. Лужанська та Олександр Шевцов, який також синхронізував обидві версії Програми.

Комісія отримала суттєву інформаційну та консультативну допомогу Міжнародного валютного фонду, Програми розвитку ООН, Європейської Комісії, Світового банку, Європейського банку реконструкції та розвитку.

Програму реформ прийнято на пленарному засіданні Міжнародної комісії незалежних експертів, яке відбулося 2 лютого 2010 року.

Діяльність Комісії здійснено за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Швеції та Міністерства закордонних справ Нідерландів. Програма розвитку ООН також надала додаткову допомогу. Висловлюємо щиро подякувати за вагомий внесок у роботу комісії та підготовку Програми Стефану Гуллгрєну, Надзвичайному та Повноважному Послу Швеції в Україні; Пітеру Яну Волтерсу, Надзвичайному і Повноважному Послу Королівства Нідерландів в Україні; Оліверу Адаму, Постійному представнику Програми розвитку ООН в Україні.

Міжнародний центр перспективних досліджень виконував роль Секретаріату Комісії. Висловлюємо подяку Ользі Шумило, директору Міжнародного центру перспективних досліджень, та експерту Марії Гуцман за надану допомогу в організації та координації роботи Комісії, а також Анні Борщевській, яка надала організаційну та аналітичну допомогу у Вашингтоні.

Ми також складаємо подяку уряду України за його відкритість і підтримку роботи Комісії.

Комісія затвердила цей звіт консенсусом. Ми намагалися створити документ з пріоритетами реформ для України, з яких експерти дійшли згоди, але який оминатиме суперечливі та проблемні питання.

Ми спілкувалися з представниками влади та опозиції для того, щоб мати збалансовану картину програми реформ. Як незалежні експерти ми залишаємо за собою право визначати те, що є справді важливим.

Київ, 2 лютого 2010 року

Андерс Ослунд  
Співголова

Олександр Пасхавер  
Співголова



## Додаток 1

# МІЖНАРОДНА КОМІСІЯ НЕЗАЛЕЖНИХ ЕКСПЕРТІВ В УКРАЇНІ: ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО РЕФОРМ

Завдання Комісії – запропонувати робочу програму дій новому Президентові України на перший рік роботи нової влади. Цей документ має три мети. По-перше, він пропонує аналіз того, чому реформи необхідні і які з них слід першочергово здійснити. По-друге, він визначає обраний перелік найважливіших пріоритетів у порядку їх важливості, які ми резюмували на початку. Перелік реформ, наведений нижче, є ширшим, він узагальнює більшість детальних рекомендацій, визначених за кожним розділом доповіді. По-третє, у окремому додатку доповіді наведено детальний перелік актів законодавства, які мають бути ухвалені, та їх ключовий зміст.

### *Нова хвиля реформ*

- Утворити *Комісію з питань реформ* при Кабінеті Міністрів України під головуванням Віце-прем'єр-міністра України. Комісію потрібно забезпечити достатніми фінансовими і людськими ресурсами, включаючи високопрофесійних експертів. Комісія з питань реформ повинна працювати паралельно з Координаційним бюро європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України.

### *Реформування держави*

Найбільша проблема України – неефективне функціонування державних механізмів. Серйозні проблеми є в усіх складниках держави: законодавчому процесі, виконанні законів, регіональному та місцевому самоврядуванні, судовій системі. Реформи потрібно починати зверху.

- Через внесення поправок до виборчого законодавства запровадити *відкриті партійні списки* для голосування виборців не лише за партію, але й за конкретних кандидатів.
- *Поліпшити прозорість партійного фінансування* через запровадження вимоги відкритості внесків на діяльність політичних партій.
- *Прості рішення парламенту України повинні ухвалюватися простою більшістю голосів присутніх.* Законодавчий процес необхідно спростити і впорядкувати. Наразі він складається з надвеликої кількості етапів, а можливості внесення змін на кожному з цих етапів занадто широкі. Ці правила потрібно встановити через ухвалення Закону України “Про регламент Верховної Ради України”.
- *Для початку реформування виконавчої влади і державної служби необхідно ухвалити Закон України “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади” та нову редакцію Закону України “Про державну службу”.* Ці закони повинні розмежувати політичні функції та державну службу. Задля забезпечення професійності державної служби державних службовців потрібно наймати лише на базі конкурсного відбору за результатами вступних іспитів, просування службою також має відбуватися відповідно до професійних якостей. Система оплати їхньої праці має орієнтуватися на ринок праці і бути достатньо конкурентоспроможною, щоб мінімізувати спокуси до корупції. Політична нейтральність державної служби повинна бути забезпечена через заборону на участь державних службовців у політичній діяльності, аж до заборони членства у політичних партіях для державних службовців вищого рангу. Для боротьби з корупцією необхідно законодавчо визначити правила професійної етики державних службовців і запровадити контроль за їхнім майновим станом, доходами та витратами.

- *Необхідно розпочати реформу регіонального та місцевого самоврядування.* Вона повинна складатися з чотирьох основних компонентів. По-перше, територіальні одиниці на двох найнижчих рівнях адміністративної ієрархії (громади і райони) потрібно укрупнити, скоротивши їх кількість до розумної, при цьому кількість областей є прийнятною. По-друге, велика кількість функцій повинна бути децентралізована. По-третє, області, райони та громади повинні на пряму отримувати більшу частку податкових надходжень, щоб позбутися майже повної залежності від Держказначейства України і щоб у них не виникало спокуси збільшувати доходи у неналежний спосіб, наприклад через збирання необґрунтованих штрафів, накладених за результатами шкідливих перевірок. По-четверте, реформи повинні відповідати принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Верховною Радою України.
- *Україна повинна ухвалити Адміністративно-процедурний кодекс країни, який гарантує права громадян у відносинах з органами влади.*
- *Необхідно ухвалити Закон України "Про доступ до публічної інформації".* Вся державна інформація повинна бути доступна суспільству, наскільки можливо безплатно і в інтернеті, за винятком трьох категорій інформації: питання національної безпеки, суто приватні питання, як-от медична документація, а також комерційна інформація.
- *Україна розпочала розвиток "електронного уряду", але варто зробити набагато більше.* Більшість формальностей повинні виконуватися через інтернет: від реєстрації підприємств до адміністрування податків. Метою повинна бути стандартизація та мінімізація контактів між органами влади та підприємцями. У випадках, коли безпосередній контакт все-таки буде необхідним, він повинен бути максимально знеособленим для запобігання корупції. Найбільш успішний приклад "електронного уряду" – Естонія.
- *Необхідно розширити повноваження і ресурси Рахункової палати України.*
- *Потрібно запровадити дієву дисциплінарну та кримінальну відповідальність посадових осіб за невиконання законів.*
- *Судову реформу давно розпочато, але її необхідно завершити.* Необхідно ухвалити повний набір оновлених і взаємоузгоджених процесуальних кодексів. Треба чіткіше визначити розподіл обов'язків та ієрархію в судовій системі. Всі судові рішення повинні розміщуватися в інтернеті, а Єдиний державний реєстр судових рішень доцільно серйозно вдосконалити. Суди і судді повинні отримувати достатнє фінансування.
- *Закони України "Про судовий устрій" і "Про статус суддів" необхідно вдосконалити.* Система підготовки та обрання суддів потребує вдосконалення задля забезпечення її прозорості та обрання суддів за професійними критеріями.
- *До парламенту України необхідно подати пакет законопроектів щодо реформування кримінального судочинства і правову допомогу:* нову редакцію Кримінально-процесуального кодексу України; поправки до Кримінального кодексу України щодо запровадження кримінального проступку; нову редакцію Закону України "Про прокуратуру"; Закон України "Про систему органів досудового слідства"; нову редакцію Закону України "Про адвокатуру"; а також Закон України "Про безоплатну правову допомогу".
- *Необхідно утворити Антикорупційне бюро, яке матиме реальну незалежність і зможе координувати комплексну антикорупційну програму, увага якої має бути зосереджена на прозорості, підзвітності, дерегулюванні, дотриманні процедур і системній роботі уряду України.* Для цього необхідно ухвалити Закон України "Про Антикорупційне бюро".

## Макроекономічна політика

Необхідно вдосконалити засади макроекономічної політики, щоб гарантувати: недавня фінансова криза не повториться. Ключовими є політика обмінного курсу та стримування інфляції. Їх можна поєднати через запровадження інфляційного таргетування з плаваючим курсом, але це потребує незалежності та високого професійного рівня Національного банку України. У середньостроковій перспективі державний бюджет необхідно збалансувати, в основному через скорочення витрат. Україна нарешті повинна ухвалити Податковий кодекс для стабілізації податкової системи, а адміністрування податків потребує суттєвого вдосконалення для зменшення навантаження на підприємців. Фінансова криза зумовила потребу в жорсткішому валютному регулюванні, яке нині вже можна скасувати для сприяння підприємництву.

- Задля забезпечення макроекономічної стабільності важливо мінімізувати потенційні конфлікти між урядом України та НБУ. *Незалежність НБУ має бути посилена, а управління банком потребує поліпшення*, оскільки зараз можна завважити вплив і комерційних, і політичних сил. Рада НБУ, в якій домінують провідні представники бізнесу та політики, у її теперішньому вигляді повинна бути скасована, а Голова НБУ та його/її заступники мають призначатися на фіксований термін. Влада має утриматися від ухвалення законодавчих рішень, які загрожували б незалежності НБУ, як, наприклад, пропозиції щодо фінансування різних державних витрат за рахунок майбутніх прибутків НБУ. Монетарна політика в Україні повинна розроблятися незалежною Радою з питань монетарної політики. Ця Рада повинна складатися з незалежних професіоналів, які мають чітко окреслені повноваження та фіксовані терміни роботи на посаді. НБУ також треба підняти свій професійний рівень і користатися провідним міжнародним досвідом. Необхідно розробити та ухвалити новий закон про Національний банк України, який би враховував ці моменти.
- Україна має перейти до *повноцінного режиму інфляційного таргетування* впродовж наступних трьох років, який передбачає наявність плаваючого обмінного курсу. Перехідний період надає НБУ достатньо простору для зменшення поточної інфляції до рівня 2–3%, для інформування населення про певні орієнтири щодо майбутньої динаміки обмінного курсу, а також для зменшення рівня доларизації. Паралельно НБУ має оптимізувати інструменти монетарної політики та свій процес ухвалення рішень.
- Під час фінансової кризи Україна посилила *валютний контроль*. Оскільки криза згасає, валютні обмеження можна ослабити. Україна передусім має прагнути до досягнення конвертованості гривні за поточним рахунком, залишивши поки що операції з капіталом. Водночас чимало наявних норм валютного регулювання створюють непотрібні ускладнення, які треба усунути.
- Україна повинна *збалансувати державний бюджет у середньостроковій перспективі через скорочення державних витрат*. Уряд країни має переглянути зобов'язання держави з таким розрахунком, щоб зробити їх фінансово реалістичними. Влада повинна чинити опір будь-яким експансіоністським фіскальним ініціативам. Можна вирізнити три види державних витрат, які є надмірними: цінові субсидії, субсидії підприємствам і витрати на пенсійне забезпечення. Цінові субсидії та субсидії підприємствам доцільно мінімізувати, тимчасом як над витратами на пенсійне забезпечення потрібно встановити контроль через здійснення глибокої пенсійної реформи. Очевидно, спроби підвищити рівень надходжень до державного бюджету України нині не мають під собою підстав і будуть згубними для економіки.
- Першим завданням нового уряду України після президентських виборів буде *ухвалення довгоочікуваного державного бюджету на 2010 рік*. З багатьох причин дефіцит бюджету необхідно суттєво знизити, і саме цей бюджет надає шанс стратегічно скоротити державні витрати, доки ще панує криза. Найважливішим заходом мало б стати підвищення тарифів на газ та

опалення задля скорочення потреби в урядових субсидіях Нафтогазу України та іншим компаніям у сфері енергетики та комунального господарства, які тримаються на плаву за рахунок урядової підтримки. Іншим важливим заходом було б обмеження загальною витрат на пенсійне забезпечення за одночасного посилення цільового (адресного) характеру системи соціального забезпечення з тим, щоб захистити найбільш вразливі домогосподарства.

- *Україна має ухвалити Податковий кодекс.* Він досить добре розроблений, і його ухвалення внесе ясність і стабільність у систему оподаткування та сприятиме належному адмініструванню податків.
- *Подальші поліпшення системи адміністрування податків* необхідні не так для того, щоб підвищити доходи, як для того, щоб вдосконалити державне управління, як це пропонують Американська торгова палата та доповідь Світового банку “Проведення бізнесу”. Зокрема має бути поліпшена система відшкодування ПДВ експортерам.
- *Україна має наслідувати приклад Росії щодо запровадження єдиного внеску на загальнообов’язкове соціальне страхування.* Водночас функція збору податків і внесків на соціальне страхування має бути зосереджена в Державній податковій адміністрації України для поліпшення та спрощення збору податків і для держави, і для платників податків.
- *Україна повинна ухвалити Митний кодекс.* Він досить добре розроблений, і його ухвалення внесе ясність і стабільність у митну систему та сприятиме поліпшенню митного адміністрування, яке наразі є надзвичайно заплутаним.
- *Уряд України повинен надалі розширювати податкову базу через скорочення податкових пільг, особливо тих, що надані виробникам сільськогосподарської продукції та заможним фізичним особам-підприємцям.* Зокрема новий єдиний внесок на загальнообов’язкове соціальне страхування має застосовуватися також і до цих суб’єктів. Водночас уряд України має утриматися від відновлення вже скасованих галузевих пільг.
- *Недавно націоналізовані банки потрібно приватизувати.* У розпалі кризи державні банки допомагали уряду України у здійсненні різних “рятувальних операцій”. Коли криза скінчиться, таку практику треба припинити. Влада повинна згорнути такі надзвичайні заходи і дозволити двом старим державним банкам, Ощадбанку та Укресімбанку, повернутися до виконання їхніх традиційних функцій спеціалізованих державних банків. Уряд України також повинен реструктуризувати націоналізовані банки та підготувати їх до приватизації одразу ж після завершення кризи.
- *Важливе завдання – збільшення пропозиції акцій на українських фондових біржах.* Згодом ринок сам висуне вимоги щодо поліпшення якості таких акцій. Найбільш ефективним короткостроковим заходом могла б стати *вимога до державних підприємств підвищити частку акцій у вільному обігу принаймні до 20%*. Це збільшило б пропозицію акцій і прозорість, таким чином підвищуючи ліквідність, що має також призвести до зростання цін на акції. Проте перед продажем своїх акцій державні підприємства мають бути зобов’язані поліпшити управління і пройти міжнародний аудит. Оскільки такий продаж акцій буде рівнозначним приватизації, уряд країни зможе отримати більше грошей від приватизації. Загальна ринкова вартість державних компаній зростає, що також сприятиме подальшій приватизації.
- *Уряд має розглянути можливість об’єднання двох регуляторів (Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України та Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку України) у єдиний регулятор фінансових ринків і надати йому відповідні повноваження і ресурси.*

## Мікроекономічна політика

Загальна мета – суттєве поліпшення підприємницького середовища, що базуватиметься на посиленні законодавчої бази та захисту прав власності. Необхідно здійснити комплексне дерегулювання підприємницької діяльності так, щоб 2010 року Україна піднялася на 40 пунктів у рейтингу Світового банку “Провадження бізнесу”. Кількість контактів між державними органами та приватними підприємствами доцільно зменшити. Необхідно продовжити приватизацію, а підприємства, що залишаться у державній власності, мають отримати належну структуру управління.

- *Утворення підприємства* нині потребує виконання десяти процедур, які займають 27 днів (дані доповіді Світового банку “Провадження бізнесу в Україні”). Цей процес необхідно скоротити до однієї процедури – реєстрації суб’єкта підприємницької діяльності у податкових органах з отриманням номера платника податків. Процедура повинна виконуватися впродовж одного дня і бути безплатною, як, наприклад, у практиці Нової Зеландії, де не вимагається жодної іншої реєстрації підприємства, крім постановки на облік у податкових органах. Усі інші процедури треба скасувати.
- Необхідно ухвалити *новий закон України про ліквідацію підприємств*, щоб мінімізувати час і витрати на процедуру ліквідації та щоб власники підприємств після ліквідації отримували якомога більше належних їм активів.
- *Видача дозволів на будівництво* є дедалі складнішою процедурою в Україні. Метою повинно бути спрощення процесу з 30 процедур до невеликої їх кількості, а також скорочення необхідного часу з 476 днів до невеликої частини цього терміну. Дозволи повинні видавати архітектор міста, чиї повноваження необхідно розширити і включити до них усі функції міського планування. Місто повинно надавати всі належні послуги, такі як постачання електроенергії, газу, води та каналізаційні послуги після схвалення будівництва архітектором міста. Муніципалітети України повинні організувати свою роботу таким чином, щоб надавати послуги, замість того, щоб вимагати від кожного заявника бігати колом, організовуючи роботу міста.
- Процес *реєстрації прав власності* можна скоротити з десяти до, ймовірно, трьох процедур. До угоди купівлі-продажу нерухомості мають входити і будівля, і земля. Вимоги до угоди повинні обмежуватися нотаріальним посвідченням, а також реєстрацією у реєстрі прав власності на нерухомість і державному земельному кадастрі.
- Перелік видів господарської діяльності, які підлягають *обов’язковому ліцензуванню*, необхідно мінімізувати і включити до нього лише ті види діяльності, що становлять загрозу життю і здоров’ю населення, довкіллю і національній безпеці. Новий закон України про ліцензування повинен установлювати чіткі юридичні вимоги до ліцензування.
- Отримання офіційних *дозволів* повинно залишитися лише для видів господарської діяльності, внесених у виключний перелік, чітко визначений законодавством. Процедури отримання дозволів у сфері пожежної безпеки і будівництві доцільно спростити. У разі, якщо це не надто дорого, необхідно запровадити повні, без винятків, технічні стандарти ЄС.
- Уряд України мусить радикально *скоротити кількість органів, які мають право здійснювати перевірки*. Кількість законних підстав для проведення перевірок повинна бути зменшена. Перевірки на підприємствах можуть бути виправдані лише питаннями безпеки життя та здоров’я. Всі застарілі, бюрократичні і невинновдані вимоги, на яких базується наявна практика планових перевірок, необхідно скасувати.
- Законодавчо необхідно запровадити *рівний і недискримінаційний доступ підприємців до користування послугами природних монополій*, зокрема з постачання електроенергії, газу, води, каналізації, надання послуг залізниці і трубопроводів. Будь-яка необґрунтована відмова має передбачати відповідальність винного у вигляді відшкодування завданих збитків.

- Необхідно ухвалити Закон України “Про товариства з обмеженою відповідальністю”.
- Уряд України має встановити перелік *послуг*, які державні органи повинні надавати підприємцям безплатно і до якого має бути забезпечено вільний доступ в інтернеті. Уряд повинен так само встановити перелік державних платних послуг і їхні ціни або єдину методику розрахунку таких цін.
- Окремим законом *потрібно затвердити перелік усіх видів господарської діяльності, що підпадають під спрощену систему оподаткування, обліку та звітності*. Цей закон повинен заборонити органам місцевого самоврядування і місцевим податковим інспекціям обмежувати види діяльності, що підпадають під спрощену систему.
- Парламент України повинен *ухвалити Державну програму приватизації на 2010–2012 роки*, яка стане підтвердженням політичного рішення щодо завершення приватизації. Необхідно визначити межі державного сектору і виокремити всі підприємства та об’єкти, призначені для приватизації. Задля зменшення ризиків для національних інтересів повинні бути встановлені чіткі обмеження щодо тих об’єктів, які не можуть підлягати приватизації.
- Парламент України повинен *ухвалити Закон України “Про Фонд державного майна України”*, яким функції приватизації мають бути відокремлені від функцій управління державним майном і передані двом окремим державним органам, підзвітним Кабінетові Міністрів України. Має бути створено спеціалізований орган управління державним майном для виконання відповідних функцій і реалізації прав держави як власника.
- *Необхідно узаконити купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення.*
- Часи масової приватизації минули, і в майбутньому приватизація має відбуватися через *відкритий продаж*. Щоб зробити продаж якомога легітимнішим, потрібно максимально збільшити потенційні ціни та гарантувати права власності переможців конкурсів, мінімізувати практику обтяження об’єктів приватизації додатковими вимогами та уникати спеціальних методів приватизації. Щоб скоротити обсяги корупції, треба забезпечити максимальну прозорість і публічність. Усі приватизаційні конкурси повинні оголошуватися у провідних ЗМІ завчасно для того, щоб усі інвестори мали рівні можливості. Збиткові підприємства та об’єкти незавершеного будівництва необхідно продавати на аукціонах без встановлення мінімальної ціни, тому що власність на такі об’єкти лише перевантажує державу зайвими витратами. Уряд України має гарантувати права власності після приватизації. Причини для скасування приватизації повинні бути чітко визначені у законодавстві, а кількість таких скасувань – жорстко обмежена.
- *Іноземним інвесторам потрібно дозволити брати участь у всіх приватизаційних конкурсах*, доступ до яких прямо не обмежений законодавчо задля національної безпеки або інтересів держави.
- Необхідно продати дрібні пакети акцій держави у компаніях, приватизованих раніше. Вони можуть бути продані головним власникам або на фондовому ринку задля збільшення обсягів акцій у вільному обігу. *Держава має продати якнайменш 20% загального обсягу акцій великих державних компаній*, щоб збільшити вільний обіг акцій у цих компаніях, що стимулюватиме вітчизняний фондовий ринок, поліпшить корпоративне управління і збільшить ринкову вартість державних компаній.
- *Підприємства і нерухомість необхідно приватизувати разом із земельними ділянками*, на яких вони розташовані. Потрібно також здійснити допродаж земельних ділянок, на яких розташовані уже приватизовані підприємства.
- *Необхідно скасувати Господарський кодекс України.*

- Необхідно розробити Концепцію управління об'єктами державної власності, у якій визначити межі державної власності і принципи управління державними підприємствами. Орієнтирами у визначенні масштабів державного сектору повинні стати потреби захисту економічної незалежності і національної безпеки країни. Цими принципами необхідно керуватися під час підготовки та ухвалення нового Закону України "Про управління об'єктами державної власності".
- Підприємства, які залишаються у державній власності, необхідно реорганізувати в акціонерні компанії або казенні підприємства. Жодних підприємств зі старою радянською формою власності не повинно лишитися.
- Потребують реструктуризації великі державні конгломерати НАК "Нафтогаз України" та Укрзалізниця. Їх необхідно розбити на керовані об'єкти, які мають стати окремими компаніями. Потрібно забезпечити належне корпоративне управління і міжнародний аудит кожної акціонерної компанії. Треба встановити чітку політику щодо частин таких компаній, які мають лишитися в державному управлінні задля забезпечення захисту споживачів і національної безпеки. Інші частини доцільно приватизувати.
- Управління державними компаніями має відбуватися не на політичній чи бюрократичній, а на професійній основі. Корпоративне управління повинно базуватися на стандартах ЄС та ОЕСР і включати, зокрема:
  - ◇ забезпечення повної прозорості компаній і вільного доступу громадськості до інформації про компанії;
  - ◇ запровадження незалежного аудиту всіх державних компаній, що збільшить довіру суспільства до управління об'єктами державної власності;
  - ◇ вирішення проблеми "корпоративного рейдерства" і запобігання протиправному захопленню державного майна.
- Наглядові ради великих державних компаній необхідно формувати з компетентних професіоналів, зокрема незалежних директорів, які представляють громаду та користуються повагою у суспільстві.
- Парламенту України необхідно ухвалити новий Закон України "Про державні закупівлі товарів (робіт, послуг) за державні кошти", який повинен включати вимоги та стандарти Європейського Союзу. Державні закупівлі мають здійснюватися на прозорих, відкритих аукціонах. Для цього критично важливо розробити сучасну онлайн систему, яка базується на найкращому міжнародному досвіді. Для здійснення нагляду за державними закупівлями потрібно призначити незалежний орган влади.
- Парламенту України необхідно ухвалити новий Закон України "Про державну підтримку", який має включати вимоги та стандарти Європейського Союзу. Державна підтримка повинна відбуватися виключно у фінансовій формі без втручання Кабінету Міністрів України або міністерств у ціноутворення. Необхідно перейти від безплатних субсидій на надання поворотних державних гарантій або кредитів.
- 2010 року уряд України повинен раціоналізувати систему антикризової підтримки різних галузей і поступово відмовитися від неї. Передусім уряд повинен припинити будь-яке втручання у ціни. Необхідно згорнути надання підтримки вугільній і металургійній промисловості. Уряд повинен розпочати приватизацію вугільних шахт, які лишилися в державній власності, водночас лібералізувавши ціни на вугілля і скасувавши державні субсидії. Натомість уряд повинен запропонувати соціальні компенсації. Необхідно також мінімізувати обсяг підтримки підприємств хімічної промисловості, наданої у зв'язку з підвищенням цін на газ.

- *Україна потребує реальної проконкурентної політики.* Першим кроком буде підготовка і прийняття Кодексу процедур захисту конкуренції, який повинен систематизувати та узгальнити правила конкурентної політики. Політика захисту конкуренції повинна спрямовуватися на контроль за діяльністю реальних монополій і порушень вільної конкуренції і у приватному, і у державному секторах. Водночас підприємства не повинні більше звертатися до Антимонопольного комітету України для отримання дозволу на початок діяльності. Повноваження і здатність Комітету розслідувати антиконкурентні дії необхідно посилити. Треба також запровадити кримінальну відповідальність за серйозну картелізацію.
- *Регулювання природних монополій* – процес політично і технічно складний, він триватиме кілька років, але його можна розпочати. Для початку необхідно утворити незалежні органи регулювання всіх природних монополій, зокрема транспорту та житлово-комунального господарства. Необхідно відмовитися від перехресного субсидування, особливо через коригування цін в енергетиці. Великим державним компаніям не можна дозволяти монополізувати ринки, які не належать до природних монополій.

### *Реформа енергетичного сектору*

Реформа енергетичного сектору – ключова для успіху України. Найбільші проблеми зберігаються у газовому секторі, який треба докорінно реформувати для зменшення фіскальних витрат, підвищення ефективності та поліпшення управління.

- Уряд України має розробити *реалістичну політику ціноутворення у сфері енергетики.* Відповідно до домовленостей між Україною та МВФ щодо газового сектору ціни на природний газ та електроенергію для всіх пільгових категорій споживачів необхідно збільшувати на 20% щоквартально до досягнення рівня окупності. Скасування всіх пільгових цін знищить головне джерело корупції і стане фундаментом енергоефективності. Всі ціни на енергоносії мають бути якомога раніше приведені до рівня повної окупності витрат плюс маржа прибутку операторів.
- Кабінет Міністрів України повинен розробити, а парламент України ухвалити *Закон України “Про Національну комісію регулювання енергетики України”* для зміцнення та уніфікації функцій регулювання всіх природних монополій у єдиному потужному і компетентному незалежному регуляторі. Цей орган має контролювати ціноутворення всіх природних монополій, забезпечуючи баланс інтересів споживачів, держави і підприємств, гарантувати надійне забезпечення споживачів якісними послугами за справедливими цінами, забезпечуючи отримання природними монополіями прибутків, достатніх для їхнього розвитку.
- Водночас з підвищенням цін Кабінет Міністрів України повинен також запровадити *нову систему адресних субсидій* найменш захищеним категоріям споживачів, які постраждають внаслідок підвищення цін на газ, електроенергію та вугілля.
- Україна має розробити та ухвалити програму енергозбереження. Країна має продовжувати продаж квот на викиди за Кіотським протоколом і стимулювати інвестиції в енергоощадні технології.
- *Мають поліпшитися можливості інвестування в нафтогазовий комплекс України* для вітчизняних та іноземних інвесторів. Нині, крім дочірніх підприємств НАК “Нафтогаз України”, лише кілька, здебільшого малих приватних, енергетичних компаній займаються видобутком нафти і газу в Україні. Вже багато років видобуток нафти і газу в Україні перебуває у стані стагнації, хоча Україна має чималі нафтогазові поклади. Навіть більше, відомо, що великі газові родовища існують в українській частині шельфу Чорного та Азовського морів. Україна має поставити мету подвоїти обсяги виробництва нафти та газу в наступні десять років і стати енергонезалежною країною. Для інвесторів і виробників треба забезпечити захищені права власності, вільне ціноутворення, а також стабільні і розумні правила оподаткування.



- *Державні аукціони з продажу енергоносіїв доцільно зробити відкритими.* 2008 року ціни на аукціонах нафти і газового конденсату були набагато нижчими за ринкові, оскільки керівництво Укрнафти стримувало свої ціни в інтересах пов'язаних бізнесменів, незважаючи навіть на те, що більшістю акцій Укрнафти володіє держава. Кабінет Міністрів України не раз намагався зробити ці "аукціони" відкритими, востаннє – ухваленням Постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Положення про організацію і проведення аукціонів з продажу нафти, газового конденсату, природного, скрапленого газу та вугілля" від 23 грудня 2009 року. Цей документ забороняє участь у торгах покупців, пов'язаних між собою господарською діяльністю, а рівень стартової ціни визначає продавець з урахуванням рівня світових цін. Проте досі політичної ваги Кабінету Міністрів України було замало, щоб вирішити цю проблему.
- Кабінету Міністрів України доцільно розробити, а Верховній Раді України ухвалити *Програму реформування газового сектору на 2010–2011 роки відповідно до Брюссельської декларації Україна – ЄС.* Метою Програми має бути реструктуризація НАК "Нафтогаз України", яка повинна бути розділена на окремі компанії, що спеціалізуються на видобуванні, транспортуванні і розподілі. Непрофільні види діяльності необхідно продати. Державним компаніям, утвореним у результаті реструктуризації, потрібно забезпечити належне корпоративне управління, яке здійснюватимуть професійні ради незалежних директорів. Ці компанії повинні публікувати щорічні звіти, які підлягатимуть міжнародному аудиту.
- Кабінету Міністрів України доцільно розробити і затвердити *Концепцію лібералізації газового ринку України,* яка має призвести до ухвалення Верховною Радою України *Закону України "Про засади функціонування ринку природного газу".* Цей закон повинен встановити принципи ринку природного газу, який працюватиме прозоро та ефективно і заохочуватиме конкуренцію. Ці принципи повинні гармонізувати українське законодавство з газовими директивами Європейського Союзу. Закон має забезпечити юридичну та організаційну незалежність операторів газотранспортної системи і заборонити перехресне субсидування. Функція зберігання газу у підземних газосховищах має бути відокремлена від функції транспортування газу. Необхідно забезпечити всім підприємствам доступ до газотранспортної системи і сховищ газу на недискримінаційній, прозорій і комерційній основі. Функції газопостачання і дистрибуції необхідно розмежувати.
- Національній комісії з регулювання енергетики доцільно розробити, а Верховній Раді України ухвалити *законодавчі і нормативно-правові акти, які регламентують функціонування ринку природного газу України.* До таких актів повинен входити Кодекс газових мереж з правилами доступу до газотранспортної системи, підземних сховищ тощо, відповідно до зобов'язань України як сторони Договору про Енергетичну хартію і Протоколу про транзит.
- Відповідно до Брюссельської декларації Україна – ЄС, уряд України повинен розробити техніко-економічне обґрунтування *реконструкції і модернізації газотранспортної системи* і залучити кошти від зацікавлених міжнародних фінансових установ.
- Розробити та ухвалити Закон України "Про засади функціонування оптового ринку електричної енергії". Законопроект потрібно розробити на базі положень Концепції функціонування і розвитку оптового ринку електричної енергії України (затверджена Кабінетом Міністрів України 16 листопада 2002 року) і Плану заходів щодо реалізації положень Концепції функціонування і розвитку оптового ринку електричної енергії (затверджений Кабінетом Міністрів України 28 листопада 2007 року).
- Приватизація компаній-виробників електроенергії, що лишилися в державній власності, і регіональних розподільчих підприємств має стати важливою частиною державної програми приватизації. Підприємства у сфері електроенергетики, що лишилися в державній власності, необхідно продати до кінця 2011 року. Такі підприємства продати легко, що демонструє попередній досвід приватизації. Бажано продати їх стратегічним інвесторам.

- Кабінет Міністрів України повинен розпочати комплексну реформу вугільної промисловості, яка складається з таких п'яти компонентів. По-перше, уряд має розробити, а парламент України ухвалити Закон України "Про державну підтримку вугільної промисловості", який увідповіднить субсидії до умов, що діють у ЄС. Необхідно поступово припинити субсидування вугільної промисловості з одночасною лібералізацією цін на вугілля і закриттям хронічно збиткових шахт. По-друге, доцільно лібералізувати ціни на вугілля. По-третє, уряд і парламент України мають розробити та ухвалити Закон України "Про ліквідацію гірничих підприємств", який має встановити правила їхнього закриття та заходи пом'якшення соціальних наслідків. Уряду доцільно розпочати відбір шахт для приватизації або закриття. По-четверте, Закон України "Про засади функціонування ринку вугільної продукції" повинен встановити правила функціонування ринку вугілля (після лібералізації цін), передбачити утворення біржі з торгівлі вугільною продукцією, а також утворення ринку прямих контрактів купівлі-продажу. По-п'яте, приватизація вугільних шахт має стати важливою частиною державної програми приватизації, а вугільні шахти, що лишилися в державній власності, мають бути продані.

### *Реформування соціального сектору: ефективність і фінансова збалансованість*

Соціальна політика України вкрай неефективна. Обсяг соціальних трансфертів, зокрема пенсій, надто великий, тимчасом як охорона здоров'я та освіта недофінансуються. Здійснення будь-яких реформ ускладнюється Конституцією України 1996 року, яка, по суті, забороняє будь-яке погіршення соціальних пільг. Першочергово необхідно приборкати зависокі витрати на пенсійне забезпечення. Найкращий спосіб це зробити – поступово підняти дуже низький пенсійний вік. Фінансування охорони здоров'я та освіти має орієнтуватися на оплату за надані послуги, а не на утримання нерухомості та персоналу. Соціальні пільги не повинні більше бути пільгами для забезпечених, їх потрібно трансформувати в адресну допомогу зuboжілим. Система надання соціальних послуг має бути децентралізована й отримати належну систему управління.

- *Пенсії мають відповідати зробленим внескам, водночас мінімальна державна пенсія має дорівнювати прожитковому мінімуму.* Необхідно утворити умови для залучення приватних підприємців до системи соціального забезпечення.
- *Можливості дострокового виходу на пенсію необхідно рішуче звузити, обов'язковий пенсійний вік – поступово збільшити.* Для забезпечення гендерної рівності пенсійний вік жінок і чоловіків необхідно зрівняти на позначці у 60 років через поступове збільшення пенсійного віку для жінок. Після цього треба поступово підвищити пенсійний вік для обох статей до 65 років.
- *Необхідно запровадити єдиний внесок на загальнообов'язкове соціальне страхування, який стягуватиме Державна податкова адміністрація України (або інший відповідний орган) замість різних соціальних фондів.*
- *Соціальні пільги, запроваджені за професійними ознаками, потрібно переглянути і більшість їх скасувати.*
- *Необхідно запровадити єдину картку соціального страхування, усім застрахованим особам має щорічно надаватися інформація про їхні страхові права та сплачені внески.* Адміністрування загальнообов'язкового соціального страхування варто спростити, щоб зменшити витрати. Найкращий спосіб такого спрощення – запровадження єдиної ставки внесків.
- *Методики розрахунку вартості життя для визначення мінімальних соціальних гарантій мають стати більш прозорими та реалістичними.* Необхідно законодавчо встановити розумне співвідношення між мінімальною заробітною платою і мінімальною пенсією. Мінімальні соціальні гарантії варто диференціювати за областями згідно з вартістю життя.

- Необхідною є консолідація форм підтримки бідних родин, а обсяг такої підтримки повинен виходити з відповідності їхніх нетто-доходів певній величині. Треба зберегти надання на універсальних засадах підтримки родинам, які мають дітей з особливими потребами, і родинам з новонародженими, щоб стимулювати зростання народжуваності.
- Частина функцій з надання соціальних послуг потрібно передати недержавним організаціям із забезпеченням жорсткого державного контролю за їхньою якістю та вартістю.
- Уряд України має розробити *Концепцію реформування системи охорони здоров'я*, яка включатиме кілька складників. Первинна допомога повинна надаватися у поліклініках, а повнофункціональні лікарні мають зосередитися на інтенсивній терапії та спеціалізованому лікуванні, як це робиться у західних країнах. Фінансування має надаватися залежно від обсягу наданих послуг, на основі фіксованих тарифів на такі послуги та необхідних витрат на утримання. Це можна робити через державне медичне страхування або пряме бюджетне фінансування. Функції надання медичної допомоги та її фінансування необхідно розділити задля втілення договірних відносин між медичними закладами та органами фінансування. Приватні постачальники послуг повинні мати право на таке саме державне фінансування, як і державні.
- *Популяризація здорового способу життя*. Паралельно з удосконаленням системи допомоги охорони здоров'я уряд України повинен розробити комплексну програму популяризації здорового способу життя із основною орієнтацією на дітей і молодь. Уряд має рекламувати у ЗМІ різні аспекти здорового способу життя, водночас обмеживши рекламу алкогольних напоїв і тютюнових виробів. Здоровий спосіб життя також має пропагуватися у школах, де необхідно поширювати інформацію про наслідки споживання алкоголю, наркотиків, тютюну. Вживання міцних алкогольних напоїв і куріння у громадських місцях і на робочому місці має бути заборонено. Треба також суворо заборонити продаж алкогольних напоїв особам до 21 року. Доцільно підняти суму акцизного збору на тютюнові вироби та алкогольні напої, включаючи пиво.
- Найменше уваги у системі освіти приділяється *дошкільній освіті*, якій необхідно надати пріоритет у бюджетному фінансуванні на майбутні періоди. Потрібно стимулювати недержавні структури до організації дошкільних закладів.
- *У середніх школах мають бути запроваджені національні та міжнародні стандарти і тестування*. До бюджетного фінансування середньої освіти мають застосовуватися єдині норми вартості навчання з розрахунку на учня.
- Має бути докорінно підвищено якість вивчення англійської мови, яка повинна забезпечувати вільне спілкування.
- *Професійну освіту* треба відродити через залучення працедавців і професійних асоціацій. Кількість випускників професійних освітніх закладів необхідно привести до рівня попиту на ринку робочої сили.
- *Реформа вищої освіти*. Університети та інші вищі навчальні заклади необхідно перетворити на самоврядні установи під керівництвом незалежних опікунських рад, фінансово незалежні від держави. Джерелом їхнього фінансування мають бути стипендії, плата за навчання від приватних осіб і гранти. Необхідно здійснити практичні кроки щодо запровадження ринкового змагання за державне фінансування між університетами. Водночас потрібно закрити або об'єднати найменш конкурентоспроможні заклади. Провідні університети необхідно розвивати як міжнародні центри з високою якістю освіти і наукової роботи. Україна приєдналася до Болонського процесу стандартизації вищої освіти в Європі і повинна виконати всі взяті зобов'язання, такі як визнання іноземних дипломів, стандартизація процесів ліцензу-

вання, акредитації і сертифікації закладів вищої освіти. Уряд України також має сприяти розвитку системи надання позик на отримання вищої освіти.

### *Прискорення європейської інтеграції*

Для України європейська інтеграція є цивілізованим вибором і означає реформування держави.

- *Мета України – укладення Угоди про асоціацію з Європейським Союзом до кінця 2010 року.* Ця угода включатиме і *Угоду про поглиблену та всеосяжну вільну торгівлю.*
- *Україна має поліпшити свої технічні стандарти* для сприяння розвитку внутрішнього ринку та лібералізації зовнішньої торгівлі. Найкращий спосіб досягти цього – взяти на себе стандарти ЄС.
- *Твінінгові програми для органів влади між державами – членами ЄС і країнами-кандидатами* виявилися одним з найефективніших способів реформування органів влади у посткомуністичних країнах. Такі програми – один з найкращих інструментів, доступних Україні, для реформування системи державного управління.
- *Європейська інтеграція є важливим інструментом для вдосконалення системи освіти в Україні.* Якщо Україна набуде членства у програмі “Еразмус” для бакалаврів, вона зможе запропонувати тисячам українських студентів можливість навчатися у вищих навчальних закладах ЄС. Україна приєдналася до Болонського процесу зі стандартизації європейської освіти, але не зробила вагомих кроків у цьому напрямі. Україна повинна повністю включитися в цей процес для поліпшення національної системи вищої освіти.

## ДЖЕРЕЛА

- Akimova, Iryna, and Gerhard Schwödiauer. 2004. Ownership Structure, Corporate Governance, and Enterprise Performance: Empirical Results for Ukraine. *International Advances in Economic Research* 10, no. 1: 28-42.
- American Chamber of Commerce for Ukraine (2009), *Country Profile*, Kyiv, Ukraine.
- Anderson, James H., and Cheryl W. Gray. 2006. *Anticorruption in Transition 3: Who Is Succeeding ... and Why?* Washington: The World Bank.
- Anderson, James H., David S. Bernstein, and Cheryl W. Gray. 2005. *Judicial Systems in Transition Economies: Assessing the Past, Looking to the Future*. Washington: The World Bank.
- Åslund, Anders, and Georges de Ménéil, eds. 2000. *Ukrainian Economic Reform: The Unfinished Agenda*, Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe.
- Åslund, Anders, and Michael McFaul, eds. 2006. *Revolution in Orange: The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Åslund, Anders. 2007. *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia*. New York: Cambridge University Press.
- Åslund, Anders. 2009. *How Ukraine Became a Market Economy and Democracy*. Washington: Peterson Institute for International Economics.
- Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre (2009) *One Year of Ukraine's Membership in WTO*, Kyiv: May.
- Blue Ribbon Commission for Ukraine (2005) *Proposals for the President. A New Wave of Reform*, Kyiv.
- Blue Ribbon Commission for Ukraine (2006) *The State and the Citizen: Delivering on Promises*, Kyiv.
- Centre for European Policy Studies (CEPS). 2006. The Prospect of Deep Free Trade between the European Union and Ukraine. Report prepared for European Commission's Directorate-General for Trade. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Commission of the European Communities (2004) "European Neighborhood Policy. Country Report. Ukraine," Commission Staff Working Paper. Brussels: May 12, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/ukraine\\_enp\\_country\\_report\\_2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/ukraine_enp_country_report_2004_en.pdf)
- Corruption risks in the fields of administrative services and control-supervision activities of public administration in Ukraine// Analytical report prepared by Centre for Political and Legal Reforms, Sociological report prepared by Demokratik Initiatives Foundation, – Kyiv, 2009. – 196 p.
- Cramon-Taubadel, Stephan, and Iryna Akimova, eds. 2002. *Fostering Sustainable Growth in Ukraine*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- D'Anieri, Paul. 2006. *Understanding Ukrainian Politics: Power, Politics, and Institutional Design*. New York: M. E. Sharpe Publisher.
- De Souza, Lúcio Vinhas, Rainer Schweickert, Veronika Movchan, Olena Bilan, and Igor Burakovsky. 2005. *Now So Near, and Yet Still so Far: Economic Relations between Ukraine, and the European Union*. Kiel Discussion Paper 419. Kiel: Institute für Weltwirtschaft.
- Deutsche Beratergruppe Wirtschaft bei der Ukrainischen Regierung. 2001. *Die Ersten 365 Tage: Ein Konstruktiver Rückblick auf die Wirtschaftsreformen in der Ukraine in Jahr 2000*. Kyiv: Deutsche Beratergruppe Wirtschaft.
- European Bank for Reconstruction and Development (2005) *Transition Report 2005: Business in Transition*, London: European Bank for Reconstruction and Development.
- European Bank for Reconstruction and Development (2006) *Transition Report 2006: Finance in Transition*, London: European Bank for Reconstruction and Development.
- European Bank for Reconstruction and Development (2007) *Strategy for Ukraine. As approved by the Board of directors 18 September 2007*, London.
- European Bank for Reconstruction and Development (2007) *Transition Report 2007: People in Transition*, London: European Bank for Reconstruction and Development.
- European Bank for Reconstruction and Development (2008) *Transition Report 2008: Growth in Transition*, London: European Bank for Reconstruction and Development.
- European Bank for Reconstruction and Development (2009) *Transition Report 2009: Transition in Crisis?* London: European Bank for Reconstruction and Development.
- European Business Association (2004) *Barriers to Investment in Ukraine*. Kyiv: April.
- European Business Association (2007) *Barriers to Investment in Ukraine*. Kyiv: August.

- European Business Association (2009) *Overcoming Obstacles to Business Success*. Kyiv: June.
- European Commission (2009) *External Energy Policy, Key institutional decisions 2006-2008*, Conference brochure, EU-Ukraine: Partners for securing gas to Europe conference, Brussels: March 23, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/energy/events/eu\\_ukraine\\_2009/eu\\_ukraine\\_partners\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/energy/events/eu_ukraine_2009/eu_ukraine_partners_en.pdf)
- European Commission (2009), *EU-Ukraine: Partners for securing gas to Europe conference*, conference brochure, Brussels: March 23, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/energy/events/eu\\_ukraine\\_2009/eu\\_ukraine\\_partners\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/energy/events/eu_ukraine_2009/eu_ukraine_partners_en.pdf)
- European Court of Auditors (2008) *The Effectiveness of EU Support in the Area of Freedom, Security and Justice for Belarus, Moldova and Ukraine*. Special Report No. 9, Luxemburg, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/2362310.PDF>
- EU-UNDP Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre (2007) *Economic Impacts of WTO Accession by Ukraine: Assessment of Price Competitiveness*, Kyiv.
- EU-UNDP Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre (2009) *Analytical Note. Life Expectancy at official retirement age, deductions for pension provision, and retirement age increase in various countries of the world, Prepared at the request of the Ministry of Labour and Social Policy of Ukraine*, Kyiv: May.
- EU-UNDP Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre (2009) *Policy Recommendations on Economic and Institutional Reforms 2009*, Kyiv: April.
- Foundation for Effective Governance (2008) *Ukraine's Economic Development Agenda for 2008-2015. Preliminary version for discussion*. Kyiv: April 9, [http://www.feg.org.ua/docs/ua\\_economics\\_en.pdf](http://www.feg.org.ua/docs/ua_economics_en.pdf)
- Foundation for Effective Governance (2009a) *The Ukrainian Competitiveness Report 2009*. Kyiv.
- Foundation for Effective Governance (2009b) *Modernizatsiya Ukrainyy: Vyznacheniya priorytetiv reform (Modernization of Ukraine: Priorities for Reform)*. Kyiv.
- Geletukha, Georgiy (2006) "Overview on Renewable Energy in Agriculture and Forestry in Ukraine," Institute for Economic Research and Policy Consulting in Ukraine, Berlin/Kyiv: November, [http://ierpc.org/ierpc/papers/agpp6\\_en.pdf](http://ierpc.org/ierpc/papers/agpp6_en.pdf)
- German Advisory Group on Economic Reforms with the Ukrainian Government. 1999. *The Next 1000 Days: an Economic Reform Agenda for Ukraine*. Kyiv: German Advisory Group on Economic Reforms.
- Grygorenko, Yegor, Yuriy Gorodnichenko, and Dmytro Ostanin. 2006. *Relative Property Rights in Transition Economies: Can the Oligarchs Be Productive?* Economics Education and Research Consortium Working Paper no. 4. Moscow: EERC.
- Guicci, Ricardo, Robert Kirchner, and Vitaliy Kravchuk (2008) "Learning to float: Recommendations on Exchange rate policy in Ukraine during the transition period towards inflation targeting." Policy Paper Series PP/ 01/2008, German Advisory Group, Institute for Economic Research and Policy Consulting in Ukraine, Berlin/Kyiv: June, [http://ierpc.org/ierpc/papers/pp\\_01\\_en.pdf](http://ierpc.org/ierpc/papers/pp_01_en.pdf)
- Handrich, Lars, and Oleksandra Betliy (2008) "Principles and methods of targeted social assistance: Policy recommendations for Ukraine," Policy Paper Series PP/ 07/2008, German Advisory Group, Institute for Economic Research and Policy Consulting in Ukraine, Berlin/Kyiv: October, [http://ierpc.org/ierpc/papers/pp\\_07\\_en.pdf](http://ierpc.org/ierpc/papers/pp_07_en.pdf)
- Hess, Sebastian, Bernhard Voget and Anna Kuznetsova (2009) "European Markets for Meat: Real Opportunities for Ukraine?" February Policy Paper Series AgPP/ No. 24 German-Ukrainian Policy Dialogue in Agriculture, Institute for Economic Research and Policy Consulting in Ukraine, Berlin/Kyiv: February, [http://ierpc.org/ierpc/papers/agpp24\\_en.pdf](http://ierpc.org/ierpc/papers/agpp24_en.pdf)
- International Centre for Policy Studies (1999) "Ukraine's Future: A plan for the President". *Policy Studies*, November 1999: 1, [http://www.icps.kiev.ua/files/articles/32/35/ps\\_eng\\_199911\\_09.pdf](http://www.icps.kiev.ua/files/articles/32/35/ps_eng_199911_09.pdf)
- Joint EU-Ukraine International Investment Conference on the Modernisation of Ukraine's Gas Transit System (2009), *Joint Declaration* between government of Ukraine, the European Commission, the European Investment Bank, The European Bank for Reconstruction and Development, and the World Bank, Brussels: 23 March, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/energy/events/eu\\_ukraine\\_2009/joint\\_declaration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/energy/events/eu_ukraine_2009/joint_declaration_en.pdf)
- Kirchner, Robert, Enzo Weber, and Ricardo Guicci (2008) "Inflation in Ukraine: Results and Policy Implications of an Empirical Study," Policy Paper Series PP/ 05/2008, German Advisory Group, Institute for Economic Research and Policy Consulting in Ukraine, Berlin/Kyiv: October, [http://ierpc.org/ierpc/papers/pp\\_05\\_en.pdf](http://ierpc.org/ierpc/papers/pp_05_en.pdf)
- Legal Reforms in Ukraine: Materials of the Centre for Political and Legal Reforms// Editorship by Ihor Koliushko. – Kyiv, 2005. – 272 p.
- Lekhan, V.M. and V.M. Rudyi, eds. (2007) *Key Strategies for further development in the health care sector in Ukraine*. Joint report, Ministry of Health of Ukraine, Ministry of Economy of Ukraine, The World Bank, European Commission, Swedish International Development Cooperation Agency, Rayevsky Scientific Publishers: Kyiv, Ukraine.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2004) *Improving the Conditions for Enterprise Development at the Investment Climate for Domestic and International Investors in Ukraine. Legal Issues with regard to Business Operations and Investment*, Paris: September.

- Organization for Economic Cooperation and Development (2004) Questionnaire Responses, OECD Project “Improving the Conditions for Enterprise Development and the Investment Climate for Domestic and International Investors in Ukraine,” Paris.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2007) *Agricultural Policies in Non-OECD Countries. Monitoring and Evaluation*, Paris.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2008) *Ukraine- Peer Review of Competition Law and Policy*. Country Study, Paris.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2009) *Agricultural Policies in Emerging Economies. Monitoring and Evaluation. Highlights*, Paris, <http://www.oecd.org/dataoecd/54/30/42347206.pdf>
- Organization for Economic Cooperation and Development (2009) *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation. Highlights*, Paris, <http://www.oecd.org/dataoecd/37/16/43239979.pdf>
- Organization for Economic Cooperation and Development *Ukraine (2008). 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective by 2010*, Paris, <http://www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf>
- Paskhaver, Alexander, and Lidiya Verhovodova. 2006. *Privatizaciya do i posle oranzhevoy revoliucii* (Privatization before and after the Orange Revolution). Kyiv: CASE Ukraine.
- Pavel, Ferdinand (2007) “Energy Price Shocks and Market Reforms: A quantitative Assessment,” Institute for Economic Research and Policy Consulting in Ukraine, Berlin/Kyiv: May, [http://ierpc.org/ierpc/papers/w3\\_en.pdf](http://ierpc.org/ierpc/papers/w3_en.pdf)
- Pavel, Ferdinand, and Inna Yuzefovych (2008) “How to deal with ‘European gas prices’ in Ukraine?” Policy Paper Series PP/06/2008, German Advisory Group, Institute for Economic Research and Policy Consulting in Ukraine, Berlin/Kyiv: October [http://ierpc.org/ierpc/papers/pp\\_06\\_en.pdf](http://ierpc.org/ierpc/papers/pp_06_en.pdf)
- Ryshkova, Mariya, Sebastian Hess, and Bernhard Voget (2008) “The EU Dairy Market – Real Opportunities for Ukraine?” Policy Paper Series AgPP/ No. 19, German-Ukrainian Policy Dialogue in Agriculture, Institute for Economic Research and Policy Consulting in Ukraine, Berlin/Kyiv: September, [http://ierpc.org/ierpc/papers/agpp24\\_en.pdf](http://ierpc.org/ierpc/papers/agpp24_en.pdf)
- Tetiana Polyvana (2009) “Joining the Energy Community: A way for Ukraine to secure gas supplies?” Policy Brief, Kyiv: International Centre for Policy Studies, December.
- The American Chamber of Commerce for Ukraine (2009), *Partnership for Successfully Competing in the Global Economy*. Kyiv, Ukraine.
- The Cooperation Council. Partnership Between The European Union and Ukraine (2005), *EU-Ukraine Action Plan to be adopted through a Recommendation of the Cooperation Council*. Brussels: February 21.
- The European Commission (2006) *European Neighbourhood and Partnership Instrument (2006) Ukraine*. Country Strategy Paper. 2007-2013. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_ukraine\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_ukraine_en.pdf)
- The International Monetary Fund (2008) *Ukraine: 2008 Article IV Consultation—Staff Report; Staff Statement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion: and Statement by the Executive Director for Ukraine*. IMF Country Report No. 08/227, Washington, DC: July.
- The International Monetary Fund (2008) *Ukraine: Request for Stand-By Arrangement—Staff Report; Staff Supplement; Press Release on the Executive Board Discussion, and Statement by the Executive Director for Ukraine*. IMF Country Report No. 08.384, Washington, DC: December.
- The International Monetary Fund (2008) *Ukraine: Selected Issues*, IMF Country Report No. 08/228, Washington, DC: July, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08228.pdf>
- The International Monetary Fund (2009) *Ukraine: First Review Under the Stand-By Arrangement, Requests for Waivers of Nonobservance of Performance Criteria, and Rephasing of Purchases Under the Arrangement*. Staff Report, Staff Supplement; Press Release on the Executive Board Discussion, IMF Country Report No. 09/173, Washington, DC: May, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09173.pdf>
- The International Monetary Fund (2009) *Ukraine—Stand-By Arrangement—Review Under the Emergency Financing Mechanism*, IMF Country Report No. 09/17, Washington, DC: January, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr0917.pdf>
- The World Bank (2004) *Ukraine. Building Foundations for Sustainable Growth. A Country Economic Memorandum: Volume 1*. Country Study. Washington, DC: August revision.
- The World Bank (2007) *Ukraine: Poverty Update*, Washington, DC: June 20.
- The World Bank* (2008) “Challenges and Opportunities of EU-Ukraine Free Trade Agreement for the Development of Securities Markets and Non-Bank Financial Institutions in Ukraine”, Working paper, Washington, DC: October.
- The World Bank* (2008) *Status of Projection in Execution-FY 08. Europe and Central Asia Region. Country: Ukraine*. Operations Policy and Country Services, Washington, DC: October 11.
- The World Bank (2009), *An Avoidable Tragedy: Combating Ukraine’s Health Crisis. Lessons from Europe*, Washington, DC.

- The World Bank (2009), *Ukraine. Labor Demand Study*, Washington, DC.
- The World Bank and the International Finance Corporation (2007) *Business Environment in Ukraine*, Washington, DC.
- The World Bank and the International Finance Corporation (2008) *Country Profile 2008*, Washington, DC.
- The World Bank and the International Finance Corporation (2008) *Technical Regulations in Ukraine: Ensuring Economic Development and Consumer Protection*, Washington, DC.
- The World Bank and the International Finance Corporation (2008), *Doing Business 2009*. Country Profile for Ukraine, Washington, DC, [http://www-wds.worldbank.org/servlet/main?menuPK=64187510&pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&entityID=000333038\\_20081013024959](http://www-wds.worldbank.org/servlet/main?menuPK=64187510&pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&entityID=000333038_20081013024959)
- The World Bank and the International Finance Corporation (2009) *Doing Business 2010*. Ukraine, Washington, DC. <http://www.doingbusiness.org/Documents/CountryProfiles/UKR.pdf>
- The World Bank and the International Finance Corporation (2009) *Investment Climate in Ukraine as Seen by Private Businesses*, Washington, DC: October.
- Transition Economies: Assessing the Past, Looking to the Future*. Washington: The World Bank.
- Whitmore, Sarah. 2004. *State Building in Ukraine: The Ukrainian Parliament, 1990-2003*. New York: Routledge.
- Wilson, Andrew. 2002 [2000]. *The Ukrainians. Unexpected Nation*. New Haven: Yale University Press.
- Wilson, Andrew. 2006. *Ukraine's Orange Revolution*. New Haven: Yale University Press.
- World Bank. 2005. *Growth, Poverty, and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington: The World Bank.