



# Дорожня карта реформ для громадянського суспільства

*матеріали до обговорення  
5-6 березня 2010 року*

*Підготовлено за результатами  
регіональних обговорень  
проекту дослідження  
"Модернізація України:  
визначення пріоритетів реформ"*

**МЕРЕЖА ПІДТРИМКИ РЕФОРМ**



**КИЇВ - 2010**

**Національна громадська Мережа підтримки реформ** є незалежним самоврядним рухом організацій громадянського суспільства України, спрямованим на вироблення стратегії модернізації країни та пріоритетів реформ, їх просування на всіх рівнях державної влади, а також участь організацій громадянського суспільства у національних та регіональних кампаніях впровадження реформ. Мережа має на меті об'єднати провідні аналітичні центри України та окремих експертів й організувати процес визначення національних та регіональних пріоритетів реформ, узгодження стратегії модернізації України, реформування ключових сфер суспільного життя, державного управління та організації політичного процесу. Крім того, об'єднання спрямоване на те, щоб дати можливість численним національним мережам та окремим організаціям громадянського суспільства з усіх регіонів України знайти своє місце у кампанії з просування та підтримки реформ.

Цей документ створений незалежними експертами за ініціативи **Міжнародного фонду "Відродження"**, організаційної координації **Лабораторії законодавчих ініціатив** та фінансового сприяння **Ract, Inc., Програма "Об'єднуємося заради реформ" (UNITER), в межах проекту «Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ».**

Із детальною інформацією про проект та повним переліком документів, що підготовлені в його рамках, можна ознайомитися на веб-сторінках

<b>Лабораторії законодавчих ініціатив</b>	<a href="http://www.parliament.org.ua">www.parliament.org.ua</a>
<b>Міжнародного фонду «Відродження»</b>	<a href="http://www.irf.kiev.ua">www.irf.kiev.ua</a>
<b>Інституту економічних досліджень та політичних консультацій</b>	<a href="http://www.ier.kiev.ua">www.ier.kiev.ua</a>
<b>Центру політико-правових реформ</b>	<a href="http://www.pravo.org.ua">www.pravo.org.ua</a>
<b>Інституту Євро-Атлантичного Співробітництва</b>	<a href="http://www.ieac.org.ua">www.ieac.org.ua</a>
а також на порталах <b>Громадський простір</b>	<a href="http://www.civicua.org">www.civicua.org</a>
та <b>«Майдан»</b>	<a href="http://www.maidan.org">www.maidan.org</a>

Із додатковими запитаннями щодо проекту «Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ» звертайтеся до Катерини Сідаш, Програмного координатора Лабораторії законодавчих ініціатив

Тел.: +38 044 531 37 68

Факс: +38 044 425 25 33

E-mail: [kateryna@laboratory.kiev.ua](mailto:kateryna@laboratory.kiev.ua)

**При використанні матеріалів, створених у рамках проекту, посилання на Мережу підтримки реформ є обов'язковим.**

## Вступ

Ми виходимо з того, що у своєму розвитку Україна вже пройшла фундаментальний етап - становлення незалежної держави, первинного формування демократичних інститутів та ринкової економіки. Водночас, на тлі перетворень, яких зазнали інші країни (в тому числі країни Центральної та Східної Європи, окремі колишні радянські республіки), необхідно визнати, що побудована в Україні політична та економічна система характеризується низькою ефективністю. В першу чергу, з точки зору створення належних умов для динамічного розвитку суспільства на демократичних засадах та скорочення відставання (зокрема, технологічного) від розвинутих держав світу.

Таку ситуацію не можна пояснити лише об'єктивними внутрішніми чинниками, до яких традиційно відносять розбалансованість економічної та політичної моделі, слабкість демократичних традицій та національної еліти, тощо. Слабким аргументом є посилення на негативні чинники зовнішнього характеру, як-от: невизначеність та нестабільність відносин із ключовими стратегічними партнерами. Попри достатню вагомість цих тверджень, ми констатуємо, що основною проблемою є відсутність комплексу інституційних та структурних реформ, які б завершили якісну трансформацію політичної та економічної системи. Саме тому, Україна сьогодні потребує масштабної модернізації.

Хоча термін «модернізація» є популярним у сучасному українському суспільно-політичному дискурсі, однак, на жаль, досі відсутнє цілісне розуміння цього процесу як у змістовному, так і суто операційному вимірі. Запропоновані нами кроки щодо практичної реалізації модернізаційного проекту не варто розглядати як інноваційну «панацею». З огляду на кризову ситуацію останніх років український інформаційний простір насичений різноплановими проектами, ідеями та баченнями. Тому свою роль, в першу чергу, ми вбачаємо в спробі задоволення нагальної потреби системного викладу необхідних перетворень.

**Таким чином, проект "Модернізація України: визначення пріоритетів реформ" виступає безпрецедентною для історії незалежної України спробою об'єднати авторський колектив з понад сорока провідних незалежних українських аналітиків задля того, аби представити суспільству експертне бачення якнайбільш цілісної картини ключових реформ, що необхідні державі. Ми переконані, що громадський сектор України накопичив значний експертний потенціал та цим документом декларуємо готовність до співпраці задля реформ.**

## Чому саме модернізація?

В силу традиції радянського технократизму модернізацію часто розуміють у вузькому значенні як науково-технічний прогрес – розвиток науки та її прикладних досліджень задля оновлення засобів виробництва на основі найсучасніших технологій, що супроводжується проникненням новітніх розробок науки та техніки у сферу комунікації (інформаційне суспільство) та інші сфери життя (освіту, медицину, побут, тощо). Ми ж виходимо з того, що всі наявні та потенційні успіхи технологічної модернізації є наслідком проведення комплексних інституційних реформ. Адже не можна модернізувати науково-технічну сферу без динамічного зростання економіки, яку, у свою чергу, не реорганізувати без кардинальних змін у політиці. Неможливо викоринити корупцію без реформи судової системи. Шлях до прозорості та відповідальності державних інституцій та діячів усіх рівнів лежить через розвиток дієвого громадянського суспільства. Занепад науки та освіти, технічна відсталість медицини, неналежна організація житлово-комунального господарства та інші нагальні проблеми можуть бути подолані лише шляхом кардинальних реформ.

Отже, не заглиблюючись у термінологічні розвідки, ми виходимо з того, що модернізація – це, перш за все, комплексний процес реформування існуючих та створення нових політичних, правових, економічних та суспільних інституцій та практик з метою забезпечення стандартів та реалізації цінностей, що поділяються розвинутими демократичними країнами. Водночас, модернізацію не можна розглядати лише як просту

сукупність певних програм в різних сферах політичного, економічного та суспільного життя країни – ми вбачаємо у ній певну ідеологію, навколо якої будуються конкретні реформи, що ведуть до масштабних якісних змін.

## **Структура «Дорожньої карти реформ»**

### **I. Модернізація функціонування публічної влади.**

Важливим елементом такої модернізації є забезпечення раціональної організації державних інститутів, зокрема, докорінна зміна формату спілкування держави та громадян. Така раціоналізація має створити умови за яких суспільство отримає реальні можливості впливу на діяльність влади, а відтак і покращення державної політики. Саме тому, реформу інституційної організації держави та територіального самоврядування ми розглядаємо базовим інструментом реалізації Стратегії модернізації України як такої.

### **II. Модернізація соціально-економічної сфери.**

Суто в змістовному плані соціально-економічна модернізація включає три взаємопов'язані компоненти, а саме: модернізацію державної економічної політики, модернізацію виробничо-технологічної бази економіки та модернізацію системи соціального захисту населення в широкому розумінні. Інструментом соціально-економічної модернізації є втілення низки реформ, спрямованих на запровадження найбільш ефективних принципів, механізмів та форматів управління соціально-економічними процесами в країні. При цьому безумовним імперативом має стати практична реалізація моделі сталого розвитку, що забезпечує інтегральне поєднання економічної ефективності, соціальної справедливості, ресурсної збалансованості та екобезпеки.

### **III. Модернізація зовнішньої політики.**

Зовнішній політиці України не вистачає тієї результативності, яка б визнавалася суспільством, експертним середовищем та міжнародними партнерами. Зміни векторів політичного курсу, зумовлені змінами політичних еліт та лідерів при владі, не дають відповіді на питання ефективності зовнішньої політики. Непослідовність, коливання між пріоритетами, невиконання декларацій – все це стало сталими характеристиками української політики на міжнародній арені. Проблема ефективності залишається актуальною також для політики в галузі безпеки. Внесок держави у міжнародні зусилля з питань безпеки є значним, однак цей факт не допоміг Україні гарантувати власні інтереси у цій сфері. Зовнішньополітична діяльність та конкретні пріоритети зовнішньої та безпекової політики не можуть бути відірваними від стратегії розвитку держави, вибору певної суспільно-політичної та економічної моделі, визначення системи цінностей та фундаментальних орієнтирів найбільш впливових учасників суспільних, економічних та політичних процесів у державі.

### **IV. Фундаментальні цінності демократичних змін.**

Поширена думка, що головна проблема України – побудувати сучасну динамічну економіку, яка забезпечує добробут населення. Саме для цього, часто віримо ми, потрібні відповідальні політики, ефективна політична система та належне функціонування державних інституцій. Втім, політичні та економічні реформи мають супроводжуватись та базуватись на фундаментальних суспільних цінностях: громадянська гідність на основі поваги до прав людини, суспільна мораль, свобода сумління та слова, високий рівень освіти й культури, духовність, дбайливе ставлення до навколишнього середовища тощо. Саме на цих засадничих цінностях накопичується соціальний капітал – національна згуртованість та взаємодовіра людей, те, чого не вистачає сучасній Україні для того, щоб стати справді модерною країною.

## Частина I.

# Організація державної влади та територіального самоврядування

## Стан

Сучасна ситуація характеризується відсутністю узгодженої стратегії національного розвитку та, відповідно, єдності державної політики, відчуженням політичної еліти від інтересів суспільства, численними інституційними та персональними конфліктами, непрофесійністю та корумпованістю політиків, службовців і суддів. Такий підхід до державного управління здатний нівелювати будь-які потенційні можливості країни. При цьому варто розуміти, що миттєво «замінити» всіх непрофесійних і корумпованих представників влади неможливо – лише раціональна організація державних інститутів створює умови для поступового якісного розвитку політичної, управлінської й судової еліти, сприяючи цим покращенню державної політики та управління, обмеженню корупції. Без проведення інституційних реформ неможливо досягти успіху ні в економічних, ні в гуманітарних, ні в будь-яких інших галузевих реформах.

## Стратегічна перспектива

Перспектива полягає в створенні ефективної державної влади в Україні. Дієвість державного механізму визначається здатністю Парламенту, Президента та органів виконавчої влади, взаємодіючи між собою, виробляти та реалізовувати єдину цілісну державну політику, спрямовану на досягнення стратегічних цілей у сфері забезпечення реалізації прав людини, розвитку країни та захисту національних інтересів. Програма діяльності Кабінету Міністрів, яка розробляється на реалізацію виборчих програм парламентської більшості та Президента та затверджується Верховною Радою, повинна стати основним документом фіксації пріоритетів державної політики. Конкретизувати та розвивати її положення мають офіційно ухвалені вищими державними органами влади концепції, стратегії та інші документи.

Парламент повинен бути представницьким органом, склад якого і політично, і персонально визначається виборцями. Його діяльність має бути спрямована на законодавче забезпечення реформ і пріоритетних програм розвитку та контроль за виконавчою владою з метою недопущення неефективності, зловживань, відходу від цілей державної політики.

Президент, як всенародно обраний глава держави, своїм авторитетом насамперед повинен сприяти консолідації владних та опозиційних політичних сил, Парламенту та Уряду задля досягнення цілей державної політики, представляти державу у зовнішніх зносинах, забезпечувати національну безпеку та єдність.

Кабінет Міністрів — Уряд України — повинен остаточно стати органом політичного керівництва держави, відповідальним за формування державної політики та її реалізацію. Міністерства мають ефективно обслуговувати міністрів у розробці державної політики у відповідних секторах та контролі за її впровадженням. Підпорядковані їм урядові органи повинні ефективно здійснювати всі передбачені законом адміністративні функції щодо надання публічних послуг, забезпечення правопорядку та розвитку інфраструктури суспільства. А незалежні регулятори в сферах природних монополій мають запобігати зловживанням та гарантувати споживачам належну якість послуг за економічно обґрунтованими цінами.

Публічна влада повинна бути максимально децентралізованою, щоб місцеві громади, а в перспективі і регіони, могли не лише виживати, а й успішно розвиватися.

Основні органи місцевого самоврядування — ради та голови громад — мають персонально обиратися виборцями і відповідати за всі повноваження, які можуть здійснюватися на місцевому рівні. Насамперед — за розвиток території громади та надання населенню громади більшості публічних послуг. При цьому територіальна основа та можливості доходів місцевих бюджетів забезпечуватимуть їм економічну спроможність це здійснювати та вирівнюватимуть доступ громадян до публічних послуг в містах і сільській

місцевості. На регіональному рівні слід поступово розвивати регіональне самоврядування, органи якого мають бути відповідальні за соціально-економічний та культурний розвиток регіонів відповідних територій.

Суди повинні ефективно розв'язувати всі правові конфлікти на засадах законності та справедливості. Судді мають бути професійними, незалежними і відповідальними, правосуддя — доступним, судовий процес — змагальним і відкритим, судочинство має здійснюватися в розумні строки, а судові рішення — неухильно виконуватися. Конституційний Суд, насамперед, має бути ефективним арбітром у спорах між вищими державними органами влади щодо конституційності їхніх дій.

Усе вищезазначене має гарантуватись Конституцією та законами України, які в свою чергу повинні інтерпретуватись та застосовуватись відповідно до принципу верховенства права та інших похідних демократичних засад усіма політиками, службовцям, суддями, тощо.

## Необхідні реформи

Реформи, що необхідні для досягнення такої перспективи, мають охоплювати інституційну організацію, добір персоналу, зміст і процедури діяльності всієї державної влади та територіального самоврядування. Зокрема, серед першочергових кроків варто виокремити:

### 1. Удосконалення парламентаризму:

Запровадити пропорційну виборчу систему із преференціями, за якої виборець голосує за одного з кандидатів від однієї з партій у регіональному виборчому окрузі (8-12 мандатів), а черговість проходження кандидата до парламенту визначається кількістю отриманих ним голосів; законодавчо зміцнити внутрішньопартійну демократію (насамперед щодо формування виборчих списків) та запровадити щорічне державне фінансування партій за результатами парламентських виборів (детальна Концепція парламентської реформи розроблена у 2010 р.).

### 2. Адміністративна реформа центральної виконавчої влади:

Враховувати нові завдання Уряду при формуванні його персонального складу; завершити розмежування політичних та адміністративних функцій і посад в міністерствах, визначити статус і організацію інших центральних органів виконавчої влади, їх відносини з міністерствами; запровадити нові процедури формування державної політики та прийняття рішень; інституційно розмежувати надання адміністративних послуг і здійснення інспекційно-наглядових повноважень у різних урядових органах; законодавчо посилити вимоги щодо конкурсного відбору на всі посади державних службовців, поділивши їх на три або чотири категорії, створити Вищу раду державної служби; забезпечувати дотримання державними службовцями правил професійної етики.

### 3. Адміністративна реформа місцевого самоврядування:

Створення життєздатних громад на основі центрів економічного зростання і наділення їх органів максимально широким обсягом повноважень стосовно розвитку території та надання населенню публічних послуг; запровадження мажоритарної виборчої системи з багатомандатними округами для обрання місцевих рад; законодавче визначення власних і закріплених доходів місцевих бюджетів достатніх для покриття середніх витрат на виконання повноважень місцевого самоврядування. Укрупнення районів як територіальної основи для субсидіарного рівня місцевого самоврядування (районні ради та їх виконкоми, відповідальні за спеціалізовану медицину і середню освіту) та районних державних адміністрацій з інспекційно-наглядовими повноваженнями.

### 4. Судова реформа:

Реалізація Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів (затвердженої Президентом України у 2006 р.); запровадження конкурсного, прозорого доступу до суддівських посад з обов'язковою підготовкою в Академії суддів; посилення дисциплінарної

відповідальності суддів; обмеження повноважень голів судів і законодавче закріплення права їх призначати за реформованими органами суддівського самоврядування; завершення створення Державного реєстру судових рішень і забезпечення їх виконання; повне фінансування потреб судів.

#### 5. **Реформа діяльності публічної адміністрації:**

Законодавче врегулювання процедури відносин чиновників з приватними особами в сфері адміністративних послуг, прийняття ініціативних рішень (які стосуються інтересів приватних осіб), інспекційно-наглядової діяльності, застосування адміністративних стягнень; впорядкування платежів в адміністративних відносинах на основі єдиного адміністративного збору; законодавче гарантування доступу до публічної інформації; створення універсальних адміністративних послуг; розвиток електронного урядування.

#### 6. **Реформа кримінальної юстиції:**

Реалізація Концепції реформування кримінальної юстиції (затвердженої Президентом України у 2008 р.); реформування кримінально-процесуального закону; запровадження кримінальних проступків; реформування ролі та організації прокуратури та органів досудового розслідування; гарантування громадянам можливості отримувати правову допомогу (в тому числі безоплатно у визначених законом випадках).

#### 7. **Боротьба з корупцією:**

Реалізація Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» (затвердженої Президентом України у 2006 р.); імплементація положень Закону про засади запобігання та протидії корупції (прийнятий 2009 р.); створення Антикорупційного бюро — органу для профілактики корупції та боротьби з її проявами у вищих ешелонах влади.

#### 8. **Конституційна реформа:**

Встановлення правила, за яким більшість рішень Парламенту приймаються відносною більшістю голосів, тобто коли «за» проголосує більше депутатів ніж «проти», обмеження депутатської недоторканності й скасування «імперативного мандату»; ефективний розподіл повноважень між вищими державними органами – Президентом, Парламентом, Урядом у рамках змішаної форми державного правління; зміна порядку формування Уряду при збереженні вирішальної ролі за парламентською більшістю (проте, допускаючи можливість існування «урядів меншості»); запровадження конструктивного вотуму недовіри Уряду й можливості звільнення Парламентом окремих членів Уряду лише за поданням Прем'єр-міністра або з власної ініціативи члена Уряду (відставка); визначення конституційних механізмів реалізації Президентом своїх повноважень (при цьому переважна більшість їх повинна обмежуватися поданням Уряду чи відповідального міністра або контрасигнуванням ними актів Президента з метою забезпечення єдності державної політики); визначення конституційного статусу різних видів центральних органів виконавчої влади - міністерств, урядових органів, незалежних регуляторів; закріплення повноважень і порядку формування Вищої ради державної служби; встановлення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою - громади, райони, регіони, зміцнення місцевого й впровадження регіонального самоврядування, розмежування діяльності органів самоврядування й місцевих держадміністрацій; удосконалення порядку формування Вищої ради юстиції й передача їй повноважень щодо призначення суддів; посилення конституційного правосуддя, зміна порядку призначення й звільнення суддів, гарантування принципу безперервності роботи Конституційного Суду, наділення громадян правом звертання до Конституційного Суду з конституційними скаргами щодо порушення їхніх прав і свобод; встановлення механізму здійснення народом установчої влади й прийняття нової Конституції шляхом формування органу установчої влади й затвердження схваленої ним Конституції на всенародному референдумі.

#### 9. **Запровадження регіонального самоврядування.**

## Першочергові кроки

1. Провести комплексну реформу парламентської діяльності на основі Концепції парламентської реформи, що підготовлена зусиллями незалежних експертів у 2010 р.
2. Прийняти Закон про вибори народних депутатів України (нова редакція) (у Верховній Раді України зареєстровано 8 законопроектів, з них принаймні два можна брати за основу) або Виборчий кодекс.
3. Внести зміни в Закон про політичні партії (були вже прийняті в 2004 році, але скасовані в 2007 році).
4. Затвердити Концепцію реформування публічної адміністрації (розроблена в Кабінетом Міністрів України у 2008-09 рр.).
5. Створити Урядову комісію із проведення адміністративної реформи на чолі з Віце-прем'єр-міністром з питань адміністративної реформи.
6. Прийняти Закон про міністерства й інші центральні органи виконавчої влади (розроблений Міністерством юстиції в 2008-09 р.).
7. Прийняти Закон про державну службу (нова редакція) (розроблений Головдержслужбою в 2005-09 рр. в кількох редакціях).
8. Внести в Парламент законопроекти про реформування місцевого самоврядування (Закон про адміністративно-територіальний устрій, Закон про місцеве самоврядування (нова редакція), Закон про місцеві державні адміністрації (нова редакція) (всі розроблені Мінрегіонбудом в 2009 р.), Закон про вибори органів місцевого самоврядування, Бюджетний кодекс (нова редакція), Закон про податок на нерухомість або Закон про податок на землю (нова редакція).
9. Створити робочу групу, доопрацювати й прийняти Закон про судоустрій і статус суддів (прийнятий у I читанні в 2007 р.).
10. Прийняти Закон про судовий збір (прийнятий у I читанні в 2007р.).
11. Прийняти Адміністративно-процедурний кодекс (на розгляді у ВРУ з 2008 р.).
12. Підготувати і прийняти Закон про адміністративний збір.
13. Прийняти Закон про доступ до публічної інформації (прийнятий у I читанні 2009 р.).
14. Внести в Парламент проект Кодексу про відповідальність за адміністративні проступки (розроблений робочою групою науковців, переданий в Мінюст 2009 р.).
15. Внести в Парламент пакет законопроектів про реформування кримінальної юстиції й правової допомоги (Кримінально-процесуальний кодекс (нова редакція) (схвалений КМУ для внесення у ВРУ); зміни Кримінального кодексу про запровадження кримінальних проступків, Закон про прокуратуру (нова редакція); Закон про органи досудового розслідування (розробляються робочими групами впродовж 2008-09 рр.).
16. Прийняти Закон про адвокатуру (нова редакція) (перебуває на розгляді у ВРУ вже кілька років) та Закон про безоплатну правову допомогу) (прийнятий у I читанні у 2009 р.).
17. Ввести в дію Закон "Про засади запобігання та протидії корупції", запровадивши до нього деякі уточнюючі зміни (прийнятий 2009 р., відкладено набуття чинності до 1.04.2010 р.) і внести зміни в статусні закони про різні органи влади та їхніх посадових осіб з метою імплементації його положень (підготовлені Мінюстом).
18. Прийняти Закон про Антикорупційне бюро та створити відповідну інституцію.
19. Створити Комісію з підготовки законопроекту про внесення змін у Конституцію України із представників усіх вищих органів влади, парламентських фракцій, наукових установ, аналітичних центрів та інших громадських об'єднань, причому незалежні експерти повинні становити більше половини членів Комісії.
20. Внести в Парламент проект Закону про внесення змін у Конституцію України або кілька законопроектів, або проект нової редакції Конституції України.



## Частина II.

# Модернізація України: соціально-економічний вимір

## Стан

Країна потребує радикального підвищення ефективності національного виробництва як запоруки стабільного соціально-економічного розвитку суспільства в довгостроковій перспективі, що забезпечить якісне покращення стандартів життя суспільства. На сьогодні технологічна база економіки неспроможна дати адекватну відповідь на кліматичні та енергетичні виклики. Таким чином, економічне зростання в Україні стикається з численними обмеженнями, а завдання охорони навколишнього середовища залишаються нереалізованими. Сучасна модель української держави базується на патерналістській ідеології, основою якої є масштабний перерозподіл ресурсів переважно у вигляді різноманітних трансферів та дотацій, тоді як інвестиції у розвиток людей та зміну умов їхнього життя практично відсутні.

Національній економіці потребує адаптації до вимог конкуренції на регіональних та глобальних ринках, що означає підвищення ефективності виробництва, пристосування структури національної економіки до глобальної конкуренції, підвищення рівня наукомісткості економіки шляхом масового запровадження інновацій, сприяння створенню нових видів бізнесу, запровадженню найвищих екологічних стандартів виробництва.

## Стратегічна перспектива

У суто змістовному плані соціально-економічна модернізація означає вирішення трьох взаємопов'язаних завдань, а саме: модернізації державної економічної політики, модернізації виробничо-технологічної бази економіки та модернізації системи соціального захисту населення в широкому значенні. Інструментом соціально-економічної модернізації є здійснення цілої низки реформ, спрямованих на запровадження найбільш ефективних принципів, механізмів та форматів управління соціально-економічними процесами в країні. При цьому безумовним імперативом суспільства має стати практична реалізація моделі сталого розвитку, що забезпечив би інтегральне поєднання економічної ефективності, соціальної справедливості, ресурсної збалансованості та екобезпеки.

Кінцевим якісним результатом економічної модернізації має стати реальне скорочення розриву між Україною та країнами з розвинутою ринковою економікою. Показником успішності має стати скорочення відставання України за рівнем доходу (ВВП) на душу населення від розвинутих країн та зростання індексу людського розвитку. Економічна політика країни повинна виходити з двох вихідних умов. По-перше, враховуючи глибокий вплив економічної кризи на Україну, зміст економічної політики в коротко- та середньостроковому плані визначатиметься необхідністю адекватно реагувати на кризу (як подолання фіскальних та інших дисбалансів, зумовлених кризою та антикризовою економічною політикою, так і реагування на нові проблеми кризового характеру, які можуть виявитися в 2010-2011 рр.). По-друге, в суто стратегічному плані держава повинна закласти сучасні (модернові) підвалини стабільного економічного розвитку в довгостроковій перспективі.

## Необхідні реформи

### 1. Фіскальна політика:

Перегляд чинних закріплених у законодавстві зобов'язань держави на предмет їх фінансового забезпечення з метою приведення цих зобов'язань у відповідність з фінансовими можливостями країни, запровадження середньострокового бюджетного планування, прийняття Податкового кодексу та запровадження мораторію на зміни податкового законодавства протягом наступних 5 років або ж норми про те, що рішення щодо будь-яких змін податків приймаються конституційною більшістю.

Чітке розмежування між корпоративними податками (податки, які сплачує підприємство) та податками та нарахуваннями на доходи фізичних осіб (найманих працівників),

поступовий перехід на персональну сплату податків на доходи та сплату соціальних внесків (нарахувань) тими, хто їх отримує.

## 2. Монетарна політика:

Перехід до режиму інфляційного таргетування в середньостроковій перспективі. Такий режим означає, що НБУ за допомогою дисконтної ставки фактично регулює вартість грошей в економіці та через механізм монетарної трансмісії відповідно впливає на рівень інфляції й темпи економічного зростання.

Посилення незалежності НБУ від різних політичних впливів. З цією метою варто реорганізувати Раду НБУ, відмовившись від квотного принципу її формування та перетворення її на більш технічний орган. Посилення відповідальності НБУ за ефективність монетарної політики.

## 3. Регуляторна політика, приватизація та захист прав власності:

Забезпечення рівних умов функціонування державних та приватних підприємств, остаточне запровадження повідомлювального принципу реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, спрощення механізмів виходу з ринку, зокрема процедури закриття бізнесу без банкрутства та суттєвого покращення процедури банкрутства.

Скорочення переліку об'єктів, що не підлягають приватизації. Забезпечення публічності передприватизаційної та післяприватизаційної діяльності Уряду та об'єкту, що підлягає приватизації.

Впорядкування відомостей щодо прав володіння матеріальними та нематеріальними активами (кадастр земельних ділянок з чіткими географічними координатами ділянок, розвинута та надійна система депозитарних інституцій, бюро кредитних історій, реєстри підприємців та компаній). Створення загальнонаціонального реєстру відомостей про заставу, врегулювання правил та процедури доступу до названих даних.

## 4. Соціальна сфера:

Безумовне запровадження принципу, за яким соціальні зобов'язання держави мають формуватись винятково в рамках бюджетних можливостей, а соціальна допомога здійснюватиметься виключно на адресній основі й переважно у грошовій формі. Бенефіціарами такої допомоги мають бути лише домогосподарства, доходи яких є нижчими за встановлену об'ґрунтовану межу бідності.

Упорядкування категорій людей, що мають право на різного роду соціальні пільги вимагає завершення формування реєстру пільговиків. Відмова у майбутньому від надання пільг за професійною ознакою, тоді як пільги мають надаватись лише за одним статусом пільговиків.

Запровадження єдиного соціального внеску шляхом ухвалення спеціального закону.

Продовження пенсійної реформи (перегляд системи надання пенсій пільговим категоріям пенсіонерів з тим, щоб визначити максимальний розмір пенсій та перейти до виплати вищих пенсій окремим професійним групам на третьому рівні пенсійної системи, поступове підвищення віку виходу на пенсію для жінок та чоловіків, також поступове підвищення віку виходу на пенсію для окремих професійних груп, запровадження другого рівня пенсійного забезпечення, розвиток регуляторного середовища третього рівня пенсійного забезпечення).

## 5. Охорона здоров'я:

Зміна структуру управління цією сферою: Міністерство охорони здоров'я повинно відповідати за визначення норм і стандартів у галузі, тоді як функції фінансування медичних закладів, збору інформації тощо мають бути покладені на спеціально створений Суспільний медичний фонд.

Визначення основного переліку медичного лікування та медичних послуг, безоплатне надання яких має бути гарантоване державою для кожної особи. При фінансуванні системи охорони здоров'я потрібно перейти від підходу «утримання закладів охорони здоров'я» до принципу «оплати наданих послуг».

Створення ефективної системи профілактики та раннього виявлення захворювань, боротьби з епідеміями та забезпечення високої якості і безпечності фармацевтичних препаратів, які потрапляють на український ринок.

#### **6. Інфраструктура:**

Створення максимально сприятливих умов для інвестування у базові інфраструктурні галузі, адекватного регулювання з боку держави, зрозумілого для всіх учасників ринку і простого до впровадження.

#### **7. Аграрна політика:**

Створення повноцінного ринку сільськогосподарської землі. Радикальне реформування державної політики підтримки сільського господарства. Модернізація системи наукових досліджень та освіти, які б відповідали сучасним ринковим умовам функціонування сільського господарства.

#### **8. Захист довкілля:**

Вдосконалення інформаційних, інституціональних, правових, регуляторних та економічних механізмів екологічного управління та його інтеграція в усі без виключення сфери державної політики та господарювання. Безумовне запровадження принципу «забруднювач повинен платити» (забруднення чи хижацьке ставлення до природних ресурсів невикідним за рахунок прогресивних штрафів та високих ставок платні за забруднення та природокористування) та стимулювання становлення моделі зеленої економіки.

### **Першочергові кроки**

1. Прийняття Закону про державну допомогу. Такий Закон має чітко визначити зміст та види державної допомоги, принципи та процедури її надання, відповідальність з боку реципієнтів допомоги.
2. Розширення бази оподаткування шляхом запровадження нових податків (насамперед податку на нерухомість). В середньостроковій перспективі потрібно визначити необхідність зниження оподаткування фонду оплати праці та ставок основних бюджетотворюючих податків.
3. Розробка політики щодо оподаткування малого бізнесу на найближчі 5-7 років та її законодавче закріпити.
4. Доопрацювання Закону про Національний банк України.
5. Прийняття Закону про статус Фонду державного майна, який би покладав на ФДМУ функції управління об'єктами державної власності та забезпечення ефективності та прозорості приватизаційного процесу, повноваження щодо контролю за дотриманням виконання інвестиційних зобов'язань.
6. Прийняття спеціального закону про впорядкування відомостей щодо прав володіння матеріальними та нематеріальними активами, правил та процедури доступу до цих даних.
7. Створення загальнонаціонального реєстру відомостей про заставу.
8. Завершення формування реєстру пільговиків як інструменту оптимізації пільг.
9. Закон про єдиний соціальний внесок, який має визначити єдину систему збору, обліку внеску, надання права контролю за сплатою внеску і проведення перевірок одній установі. Для осіб, які обрали спрощену систему оподаткування, він має бути встановлений на мінімальному рівні.
10. Закон про ринок земель, який має містити принципи та засади (експертної) грошової оцінки земельних ділянок, чітко врегульовувати всі можливі способи набуття власності на земельні ділянки, визначити умови для придбання земельних ділянок іноземними

громадянами, встановлювати відповідальність за порушення законодавства у питаннях купівлі-продажу земельних ділянок, регулювати питання, що стосуються зміни цільового призначення земель, тощо.

11. Ухвалення законодавчих актів, які необхідні для запровадження другого рівня пенсійного забезпечення.
12. Розробка концепції інтегрованого екологічного управління.

## Частина III.

# Зовнішня політика та безпека держави

## Стан

Низька результативність зовнішньої політики України зумовлена насамперед відсутністю внутрішнього консенсусу щодо власної ідентичності та розуміння засадничих національних інтересів, на яких могла б будуватись цілісна і несуперечлива зовнішня політика. Важливим проблемним чинником є геополітичні умови – Україна (в силу географічного розташування) знаходиться в полі потужної геостратегічної конкуренції, предметом якої є ціннісний вибір моделі розвитку, що зумовлює підвищену конфліктність будь-якого послідовного міжнародно-політичного курсу. Оскільки ці проблеми мають об'єктивний характер, то їх вирішення вимагатиме тривалого часу. Разом із тим, є ціла низка проблемних моментів, що можуть бути усунені у короткостроковій перспективі шляхом конкретних дій, реформ та переосмислення тактичних завдань. Серед таких проблем: дефіцит якісної координації зовнішньополітичної діяльності, потреба реформування дипломатичної служби, необхідність зниження ролі зовнішньої політики як фактору внутрішньополітичної боротьби, недостатність фінансування та брак якісного планування.

## Стратегічна перспектива

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

Успішність зовнішньої політики у майбутньому залежатиме насамперед від якісного узгодження її практичних інструментів із внутрішніми потребами держави і суспільства. Існує потреба інтелектуалізації зовнішньої та безпекової політики, запровадження сучасної європейської культури планування, інформаційного обігу та стимулювання кар'єрного зростання дипломатів. Стратегічне планування має здійснюватися із залученням незалежних експертів в умовах максимальної деполітизації. При цьому стратегічні цілі (основні постулати) зовнішньої та безпекової політики не повинна піддаватися ревізії в залежності від зміни урядів/президентів. Політики мають публічно домовитись про ті консенсусні позиції, що не викликають заперечень і не підлягатимуть перегляду.

## Необхідні реформи

Стратегічні напрямки мають включати: інтеграцію в європейський економічний, соціальний та гуманітарний простір; формування максимально неконфліктних відносин з Російською Федерацією, без відмови від основоположних національних інтересів України; інтеграція в оновлюваний формат трансатлантичних відносин та встановлення продуктивних взаємин з «новими регіональними лідерами» (Китаєм, Індією, Бразилією).

Практичні напрямки передбачають наступне:

### 1. Реформа дипломатичної служби (до 2-х років)

Метою має стати перехід від існуючої нині лінійної до більш функціональної системи управління з передачею більших повноважень середнім та нижнім ланкам дипслужби. Структура МЗС має будуватись за тематичним критерієм. МЗС повинен поділятися на функціональні гендиректорати, ключовими серед яких має бути політичний, безпековий, економічний, правовий, консульський тощо. Необхідно запровадити

практику проактивної координуючої роль МЗС у системі органів виконавчої влади. У сфері зовнішньої політики державі - якісно використовувати потенціал громадської дипломатії. Сприяння держави спроможне перетворити громадську дипломатію у серйозний зовнішньополітичний ресурс. Громадська експертиза має стати невід'ємною складовою оцінювання якості зовнішньої політики.

## 2. Практичне наповнення асоційованих відносин з ЄС (3-4 роки)

Асоціативні відносини між Україною та ЄС, що охоплюють усі суспільно значущі сфери політичних, економічних та соціальних відносин, мають активно формуватися, не чекаючи офіційного підписання та ратифікації Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС. Така можливість уже закладена в проміжний практичний інструмент - «Порядок денний асоціації» - що містить у собі дійсно важливі пріоритети, ступінь реалізації яких підлягає вимірюванню та моніторингу. Зосередитись на формуванні поглибленої зони вільної торгівлі. Опанувати нові інструменти технічної та фінансової допомоги ЄС (ENPI) та використати конструктивний потенціал «Східного партнерства». Більшої дипломатичної уваги необхідно приділити стосункам з ключовими країнами-членами.

## 3. Скасування візового режиму для громадян України з боку ЄС (4-5 років)

В рамках становлення системи Інтегрованого управління кордонами слід забезпечити ефективну охорону кордону, продовження демаркації, реформування прикордонних служб та посилення співпраці в рамках FRONTEX. Україні необхідно запровадити новий стандарт закордонного паспорта з біометричними даними, який би відповідав стандартам ICAO. Необхідно ухвалити міграційне законодавство, яке б відповідало європейській практиці, та створити єдиний міграційний орган (існує лише на папері); укласти угоду про співпрацю з EUROJUST; налагодити систему співпраці міністерств внутрішніх справ країн-партнерів із МВС країн-членів ЄС та EUROPOL; ухвалити Закон України про захист персональних даних.

## 4. Розв'язання низки невіршених питань у російсько-українських відносинах (2-3 роки)

Необхідно вивчити наслідки для України запровадження Митного Союзу РФ Білорусі та Казахстану, насамперед щодо доступу українських товарів та послуг; сприяти вступу РФ до СОТ; завершити процес делімітації морського кордону та розпочати активну стадію демаркації сухопутного кордону; відсунути на майбутнє конфліктні питання, остаточне розв'язання яких не виглядає можливим протягом короткострокової перспективи (гуманітарні питання, трактування історичного минулого, Чорноморський флот)

## 5. Проведення реформи безпекового сектору (2-3 роки, короткострокові цілі)

Вдосконалення національної системи стратегічного планування та управління; впровадження в діяльність МО і Генштабу ЗСУ сучасних процедур менеджменту ресурсів; позбавлення армії від виконання невластивих їй функцій, пріоритетна підтримка боєздатності чергових сил з протиповітряної оборони, Сил спеціальних операцій, чергових сил і засобів воєнної розвідки; посилення практики відпрацювання завдань, пов'язаних з протидією піратству на морі та в портах. В контексті реформ безпекового сектору необхідно підвищувати загальний рівень професіоналізму фахівців Служби безпеки України, МВС, Держприкордонслужби інших структур, а також забезпечити їх повну деполітизацію; наполегливо протидіяти корупції в правоохоронній та безпековій сфері, проникненню бізнес-інтересів у спецслужби.

## Першочергові кроки

1. **Реформа дипломатичної служби.** Міністр закордонних справ має призначатися так само як і інші члени уряду, бути членом урядової коаліції. У керівництві МЗС мають бути розділені політичні та дипломатичні посади. Структура МЗС має будуватися за тематичним критерієм. Генеральні директорати мають включати директорати та відділи; директорати мають стати основною структурною ланкою, відділи – основною робочою одиницею. Кожен

відділ, директорат та ГД мають мати власний бюджет. Кошти мають плануватися не лише на утримання апарату, але насамперед на виконання ним конкретних функцій.

Важливим елементом є **перенесення ваги прийняття рішення** та ведення справ на рівень *деск-офісерів* – співробітників, які ведуть конкретні напрямки, отримують повноваження за своїм електронним підписом готувати і розсилати документи та інформацію.

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

## 2. Політика, зумовлена курсом на європейську інтеграцію, а саме:

- Політична асоціація та зона вільної торгівлі

Завершення переговорів щодо Угоди про Асоціацію, реалізація Порядку денного асоціації: в Угоді не повинно міститися положень, які можуть розглядатися ЄС як непряме зобов'язання з боку України не подавати формальну заявку на членство в ЄС до завершення дії цієї довгострокової угоди.

Ефективне використання програм та інструментів ЄС, доступних для України (Східне партнерство, ENPI тощо): підвищення здатності державних інституцій щодо ефективного освоєння коштів, що виділяються ЄС.

Адаптація законодавства та здійснення регуляторних реформ насамперед з метою отримання максимальних вигод від створюваної моделі «поглибленої зони вільної торгівлі».

- Політика для досягнення безвізового режиму з ЄС: підготовка та укладання угоди про співпрацю з EUROJUST (Євроюст) – агенцією ЄС, що опікується боротьбою з організованою злочинністю; підготовка та укладання угоди про співпрацю з EUROPOL; посилення співпраці в рамках FRONTEX, а також двосторонньої співпраці з прикордонними службами сусідніх країн; ухвалення Закону про захист персональних даних та початок випуску біометричних паспортів громадян України; створення єдиного міграційного органу; завершення договірно-правового та інфраструктурного оформлення кордонів; а також ратифікація (першочергові заходи, перелік не вичерпний): Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми, 2005 р. (підписано Україною 17.11.2005); Європейської конвенції про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру, 1981 р. (29.08.2005); Додаткового протоколу до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних щодо уповноважених органів нагляду та міждержавних інформаційних потоків, 2001 р. (29.08.2005); Другого додаткового Протоколу до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах, 2001 р. (08.11.2001); Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів одержаних злочинним шляхом, і про фінансування тероризму, 2005 р. (29.11.2005); Конвенції ООН проти корупції, 2003 р. (11.12.2003).

## Частина IV.

# Фундаментальні цінності демократичних змін

## 1. Громадянське суспільство<sup>1</sup> – рушій демократичних перетворень

### Стан

Жодна провідна політична сила в історії незалежної України досі не запропонувала послідовної стратегії розвитку громадянського суспільства як фундаменту побудови демократії. Жодна з політичних партій, які приймали участь в управлінні, не виявили практичної та дієвої зацікавленості у створенні умов розвитку громадянського суспільства. Жоден орган управління, за винятком кількох місцевих органів влади, не спромігся налагодити реальний, системний діалог з громадянським суспільством. Діалог з громадянським суспільством, активними громадськими організаціями України, яких налічується кілька тисяч, підмінюють політичним популізмом.

### Стратегічна перспектива

Метою організацій громадянського суспільства (ОГС) є спільні дії на захист власного приватного, а водночас і колективного, суспільного інтересу у законослухняний та підзвітний суспільству спосіб. У всіх сучасних розвинених країнах функціонування демократичного устрою неможливе без повсякденної, вільної і відкритої самоорганізації життя людей. Демократичне суспільство – це насамперед розвинене громадянське суспільство, яке взаємодіє з владними органами, а не просто перекладає на них відповідальність за стан справ. Держава має створювати правові та матеріальні умови для самоорганізації громадян, а також для відкритості влади. На підставі принципу верховенства права громадянське суспільство вимагає прорості діяльності обраних урядовців на всіх щаблях та рівнях прийняття державних рішень. Громадяни мають невід’ємне право голосу та доступу до всього масиву суспільно значущої інформації, яка відноситься до їх приватно-публічних інтересів. Відкритість та прозорість дій влади є інструментом виміру підзвітності та відповідальності всіх гілок влади, недоліки якої мусять мати чіткі правові наслідки.

Держава має створювати правові та матеріальні умови для діалогу з громадянським суспільством. Відстоювання прав людини допомагає громадянському суспільству ефективно забезпечувати реалізацію також і соціально-економічних інтересів громадян. Соціальна справедливість, прийнятна для суспільства, досягається лише через масову участь членів ОГС у громадському контролі за розподілом та використанням владою суспільного багатства.

### Необхідні реформи

1. Спрощення та здешевлення процедур створення і реєстрації ОГС. Приведення українського законодавства у відповідність до Рекомендацій Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи про правовий статус неурядових організацій у Європі (CM/Rec(2007)14).
2. Запровадження ефективного та прозорого державного фінансування ОГС на конкурсній основі та створення сприятливого податкового режиму для здійснення благодійної діяльності.

<sup>1</sup> Громадянське суспільства – це сфера самоврядування громадян, яка утворюється незалежно від державних інституцій внаслідок повсякденних відносин людей. В його основі лежать різноманітні добровільні об’єднання громадян, незалежні від владних органів. Ці об’єднання включають широко коло як зареєстрованих в органах юстиції неурядових організацій (крім політичних партій), так й незареєстрованих колективних ініціатив: від сільських громад або зібрань жителів будинків до профспілок чи широких громадських рухів, у які об’єднуються для вирішення життєво важливих питань.



3. Прозоре залучення неурядових організацій до надання соціальних послуг громадянам за рахунок державного і місцевих бюджетів.
4. Запровадження механізмів інформаційної прозорості діяльності органів державної влади та процедур залучення громадськості до ухвалення рішень.
5. Для реалізації вказаних цілей державні органи мають: модернізувати законодавство для ОГС та практику взаємодії з ними; збільшити обсяг і підвищити прозорість державного фінансування ОГС і цільового використання ними ресурсів; створити цільовий державний фонд сприяння розвитку громадянського суспільства з незалежною формою урядування (громадським правлінням), що дозволить на конкурсних засадах та за участю і моніторингу представників різних ОГС здійснювати підтримку ініціатив, що спрямовані на розвиток громадянського суспільства.

## 2. Права людини в Україні

### Стан

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

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

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

Спостерігається намагання використати правоохоронні органи як інструмент політичної боротьби. Опосередковано це підтверджується істотним збільшенням кількості санкцій на зняття інформації з каналів зв'язку: 15 тисяч – у 2005 р., більше 25 тис. – у 2008 р. Все більше поширення на практиці ідентифікаційного податкового номеру як універсального ідентифікаційного коду особи, який всупереч закону використовується в усіх операціях, постійні намагання ввести біометричні дані до закордонного й внутрішнього паспорту грубо порушують право на приватність.

Відсутність інформаційної відкритості, прозорості та підзвітності влади суспільству, необґрунтоване засекречування інформації й обмеження свободи інформаційного обміну є вкрай небезпечними.

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

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

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

### **Необхідні реформи**

Підсумовуючи, змушені констатувати, що в державі за певними винятками відсутня цілісна системна політика щодо прав людини. Загальне ставлення до них як до чогось другорядного і незначущого не дають домогтися системних змін на краще. Разом з тим, діяльність правозахисних організацій та свідомі дії численних громадських організацій у більшості регіонів України створили умови для наступних реформ та змін у цій сфері.

Для реалізації таких змін необхідно в першу чергу посилити конституційні гарантії прав людини і основоположних свобод, ухвалити новий Кримінально-процесуальний кодекс, провести реформування судової системи і кримінальної юстиції відповідно до ухвалених указами Президента концепцій, змінити пріоритети інформаційної політики, ухваливши законопроекти про доступ до публічної інформації, про інформацію, про суспільне радіомовлення, про громадські організації і переглянувши законодавство про захист суспільної моралі та практику його застосування.

Необхідно також допрацювати законопроекти про безоплатну правову допомогу, про порядок проведення мирних зібрань, проект кодексу про працю, які суттєво порушують права людини. Невідкладною є також необхідність введення посад спеціалізованих омбудсманів з протидії катуванням та поганому поведженню, з протидії дискримінації, з питань свободи інформації та захисту персональних даних та із захисту прав дітей, а також створення регіональних представництв Уповноваженого ВРУ з прав людини.

Елементами державної політики щодо забезпечення прав та свобод мають бути розширення національних установ, які захищають права людини та заохочують до їх захисту в органах виконавчої влади на кшталт Управління моніторингу прав людини в діяльності МВС, створення регіональних представництв Уповноваженого з прав людини, а також введення посад спеціалізованих омбудсменів з протидії катуванням та поганому поведженню, з протидії дискримінації, з питань свободи інформації та захисту персональних даних та з захисту дітей.

## **3. Професійна журналістика – основа відкритого суспільства**

### **Стан**

Сьогодні українські ЗМІ досить умовно можна назвати незалежними та професійними. Для такої ситуації є кілька істотних причин.

В цілому за майже два десятиліття медіа так і не стали в Україні самодостатнім бізнесом, а розглядаються власниками-олігархами як інструменти політичного впливу. В країні все ще зберігається достатньо велика кількість державних та комунальних ЗМІ. Держава в особі конкретних посадових осіб досі не може позбутися тоталітарної звички контролювати їхню редакційну політику.

Загрозливих обсягів набула так звана «джинса» – прихована реклама. Крім того, що бюджет не отримує мільйонів гривень в якості податків з реклами, громадськість вводиться в оману по суті рекламними, а за формою журналістськими матеріалами. Бездіяльність Національної Ради з питань телебачення у цьому питанні та небажання правоохоронних органів розслідувати такі факти дозволяють медіа власникам і менеджерам продовжувати такі практики та спотворюють призначення медіа в очах журналістів та суспільства.

Відсутність потужних некомерційних ЗМІ – перш за все суспільного телерадіомовлення – які б демонстрували зразки якісної та соціально відповідальної журналістики, змушували б комерційні медіа та журналістів, що в них працюють, конкурувати з продуктом високого

ґатунку, боротися за увагу привабливої для рекламодавців добре освіченої та платоспроможної аудиторії.

Недостатнім залишається професійний рівень багатьох українських журналістів.

### **Необхідні реформи**

Найбільш необхідними кроками влади після президентських виборів-2010 є:

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

## **4. «Екологізація» державної політики та суспільної свідомості — вимога часу**

### **Стан**

Кризовий стан довкілля становить загрозу для громадського здоров'я та національної безпеки України. Тим не менше, екологічна політика залишається неперіоритетною, неефективною і маргінальною сферою як в структурі державного управління, так і в суспільстві. Надмірна експлуатація природних ресурсів та їх нераціональне використання в Україні виступають одними з першопричин економічної та екологічної кризи, а також зниження рівня соціальних гарантій. Фундаментальну загрозу безпеці створює глобальна зміна клімату, яка прискорюється. Повсюдна практика недотримання екологічних прав спричиняє зростання суспільної напруги. Прогрес розвитку продовжує вимірюватися лише темпами виробництва та споживання, а базові та універсальні екологічні цінності ігноруються. Водночас, коріння проблеми полягає у неврахуванні фактору вичерпності

кількості та якості природних ресурсів, вразливості екосистем, а також пов'язаної з цим деградації особистості та суспільства.

### **Стратегічна перспектива**

Збереження природних багатств України повинно стати одним із базових принципів життєдіяльності суспільства. Наша мета – екологічно збалансований (сталий) розвиток, за якого всі види діяльності суспільства та його груп функціонують в межах здатності природних екосистем відновлюватися, поглинати забруднення та підтримувати життєдіяльність теперішніх і майбутніх поколінь. Механізмом переходу до такого розвитку є інтеграція вимог охорони навколишнього середовища до всіх галузевих політик, що наразі є одним з положень Угоди про ЄС.

### **Необхідні реформи**

Головна реформа в сфері охорони довкілля полягає в переході до законодавчо закріпленої інтегрованої (наскрізної) екологічної політики, за якої екологічні цілі стануть спільними для всього суспільства. Екологічна політика на основі принципів сталого розвитку та дотримання екологічних прав повинна бути визнана одним з головних пріоритетів держави. Ця реформа повинна бути прозорою та здійснюватися із залученням громадськості. Для цього необхідно започаткувати процес «Довкілля для України» для підтримки реформи екологічної політики та її циклу, що забезпечить постійний діалог з зацікавленими сторонами. Насамперед, потрібне реформування екологічних штрафів, податків та платежів таким чином, щоб забруднювач і користувач платив повну ціну. Першочергові рішення: Указ Президента про надання пріоритетності екологічній політиці та забезпечення її наскрізності; Закон України про затвердження Стратегії національної екологічної політики; Закон України про затвердження Стратегії сталого розвитку.

У процесі консультацій з усіма зацікавленими сторонами необхідно визначити перелік першочергових заходів з покращення стану довкілля та здоров'я. Важливим є проведення загальної інвентаризації «гарячих екологічних точок» України та обрахування коштів, потрібних для їх ліквідації. Водночас, в управлінні охороною довкілля необхідно перейти від ліквідації катастроф та їх наслідків до запобігання та попередження. Основний механізм – управління ризиками. Одним з нагальних завдань є розробка ймовірних сценаріїв розвитку щодо впливу зміни клімату. Першочергові рішення: Закон про екологічне страхування; Загальнодержавна програма про встановлення рівнів прийняттого ризику щодо хімічних та біологічних впливів; Державна цільова програма з ліквідації «гарячих екологічних точок» України; Загальнодержавна програму з адаптації до змін клімату.

До переліку необхідних кроків також входить потреба впровадження системи наскрізної екологічної освіти для сталого розвитку для усіх вікових категорій та форм навчання, а також належне екологічне інформування, що забезпечить сучасний рівень знань про довкілля і розвиток у стратегічному вимірі. Першочергові рішення: Закон України про затвердження Стратегії екологічної освіти для сталого розвитку; Загальнодержавна програма екологічного інформування та просвіти.

Важливим пріоритетом має стати виконання Конвенції ЄЕК ООН з доступу до інформації, участі громадськості в процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуської конвенції). Першочергові рішення: Закон про утворення інституту Омбудсмена з захисту екологічних прав громадян України; Закон про затвердження Стратегії з впровадження Оргуської конвенції.

Особливої уваги потребує проблема зміцнення контролю за дотриманням вимог природоохоронного законодавства та забезпечення невідворотності відповідальності за їх порушення. Першочергове рішення: утворення екологічної міліції.

## Висновки

Сьогодні Україна стоїть перед цілим комплексом викликів, кожний з яких можна назвати історичним за масштабами та значенням для майбутньої долі держави. Адекватна відповідь на ці виклики визначить успішність українського модернізаційного проекту. Разом із тим, виклик лідерства та інтелектуальному потенціалу суспільства є основою для подальшого поступу. Лідерство, якого потребує держава сьогодні, не полягає у соціальних подарунках. Воно передбачає, що політичні лідери не лише декларують необхідність реформ, але й починають їх реалізацію та несуть тягар відповідальності. Саме цього бракує країні протягом багатьох останніх років.

### Чи є альтернатива модернізації?

На нашу думку, реальної альтернативи стратегії модернізації як якісного оновлення країн немає. Можна дискутувати щодо пріоритетів та механізмів такої модернізації в термінах конкретних реформ, але реалізація проекту модернізації є єдиним засобом не тільки вирішити нагальні проблеми, але й забезпечити країні справді динамічний розвиток. Враховуючи різке загострення цілого ряду політичних, економічних, соціальних та демографічних проблем можна без перебільшення стверджувати, що єдиною альтернативою модернізації може стати деградація держави.

На жаль, до цього часу українська політична еліта не спромоглась чітко сформулювати свою місію у термінах «розвитку країни». Як засвідчили події останніх років, поведінку політиків визначають кон'юнктурні інтереси та цілі, причому влада розглядається як інструмент лобювання певних економічних інтересів. Відсутній механізм зворотного зв'язку між владою та суспільством суттєво знижує ефективність суспільної діяльності владних інститутів внаслідок відсутності реальної відповідальності з боку представників влади на різних рівнях. Хоча нинішня модель може проіснувати доволі тривалий час як за рахунок часткових змін та удосконалень політичної системи, так і завдяки сприятливій світовій економічній кон'юктурі (якщо мова йде про експортно-орієнтовані галузі, можливості залучення капіталу, тощо), однак в середньо- та в довготерміновому плані вона не має історичної перспективи.

За таких умов саме незалежні експерти та наукова спільнота повинні формувати громадську думку щодо необхідності та напрямків модернізації, тоді як громадянське суспільство повинно тиснути на владу з тим, щоб не дозволити девальвувати саму ідею модернізації. Рушійною силою процесу модернізації мають стати саме внутрішній потенціал країни, адже її здійснення відбувається за умов жорсткої конкуренції на світових ринках. Навряд чи має сенс шукати зовнішніх «донорів» у цьому процесі, що не означає відмови від активного використання можливостей, що витікають з міжнародної економічної, політичної та культурної співпраці в різних форматах.

**Ми не намагались написати універсальну книгу, яка б містила відповіді на всі питання українського сьогодення. Ми намагались запропонувати бачення модернізації як процесу якісного оновлення країни. Висловлюючи повагу до демократичних цінностей, зокрема плюралізму політичних поглядів та бачень стратегічних пріоритетів країни, ми закликаємо владні структури, політичних лідерів та суспільство до консолідації навколо ідеї модернізації країни. Сьогодні ми потребуємо об'єднання експертних зусиль, прагматичного підходу до формування політики та суспільної підтримки у питаннях розуміння тривалості трансформаційних процесів, обмеженості ресурсів та необхідності визначення пріоритетів.**