

УКРАИНА XXI ВЕКА. СТРАТЕГИЯ РЕФОРМ И ОБЩЕСТВЕННОЙ КОНСОЛИДАЦИИ

Экспертный доклад

Национального института стратегических исследований к Посланию Президента Украины В. Януковича к Украинскому народу

Авторы:

Ермолаев А. В. – руководитель авторского коллектива

Жалило Я. А., к. э. н., с. н. с., Заслуженный экономист Украины; *Литвиненко А. В.*, д. полит. н., с. н. с.; *Степико М. Т.*, д. филос. н., профессор, Заслуженный деятель науки и техники Украины

Бабанин А. С., к. ф.-м. н.; *Базилюк Я. Б.*, к. полит. н., к. э. н., доцент; *Бакальчук В. О.*, к. филос. н.; *Баранник В. А.*, к. э. н.; *Баровская А. В.*; *Белинская Я. В.*, д. э. н., с. н. с.; *Бида С. А.*, д. гос. упр., профессор; *Власюк А. С.*, д. э. н., профессор, Заслуженный деятель науки и техники Украины; *Воротин В. Е.*, д. гос. упр., профессор; *Гнатюк С. Л.*, к. и. н.; *Горелов Д. Н.*; *Гуцал А. Ф.*; *Гуцал С. А.*; *Даниляк А. А.*; *Джигга Т. В.*, к. полит. н., доцент; *Дремов С. В.*, к. ю. н., *Егорова О. А.*; *Жук В. И.*; *Здиорук С. И.*, к. филос. н., доцент, Заслуженный деятель науки и техники Украины; *Земляной Н. Г.*, к. т. н.; *Ищенко А. Ю.*, к. филол. н.; *Ижак О. И.*; *Калекин Ю. В.*; *Кальныш Ю. Г.*, д. гос. упр., с. н. с.; *Каплан Ю. Б.*, к. полит. н.; *Карпенко Н. Н.*, к. филос. н.; *Кияк М. Т.*, к. филос. н.; *Кобзаренко А. Н.*, к. полит. н.; *Крисенко А. В.*, к. филос. н.; *Кулик В. А.*; *Курнишова Ю. В.*, к. и. н.; *Кушнир М. А.*, к. гос. упр.; *Луначий В. С.*, к. соц. н.; *Ляпин Д. В.*, к. т. н., Заслуженный экономист Украины; *Мазука Л. И.*, к. и. н.; *Манжола П. Г.*, к. полит. н.; *Маркелов В. Н.*, к. полит. н., к. т. н., доцент; *Мыкал О. К.*, к. и. н.; *Митряева С. И.*, к. и. н., с. н. с., Заслуженный деятель науки и техники Украины; *Молдован А. А.*; *Надтока Г. М.*, д. и. н., профессор; *Ожеван Н. А.*, д. филос. н., профессор; *Опалько Ю. В.*; *Парахонский Б. А.*, д. филос. н., профессор; *Пеливанова Н. И.*; *Пищулина О. Н.*, к. соц. н., с. н. с.; *Покрышка Д. С.*; *Розумный М. Н.*, д. полит. н.; *Руднева А. Н.*, к. ю. н., доцент; *Сало И. С.*, к. полит. н.; *Симоненко И. М.*, к. и. н.; *Сиринский Р. А.*, к. филос. н.; *Скиба М. В.*, к. гос. упр.; *Скороход А. П.*; *Снигирь Е. В.*, к. полит. н.; *Стародуб Т. С.*, к. полит. н.; *Тищенко Ю. А.*; *Токман В. В.*, к. филос. н.; *Ус И. В.*; *Фисун А. А.*, д. полит. н., доцент; *Шаров Е. П.*; *Шевцов А. И.*, д. т. н., профессор, Заслуженный деятель науки и техники Украины; *Шевченко О. В.*, к. э. н.; *Шутович В. В.*; *Яворская Г. М.*, д. филос. н., с. н. с.; *Якименко Ю. В.*; *Янишевский С. А.*, к. и. н.

Рецензенты:

Белов А. Ф., Заслуженный деятель науки и техники Украины; *Геец В. М.*, д. э. н., профессор, академик НАН Украины; *Грамотнев В. Э.*, к. э. н.; *Кремень В. Г.*, доктор философских наук, профессор, академик НАН Украины, Заслуженный деятель науки и техники Украины; *Левенец Ю. А.*, д. полит. н., академик НАН Украины; *Либанова Э. М.*, д. э. н., профессор, академик НАН Украины; *Чумаченко Н. Г.*, д. э. н., профессор, академик НАН Украины, Заслуженный деятель науки и техники Украины

ВСТУПЛЕНИЕ

1. Мировой кризис: уроки и выводы

Мир переживает один из самых глубоких и масштабных кризисов, уже получивший собственное название – Большая рецессия. В отличие от предыдущих кризисов (энергетический и финансовый кризис 70–80-х, азиатский финансовый кризис в 1997 г., суверенные дефолты 90-х, биржевой обвал в 2001 г.) нынешняя Большая рецессия имеет все признаки глобального системного кризиса. То есть такого, который свидетельствует об исчерпанности предыдущей модели глобального развития и необходимости **коренных изменений в мировой финансово-экономической и геополитической архитектуре**.

Глубинные причины кризиса находятся не в экономической, а в цивилизационной плоскости. Исчерпала себя индивидуалистская культура хищнического отношения к человеку и природе, которая девальвировала человеческие ценности и духовное наследие и привела к общей унификации и коммерциализации всех сфер жизни человека, длительное время разрушала самобытные культуры.

Путь к новой глобальной цивилизации оказался намного сложнее, чем это представляли себе романтики глобализации прошлого века. И первой дала сигнал на «перезагрузку» мирового обустройства и переосмысление взглядов на будущее развитие мировая экономика.

Одной из главных причин нынешнего глобального экономического кризиса стала исчерпанность модели экономического развития на основе расширенного потребления, длительное время побуждавшая к экстенсивному наращиванию массового производства и ускоренному росту финансового сектора и сектора услуг.

В условиях ускоренной глобализации конца XX – начала XXI вв. модель расширенного потребления распространилась в мире как универсальный алгоритм построения успешной экономики. В итоге сложилась система международного разделения труда, в котором ведущее место заняли страны с наиболее развитой финансовой системой и высокой емкостью внутреннего рынка, сориентированного на удовлетворение потребностей потребительского спроса. Они стали экспортерами технологий, финансовых схем, моделей экономической и социальной организации, а подавляющее большинство стран мировой периферии начали выполнять функции товарного и ресурсного обеспечения. Поэтому **консервирование неравномерности развития стало одной из ключевых глобальных проблем**.

Замедление темпов инновационно-технологического обновления в конце XX в. в ведущих странах усилило дисбалансы в мировой экономике. Ускоренное наращивание внутреннего потребления и консервация технологических укладов стали причинами галопирующего роста цен на ресурсы и углубления противостояния за контроль над богатыми на природные ресурсы регионами. Проблема ресурсного обеспечения экономического развития (территории, природные ресурсы, земля и продовольствие) приобрела признаки глобальной.

Окончательным приговором модели расширенного потребления стал сбой финансово-банковской системы развитых стран. Неспособность кредиторов обслуживать непомерные долги привела к обесцениванию финансовых инструментов, волне банкротств финансовых учреждений, тотальному обвалу фондовых рынков, валютной лихорадке и критическому снижению кредитной активности.

Для предотвращения окончательного коллапса финансовых систем правительства подавляющего большинства стран вынуждены были вмешаться в ситуацию. Начался процесс переосмысления подходов к обеспечению стабильного экономического развития.

Прежде всего **была реабилитирована роль государства как менеджера и активного регулятора рыночных процессов и сделан акцент на разработке собственных,**

уникальных моделей преодоления кризисов, поиск собственных новых модернизационных стратегий.

Достаточно вспомнить тот факт, что за 2008–2009 гг. лишь правительства стран «большой восьмерки» на программы спасения банков и стимулирования экономической активности выделили триллионы долларов.

Во-вторых, начался **поиск оптимальных систем контроля над финансовыми рынками**. В США и странах ЕС анонсирована банковская реформа и создаются новые регуляторы для финансовых рынков. Этому посвящено и большинство международных форумов – от «большой двадцатки» до региональных интеграционных объединений, Давосских встреч, экономических форумов разных уровней.

В-третьих, одним из ключевых направлений стало стимулирование инновационного развития, внедрение технологий VI и VII технологических укладов. Ключевое значение приобретает создание собственной инновационной инфраструктуры, обеспечивающей максимально короткий путь от фундаментальных научных разработок к технологическому воплощению и производственному внедрению инновационных решений.

В-четвертых, интенсивнее становятся процессы региональной интеграции, сопровождающиеся глубокой интеграцией национальных экономик и формированием новых глобальных кластеров, объединяющих отрасли и сферы бизнеса целых стран. Наряду с усилением роли государства как регулятора экономических процессов существенно повышаются роль и значение региональных межгосударственных объединений. И эта тенденция станет господствующей в ближайшие десятилетия.

Со вступлением в силу Лиссабонского соглашения изменены принципы функционирования Европейского Союза. Динамично развиваются региональные объединения Востока – АТЭС, АСЕАН, ШОС. Формируются экономические союзы стран Латинской Америки (Боливарианская инициатива) и государств Персидского залива. Оформление Таможенного союза между Россией, Казахстаном и Беларусью дало толчок развитию политико-экономической интеграции на постсоветском пространстве.

В то же время кризис еще далек от завершения. 2010-й и последующие годы – время серьезных испытаний для многих стран, оказавшихся в тисках долгов и суверенных рисков.

Европейский Союз вынужден в условиях кризиса предоставлять десятки миллиардов евро помощи странам-членам сообщества, которые оказались на грани суверенного дефолта. Сохраняется неопределенность в глобальной финансовой системе. Все острее становятся мировые дискуссии относительно глубокой реформы международной валютной системы. Сохраняются риски продления рецессии, обострения конкуренции вокруг рынков наиболее стабильных и растущих экономик. Высокой является и угроза новых финансовых спекуляций, обесценивания активов и подрыва экономического суверенитета развивающихся стран. Бездна в технологическом и социальном развитии между развитыми странами и странами с низким уровнем конкурентоспособности все углубляется. Растет и уровень конфликтности в отношениях между глобальными Севером и Югом.

Следовательно, есть основания ожидать «второй волны» кризиса, который может существенно затормозить темпы обновительного роста мировой экономики в ближайшие 3–5 лет.

В таких условиях **ускорился процесс перестройки всей политико-экономической архитектуры мира**. Во время кризиса качественно новое влияние приобрели новые центры роста мировой экономики – Китай, Индия, Бразилия, ряд других стран. Именно они, сумев сохранить опережающие темпы экономического роста, сегодня претендуют на роль новейших полюсов притяжения в мире.

Экономико-политический форум «большой двадцатки» (G20) взял на себя ответственность за формулирование повестки дня экономических реформ и определение контуров последующего мирового разделения труда.

Со значительными трудностями, но все же согласовываются направления реформирования международных финансовых институтов – МВФ и Всемирного банка, в частности относительно увеличения акционерных квот развивающихся стран.

Опять активизируется диалог в рамках Дохийского раунда ВТО.

На фоне появления новых лидеров мировой экономики ставятся вопросы трансформации структур и механизмов поддержания международного сотрудничества и обеспечения безопасности.

В повестке дня – идеи обновления Организации Объединенных Наций. Прежде всего относительно изменения статуса и расширения состава Совета Безопасности, повышения роли Генеральной Ассамблеи ООН и усиления влияния созданных при ООН организаций, создания института международного судьи и соответствующего международного суда как единого наднационального судебного органа.

Продолжается активная дискуссия относительно **трансформации глобальной системы безопасности**. Институты, созданные в условиях «холодной войны», теряют эффективность. Отношения безопасности уже не могут ограничиваться лишь таким инструментом, как военный блок, и становятся все сложнее и многомернее. Соединение усилий стран-участниц военных альянсов с усилиями внеблоковых и нейтральных стран требует новых форм и путей взаимодействия. Нуждается в новых подходах для дальнейшего развития европейская система безопасности, включая такие направления, как реформирование ОБСЕ, формирование новой общеевропейской архитектуры безопасности и создание более гибких систем безопасности на субрегиональном уровне.

Общемировые тенденции свидетельствуют, что уже в скором будущем новая архитектура глобальной безопасности будет совмещать элементы регионального сотрудничества и координирования усилий всех стран – членов ООН.

После подписания договора СНВ-3 между США и Россией в мире начался новый процесс ядерного разоружения, который в то же время стимулирует новый виток технологической конкуренции. Растет спрос на новейшие неядерные технологии как военного, так и мирного назначения.

Появление новых амбициозных лидеров мировой экономики, ускорение интеграционных процессов, активное обсуждение путей реформирования институтов международного сотрудничества являются свидетельством рождения качественной трансформации мировой архитектуры.

Глобальный кризис и глобальные трансформации стали причиной новых вызовов каждой стране. Все без исключения государства и нации будут вынуждены защитить свое право и свою амбицию быть историческим субъектом, игроком и участником новой мировой архитектуры.

Самоутверждение наций в условиях фактического ограничения суверенитета и ускоренных интеграционных процессов, сохранение и развитие собственной идентичности и экономической возможности – таким видится главное испытание XXI века. Прогнозируемость и управляемость развития или поглощение, распад – таковы суровые альтернативы результатов этого испытания.

Первый вызов связан с острой конкуренцией за сферы влияния и со стратегиями интеграции в условиях формирования многополярного мира. Ресурсы развития (территории, недра, земля и продовольствие) становятся предметом борьбы отдельных государств, межгосударственных союзов и мощных транснациональных компаний.

Второй вызов – углубление разрыва между технологически развитым и социально обеспеченным Севером и бедным, отсталым и конфликтным Югом. Технологическая многоукладность мира тяготеет к консервативности и инерционности. Современные инновационные экономики стран все более отрываются в своем развитии от отсталых сырьевых или староиндустриальных стран и регионов.

Растущее социальное напряжение, в частности в регионах, страдающих от бедности и нестабильности, формирует третий вызов – гуманитарные катастрофы.

Четвертый вызов – повышение конфликтности в мире, появление новых угроз безопасности – терроризма, пиратства, культурного вандализма, новых идеологических конфликтов. В этих угрозах отражается вся сложность нового обустройства мира. И очевидным является то, что ответ на этот вызов лишь с позиций обороны и безопасности является недостаточным и даже невозможным. В изменениях нуждается вся система межгосударственных, экономических и социокультурных отношений.

Пятый вызов заключается в прогрессирующем антропогенном влиянии на окружающую среду, коммерциализации экологии, угрозах новой гонки за экономические преимущества с использованием экологического и техногенного факторов.

Глобальный мир все чаще переживает катастрофы, связанные с последствиями человеческой деятельности, – изменение климата, геологические сдвиги, загрязнение окружающей среды. Несомненно, нужны новые общие регуляторы, которые сдерживали бы и контролировали это влияние.

Ответственность государства, транснационального бизнеса и международных организаций за результаты своей деятельности нельзя ограничивать попытками урегулирования объемов выбросов (Киотский протокол к рамочной конвенции ООН об изменениях климата) и минимизации угроз от распространения ядерных материалов. Очевидно, что вопросы этой ответственности **нуждаются в усилении контроля**, как и необходимость государств-членов мирового сообщества принимать участие в решении отмеченных проблем.

Трагический опыт Чернобыльской катастрофы является уроком и примером для всего мира: локальных катастроф больше не существует. Каждое событие становится сегодня глобальным по сути и масштабу влияния на международные отношения, экономику, безопасность.

Эти и другие вызовы должны стать предметом серьезного и откровенного диалога с участием всех без исключения наций. Уже в сентябре в 2010 г. должен состояться саммит ООН «Цели развития тысячелетия», на котором его участники впервые попытаются найти общие решения относительно накопленных мировых проблем развития.

Фундаментом для такого диалога должны стать:

- гуманистические идеалы и ценности;
- социальный прогресс в интересах всех народов и государств на основе последовательного выравнивания развития;
- толерантность и взаимная ответственность.

Саммит должен положить начало откровенному диалогу народов, объединенных в глобальную цивилизацию, которая интегрирует и хранит разные культуры и цивилизации. Альтернативой такого диалога является лишь борьба за выживание в условиях реальной угрозы антропогенной катастрофы.

Мир быстро меняется. И хотя контуры будущей глобальной цивилизации еще не завершены, а противоречия между основными мировыми игроками не решены, Украине нужно приложить значительные усилия и продемонстрировать политическую волю для того, чтобы принять полноценное участие в этих процессах. Важно закрепить за собой роль активного субъекта принятия решений, а не пассивного наблюдателя, который лишь подстраивается под переменчивую конъюнктуру.

2. Уроки кризиса: внутреннее измерение

На развитии Украинского государства в последние годы негативно сказывались политические кризисы и экономическая нестабильность. Провальная, волюнтаристская политика 2005–2009 гг., умноженная на влияния глобального финансово-экономического и институционального кризисов, поставила страну на грань выживания как государства и как политической нации. Все чаще в адрес Украины раздавались угрожающие предупреждения.

дения о возможностях распада государства, гражданских конфликтов и экономической катастрофы.

Комплекс экономических и общественно-политических проблем при отсутствии структурных реформ в экономике, государственном управлении, социальной сфере привел к тому, что Украина едва ли не в наибольшей степени среди европейских стран ощущает негативное влияние мирового кризиса. По суммарным показателям уровня жизни Украина занимает 69-е место в мире, о чем свидетельствуют рейтинги стран по уровню жизни, обнародованные Институтом прикладного системного анализа и Международной базой данных WDC.

В этом же рейтинге в категории «безопасность жизни» Украина заняла 69-е место, в Глобальном рейтинге конкурентоспособности World Competitiveness Yearbook 2010 Украина заняла предпоследнее 57-е место. А в рейтинге экономических свобод от института Heritage Foundation и издания The Wall Street Journal – 162-е место среди 183 стран мира и демонстрирует негативную динамику. По данным экспертов, страна отстает от других европейских государств, особенно относительно создания предпринимательской среды и искоренения коррупции. В рейтинге Transparency International по уровню коррупции Украина заняла 146-е место из 180 стран.

Мировой кризис и системные внутренние противоречия стали причиной специфического кризисного характера развития Украины. Общество и экономика становятся все менее чувствительными к вызовам развития, поскольку постоянно борются за выживание.

В то же время нечувствительность к новым вызовам и угрозам разрушает социальный иммунитет, существенно суживает представление о масштабе существующих проблем, примитивизирует требования к политике и политикам. В результате вопросы развития и общественного прогресса оказались в общественном сознании на втором плане.

Последние три года оказались наиболее разрушительными для экономики и общественной морали.

Информационный невроз бесконечных политических баталий с использованием в качестве разменной монеты наиболее сложных вопросов общественного развития провоцировал напряжение и в то же время существенно снижал общественную мотивацию к производительному труду, творческому поиску, долгосрочному планированию как деловой, так и повседневной жизни.

Политизирование исторических вопросов, искривленная языковая политика, идеологизация образования привели к ухудшению общественной атмосферы. При этом вопросы внутреннего диалога, удовлетворения потребностей этнокультурных сообществ решались по остаточному принципу.

Деградация базовых социальных институтов – образования и воспитания, здравоохранения, защиты старшего поколения, материнства, духовно-культурной сферы жизни и подмена гуманитарной политики декларациями обесценили конституционно закрепленные идеалы социального государства.

Все это усиливало уровень конфликтности в обществе, дезориентировало граждан, создало почву для роста патерналистских настроений и упрощенных запросов общества. А отсутствие серьезных изменений в экономической и политической жизни консервировало такие настроения, что свидетельствует о **кризисе перспективы** в общественном сознании.

После завершения постсоветских трансформационных реформ в конце 90-х – начале 2000-х годов Украина так и не перешла к критически важным **модернизационным реформам «новой волны»**. Как следствие, большинство основанных процессов и изменений остались незавершенными, несозревшими, а кое-где искаженными.

Политическая система оказалась почти недееспособной и низкоэффективной.

Конфликтность и дуализм исполнительной власти, слабое самоуправление, коррумпированные и нечестные суды, неразвитые политические партии – лишь отдельные аспекты этой проблемы.

Ощутимой стала политизация и избыточная идеологизация власти на всех уровнях. Очень негативное явление – политическая «приватизация» государственных институтов и партийный принцип комплектации управленческих кадров. Это обусловило повышение конфликтности работы власти, осложнило горизонтальное сотрудничество, реализацию государственных программ.

Украинский парламент длительное время работал без дееспособного большинства.

Политическая коррупция и неразвитость партий, их электоральная ограниченность стали причиной региональной самозамкнутости. Все это значительно осложняет процессы внутренней интеграции Украины, культурного и социального диалога между разными территориями, отрывает институты самоуправления от решения конкретных проблем территориальных громад.

Фактически Украина столкнулась с кризисом конституционного порядка, когда Основной Закон и гражданские права оказались в полной зависимости от власти и институциональных конфликтов. Как следствие, основные права и свободы граждан не подтверждались практическими действиями власти, изменениями в стране, действенной судебной защитой.

Распространенным явлением стал политический популизм, который реализовывал упрощенный вариант идеологической доктрины. Длительная «политическая война», противостояние между ветвями власти, политическая коррупция и экономическая преступность девальвировали государство в глазах граждан. Уровень доверия к власти и государству достиг критического предела.

Социально-экономическая сфера Украины понесла тяжелые потери во время острой фазы глобального финансово-экономического кризиса.

В течение календарного годового периода (IV квартал 2008 – III квартал 2009) в экономике наблюдались все классические проявления депрессии: резкое сокращение промышленного производства, паралич финансово-банковской системы, катастрофическое состояние государственных финансов и угроза коллапса системы социального обеспечения.

В целом в периоды максимального обострения кризисных явлений спад экономики достигал 20,3 % ВВП (I квартал 2009 г.), а сокращение промышленного производства фиксировалось на уровне 31,8 % (I квартал 2009 г.).

Уязвимость национальной экономики была предопределена рядом хронических проблем:

- доминированием «сырьевых» отраслей (в частности ГМК, АПК, химической промышленности);
- значительной зависимостью от ценовой конъюнктуры внешних рынков;
- низкой энергоэффективностью производства;
- изношенностью основных производственных фондов;
- слабой развитостью внутреннего рынка.

Однако негативный эффект кризиса можно было смягчить в случае начала структурной перестройки, возвращения государства к активному управлению экономическими процессами и экономическому планированию, расширению инвестиционной функции государственной политики и мобилизации внутренних инвестиционных источников развития экономики.

К сожалению, в последние предкризисные годы государство отстранилось от управления качеством экономического роста. Базовая функция власти была возведена к обеспечению текущего потребления граждан и перераспределения ресурсов через государственный бюджет. Мощные государственные предприятия использовались лишь как доноры бюджета. Фактически государство превратилось в выделенную надстройку над нацио-

нальной экономикой, отказавшись от защиты интересов внутреннего рынка и отечественных производителей.

Еще менее адекватной к вызовам кризиса оказалась внешняя политика государства. На фоне внутренних политических скандалов и экономических провалов Украина динамически теряла партнеров, доверие и возможности сотрудничества. Попытки ускоренного вступления в НАТО поддержаны не были. Евроинтеграционная политика не подтверждалась практическими действиями. Восточная политика фактически была фрагментарной, плохо просчитанной. До критического уровня было потеряно доверие со стратегическим партнером Украины – Российской Федерацией. Разрушены связи, торговые войны и невыгодные для Украины газовые соглашения в 2009 г. – логическое следствие такой внешней политики.

При иллюзорной внешнеполитической активности почти до минимума была сведена дипломатическая и институциональная поддержка промышленно-инвестиционной кооперации и интеграции украинской экономики в мировую и региональную системы разделения труда. Едва ли не единственным достижением за пять лет можно считать вступление Украины в ВТО. Однако на фоне кризиса трудно оценить реальный экономический эффект от либерализации торгового режима, а низкий уровень защищенности внутреннего рынка в условиях кризиса лишь катализировал негативные процессы.

Таким образом, нереструктурированность страны, неэффективность «старой экономики», искусственно культивируемая внутренняя конфликтность и непоследовательная внешняя политика стали наряду с влияниями глобальных кризисных процессов второй составляющей кризиса в Украине.

3. Украина имеет шанс

2010 год стал моментом истины. После напряженной президентской избирательной кампании был открыт путь к возобновлению эффективной работы институтов власти, преодоления их конфликтности и взаимного блокирования.

В кратчайшие сроки была создана парламентская коалиция, которая в тесном сотрудничестве с Президентом сформировала дееспособное правительство и исполнительную вертикаль.

Создается ответственная власть, мотивированная к сотрудничеству на стратегическую перспективу.

Наметились позитивные тенденции в национальной экономике. Наблюдается постепенный рост деловой активности и промышленного производства, снижается напряженность в финансовом секторе, возрождается рынок труда.

За короткое время новой власти удалось стабилизировать отношения с ключевыми партнерами Украины – Евросоюзом, США и Российской Федерацией, выйти на качественно новый уровень диалога и сотрудничества с международными организациями и учреждениями. Украина возвращает доверие к себе инвесторов и мировых кредиторов.

Таким образом, создаются предпосылки для **реализации нового курса на глубокие реформы и системную модернизацию страны**, которая охватывает все сферы общественной жизни и завершает «новую волну» необходимых социально-экономических преобразований.

В фокусе нового курса – человек как уникальная личность и как гражданин, патриот своей Родины.

Новая инфраструктура страны, рабочие места, новейшие социальные и производственные технологии, социальная защита наполняются реальным смыслом лишь тогда, когда подчинены гуманистическим целям общественного развития, экономического и духовного раскрепощения личности, заботой о его жизни, здоровье и материальном состоянии, практическими гарантиями гражданских прав и свобод.

Новый курс гарантирует **суверенность** выбора Украинским народом собственного пути развития, укрепление **идентичности** украинской политической нации как консолидированного многокультурного сообщества, **интегративность** общества на принципах внутреннего диалога, гуманистических ценностей и толерантности, **гуманистические ценности** как систему наивысших ценностей для граждан независимо от вероисповедания или политических взглядов, **гражданское единство** – основу для общих действий и гражданского патриотизма.

Модернизация страны и результативность реформ «новой волны» станут основой для достижения исторического консенсуса на пути создания нации и утверждения Украины как современной демократической республики. Именно идеалы республиканизма и утверждения гражданского общества позволяют реализовать курс реформ как дело всего народа, как дело каждого гражданина.

Имеющаяся широкая социальная база реформ, позитивные сдвиги в экономике, стабильность власти и доверие международных партнеров дают реальную надежду на закрепление стабилизационных процессов и эффективное внедрение системных модернизационных реформ.

В повестке дня:

- модернизация политической системы и развитие республиканских принципов Украинского государства. Создание эффективной и ответственной власти, подотчетной и подконтрольной гражданскому обществу, реформа судебной власти, развитие принципов самоуправления и новой регионалистики;

- защищенность и полноценная реализация гражданских прав и свобод, обеспечение верховенства права и демократического порядка;

- преодоление коррупции и выведение экономики из «тени»;

- глубокие социально-экономические реформы «новой волны» и переход к новой модели экономического роста, основанной на инновационно-инвестиционной модели «опережающей модернизации», создания национальной инновационной инфраструктуры;

- развитие конкурентной национальной экономики как необходимого условия национального утверждения, формирование современной высокотехнологической экономической структуры;

- возобновление общественного диалога, достижение стабильного гражданского и политического мира, общенациональной консолидации;

- осуществление новой гуманитарной политики, заключающейся в утверждении гуманистических идеалов и ценностей как основы развития украинской политической нации, этнокультурных сообществ как ее неотъемлемых составляющих и каждой личности, развития единого национального гуманитарного пространства;

- результативная внешняя политика и политика безопасности на базе национального прагматизма, который основывается на принципах открытости, внеблоковости, достаточной обороноспособности, максимизации экономического и политического результата для достижения национальных интересов;

- реализация европейского цивилизационного выбора Украины, создание зоны свободной торговли и ассоциированное членство в ЕС.

Украина использует опыт мировых лидеров, которые преодолели путь системных кризисов и достигли успехов, находя собственные ответы на вызовы времени. Соединенные Штаты времен Большой депрессии, послевоенные Германия и Япония, амбициозный Китай и много других стран довели своим примером, что не существует универсальных рецептов, но есть опыт, уверенность и опора на собственные силы, воля к позитивным переменам, искусство взаимовыгодного международного партнерства.

Украина имеет шанс. Этот шанс будет реализован путем изменений, утверждения гуманистических ценностей и демократических принципов развития. Реализация этого шанса – дело всех граждан Украины.

Часть 1. УТВЕРЖДЕНИЕ РЕСПУБЛИКИ

Раздел 1. Модернизация политической системы и развитие гражданского общества

1.1.1. Республиканская идея и достижение исторического консенсуса

Некритическое заимствование западных концептов общественно-государственного развития и нехватка опыта государственного строительства в украинской элите привели к длительному применению неадекватных алгоритмов создания государства. Речь идет прежде всего о попытках построения демократической системы и рыночной экономики без одновременного создания общественных институтов республиканского типа, предусматривающих широкое сознательное участие граждан в решении вопросов жизни страны, их взаимодействие на демократических принципах, признание гражданина ключевым субъектом общественных преобразований. Отсутствие упомянутых институтов привело к возникновению «фасадной демократии», существенным деформациям экономического развития страны, поляризации общества, результатом которых является отсутствие национального консенсуса по базовым вопросам общественного развития, социально-экономическая нестабильность и комплекс институциональных дисбалансов как в отдельных системах государственного управления, так и в общей модели развития страны. Отсутствие у нескольких поколений украинской власти понимания того, что существует прямая взаимозависимость между избранной моделью перестройки общества и процессами социально-экономического упадка, лишь заострили системность и глубину кризисных явлений в стране.

Выходом из ситуации является переосмысление институциональной природы Украинского государства, его исторически-цивилизационной миссии и социокультурной сущности. Ведь заложенная в фундамент Украинского государства матрица советского мировоззрения воспроизводила в обществе отношения, которые значительно исказили провозглашенные общественные ориентиры – понятия политической свободы, равенства перед законом и права равных возможностей. Как следствие, в системе общественно-политических отношений практически отсутствует компонент республиканизма, без которого дальнейшее развитие украинского общества достаточно проблематично. Поэтому необходимой является трансформация системы общественных отношений и политической системы, в частности **в направлении создания настоящей республики** (от лат. *res publica* – общее дело), **объединенной общим интересом граждан** в развитии государства. **Общенациональный республиканский консенсус должен стать новым общественным договором для Украины.**

Ныне идея республиканизма определяет общественное развитие всех развитых стран мира, институционально реализуясь в трех основных измерениях: культурном, политическом и социальном.

Политическое измерение связано с общим избирательным правом, создающим институциональную почву для развития демократии через включение граждан в политическое управление.

Социальное измерение строится на гражданском понимании общества как общего блага и сознательного отождествления собственной судьбы и будущей истории сообщества.

Культурное измерение – создание единства граждан, формирующегося по принципу недискриминационного включения всех этнических, конфессионально-религиозных и социальных групп.

Сочетание трех измерений республики **в новом проекте Украинской нации, основанном на эффективных институтах народного представительства и идеях общегражданского привлечения к созданию общества, является основным путем выхода Украины из ситуации социально-политического застоя.** Опорной точкой взаимодействия республиканских институтов должна стать экономика страны, реформированная на принципах общей ответственности большого бизнеса и общества, частных владельцев и наемных работников.

Главное достояние республиканизма заключается в понимании государства как общего наследства – исторического достояния нации, нуждающегося в особенных механизмах его реализации – через привлечение новых форм властных действий и политических процедур. Инновационной особенностью этих новых механизмов является привлечение к процессам политического управления каждого гражданина, обеспечение подконтрольности системы государственных институтов гражданам.

Реализация идеи республиканизма в политической сфере Украины должна осуществляться на основе ряда базовых принципов.

В первую очередь это развитие многостороннего политического диалога – становление политической культуры консенсусного типа, отказ от «борьбы всех против всех». При этом развитие политического диалога следует рассматривать не только в контексте усовершенствования системы власти и взаимодействия ключевых политических актеров. Важной его составляющей является налаживание постоянного взаимодействия между властью и обществом, формирование политически и граждански активного общества, действенных механизмов формирования общественных интересов, представления их во власти, обеспечение ответственности и отчетности власти перед обществом. Отсюда вытекает необходимость коррекции нынешней модели демократии в Украине: **дополнение представительской демократии демократией участия и демократией обсуждения, расширения форм прямой демократии.**

Следующим принципом является **«деприватизация» политики** – уменьшение влияния на власть партикулярных интересов, более широкая репрезентация интересов больших социальных групп. Учитывая то, что в последние годы одним из ключевых субъектов политического процесса в Украине стали бизнес-политические группировки, а отечественная политика во многих аспектах непосредственно уподобилась экономической деятельности, «деприватизацию» политики следует понимать и как ее умную «деэкономизацию».

Украина сможет преодолеть политическую дезорганизацию и осуществить переход к новым политическим практикам лишь при условии реабилитации в общественном сознании постэкономических ценностей, **признания ценности общего блага и приоритета общественного интереса.**

Важным принципом республиканской модернизации политической системы должно стать **формирование традиций ответственной политики:** содействие становлению ответственной власти одновременно с формированием культуры ответственного политического выбора граждан.

Созданный на основе этих принципов новый **проект Украинского государства-республики** должен стать основой мобилизации движущих классов общества ради общего дела превращения населения страны на государственническую нацию, что является ключевой предпосылкой становления Украины как экономически и социально развитой, культурно богатой страны – одного из мировых лидеров XXI в.

1.1.2. Развитие гражданского общества

В современных демократических политических системах гражданское общество является системообразующим фактором республиканского строя. Само гражданское обще-

ство является основной формой реализации базового республиканского принципа «общего дела» – объединением граждан ради решения общих проблем.

Качество гражданского общества в Украине в значительной мере будет определять успешность процесса «переучреждения государства» на принципах республиканизма. Само гражданское общество является интегратором, имеющим реальную возможность гармонизировать интересы населения страны в целом и его отдельных социальных групп, ключевым, наравне с государством, субъектом реформирования общества. В повестке дня в Украине – **активизация развития гражданского общества как ключевого субъекта осуществления нового общественного договора**. Реализация стратегических направлений отечественного государственного созидательного процесса требует новых подходов и нового отношения к вопросам повышения участия граждан в процессе принятия общественно-политических решений, ориентации на усиление социотворческой общественной активности и развитие культуры гражданственности.

Нынешнее состояние отечественного гражданского общества свидетельствует о его недостаточном потенциале как субъекта общественных преобразований.

Например, на 10 тысяч населения Украины приходится 11 общественных организаций, тогда как в Венгрии – 46, в Хорватии – 85, в Эстонии – 201. К тому же, по мнению многих экспертов, большинство зарегистрированных в Украине общественных организаций существуют лишь формально. Низким остается и уровень участия граждан в деятельности общественных организаций.

В течение нескольких последних лет происходил определенный рост общественной активности, однако преимущественно стихийного протестного характера, часто спровоцированной противоречивыми решениями органов государственной власти и местного самоуправления. Вместе с тем внедренные институциональные механизмы представления интересов общественности в органах государственной власти ныне функционируют недостаточно эффективно. При значительной части центральных и местных органов власти общественные советы и коллегии вообще не были созданы или существуют сугубо формально: так, в течение 2009 г. лишь около 50 % общественных советов при органах исполнительной власти регулярно собирались на заседания. Такой важный институт формирования гражданской активности, как органы самоорганизации населения – базовое звено местного самоуправления, в Украине пока еще в необходимой мере не развит.

Существенным препятствием на пути формирования дееспособных общественно влиятельных общественных организаций является и низкий уровень готовности самих граждан к участию в них. До сих пор подавляющее большинство граждан Украины убеждено, что не может эффективно отстаивать свои права и свободы, влиять на обеспечение собственных политических, экономических, социальных, культурных и других интересов, влиять на подготовку и принятие управленческих решений, в частности на местном уровне.

Основной причиной недостаточной развитости гражданского общества в Украине является нехватка социального капитала – норм и ценностей, которые делают возможными общие действия в социальных группах. Это вызвано двумя основными факторами:

- значительным весом домотерных форм социальной интеграции – преобладанием в социальном взаимодействии межличностных контактов семейного или земляческого происхождения над общегражданскими (красноречивый пример – феномен «кумовства»);
- влиянием традиций советского авторитарного государства с его ориентацией на вертикальные социальные связи (между государством и гражданином) в противовес горизонтальным (между гражданами).

Укрепление общественного доверия, формирование социального капитала является задачей всего общества в целом, его невозможно решить лишь средствами государственной политики. В то же время целеустремленная политика содействия развитию гражданского общества может сыграть роль «точки роста» в формировании новой культуры взаимодействия между органами власти и общественностью.

Одним из базовых принципов отмеченной политики должно стать **новое понимание понятия «дерегуляция»**, которое должно касаться не только субъектов экономической деятельности, но и общественных организаций в смысле расширения возможностей институций гражданского общества по выполнению определенных общественных функций, постепенному сокращению непосредственного участия государства в решении вопросов общественной жизни. Общественные организации, как и органы местного самоуправления, могут стать объектами передачи полномочий органов государственной власти: им могут быть переданы функции, которые ныне выполняют органы государственной власти.

Следующий принцип – **формирование нового концептуального видения принципов прямой демократии**, какое бы учитывало: современные особенности политической системы Украины и уровень развития ее основных институтов; необходимость создания условий для роста среднего класса как основы развитого гражданского общества; предоставление гражданам информационной помощи относительно их прав и возможностей влиять на решения власти и распространение позитивного европейского опыта взаимодействия власти и общественности в решении проблем местного значения. Наряду с этим нуждаются в правовом усовершенствовании вопросы создания и деятельности общественных организаций, реализации местных инициатив, проведения общих собраний по месту жительства, местных общественных слушаний, реагирования органов государственной власти и местного самоуправления на обращения граждан.

Пришло время и **новой философии деятельности институтов взаимодействия органов власти и организаций гражданского общества**, таких как общественные советы при органах власти. Ее сущностью должен стать переход от централизованного, почти авторитарного способа формирования этих советов органами власти к формированию их социально активными институциями гражданского общества, обеспечению прозрачности и информационной открытости деятельности общественных советов.

Эффективный диалог между властью и обществом нуждается в **общем интеллектуальном пространстве власти и общественности**, которое должно быть сформировано через постоянное экспертное сотрудничество органов власти и независимых аналитических центров, участие специалистов общественных институций в подготовке решений государственной политики и аналитико-прогнозном сопровождении деятельности органов власти. Особенностью этого пространства должна стать содержательная конкуренция и взаимовыгодная конвергенция альтернативных проектов решения ключевых вопросов жизни общества.

Неотъемлемой составной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления должно стать **широкое использование кадрового потенциала общественных организаций**, привлечение активистов, которые работают в структурах гражданского общества, к работе в органах власти.

Важной задачей развития гражданского общества в Украине является **формирование единой общегражданской идентичности**. Политические спекуляции на имеющихся межрегиональных различиях способствуют консервированию домодерных (по принципу семьи, землячества и тому подобное) форм социальной коммуникации, препятствуют формированию культуры гражданского взаимодействия, общественного доверия. Поэтому в повестку дня приоритетных задач государственной политики должно быть включено развитие общегосударственных программ содействия развитию гражданского общества, содействия созданию общенациональных и межрегиональных коалиций общественных организаций и тому подобное.

Впрочем, любые шаги на пути развития гражданского общества невозможны без их соответствующего ресурсного обеспечения. Еще одним принципом деятельности органов власти является **поощрение социально значимой деятельности институтов гражданского общества** на уровне государственного и местных бюджетов. Особой материаль-

но-финансовой помощи в разных формах нуждается становление органов самоорганизации населения.

Стратегическая цель государственной политики в сфере содействия развитию гражданского общества заключается в поддержке становления гражданского общества как института эффективной защиты прав и свобод граждан, удовлетворения их интересов, одного из ключевых – наравне с государством – субъекта решения вопросов общественного развития. Украине нужно новое качество функционирования институтов гражданского общества, что будет проявляться в активном участии общественных организаций и каждого конкретного гражданина в формировании и реализации государственной политики, в деле укрепления национальной государственности и социально-политической стабильности.

Действенное гражданское общество является одним из краеугольных камней демократической политической системы, инструментом эффективного решения общественных проблем, одним из ключевых факторов обеспечения устойчивости общественных институтов к кризисным вызовам современного мира, залогом устойчивого развития страны.

1.1.3. Принцип верховенства права

Одним из важнейших институциональных принципов республиканского строя является принцип верховенства права, обеспечивающий полноценную реализацию трех основных измерений республиканской идеи: формирует единство граждан как народа – единственного источника власти и носителя суверенитета, который состоит из всех граждан без каких-либо ограничений; легализует возможность их совместных действий по управлению государством; способствует осознанию общества как общего блага.

Действенность принципа верховенства права, доверие граждан к имеющимся правовым нормам, ощущение собственной защищенности законом Украины, - все это является предпосылкой производительной общественной деятельности граждан Украины, всестороннего развития общества.

К сожалению, до сих пор не решены многие вопросы построения правового государства, окончательно не преодолены последствия длительного господства авторитарного типа государственного управления с присущим ему правовым позитивизмом. Крайне необходимым является объединение усилий всех ветвей власти с институтами гражданского общества для укоренения принципа верховенства права при подготовке законов, применении права, судопроизводстве, деятельности исполнительной власти и органов местного самоуправления, в правовом образовании. Ведь именно принцип верховенства права над государством и над законами является одним из самых ценных достижений человечества.

Принципу верховенства права должны отвечать и законодательство Украины, и организация и деятельность органов государственной власти, в частности в сфере административной и судебной практики. С учетом этого институциональное развитие отечественной правовой системы должно отвечать ряду основных требований.

1. Понятность норм поведения, закрепленных в нормативно-правовых актах, для граждан. Не должно быть ситуаций, когда несколько законов по-разному регулируют одни и те же общественные отношения, когда подзаконные акты противоречат закону, когда органы власти на местах применяют инструкции, а не закон, когда положение закона сформулировано так, что его можно объяснить по-разному, когда разъяснения подменяют положения нормативно-правовых актов и тому подобное.

2. Стабильность и последовательность законотворческой деятельности парламента и нормотворческой деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления. С одной стороны, государство обязано быстро и эффективно реагировать на новые потребности в урегулировании тех или иных общественных отношений. С другой – нужно изменить практику постоянного изменения «правил игры», нестабильности законодательства, развитие которого является непрогнозируемым. Неоправданной является ситуация,

когда ключевые вопросы в разных сферах общественных отношений регулируются законами, которым уже по 30–40 лет, которые давно не отвечают ни времени, ни потребностям общества. Соответственно основная задача – обеспечить оптимальный баланс между стабильностью и динамизмом правовой регуляции.

3. Однотипность правового режима регулирования отношений. Недопустимой является ситуация, когда по аналогичным вопросам принимаются разные решения.

4. Соответствие законодательства современным мировым стандартам прав и свобод человека. Государство отвечает перед человеком за свою деятельность, за выполнение долга по обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Это является не только обязанностью Украинского государства перед своими гражданами, но и международным обязательством нашей страны. Ратифицировав многочисленные международные договора по правам человека, Украина взяла на себя обязательство по обеспечению соблюдения положений этих договоров на своей территории. Юридическая природа обязательств по этим соглашениям согласно положениям ст.ст. 26, 27 Венской конвенции о праве международных договоров предусматривает выполнение всеми ветвями власти, а также общественными и государственными структурами на любом уровне – национальном, региональном или локальном – всех обязательств без любых исключений или ограничений. Ни одна норма национального законодательства включительно с нормами Конституции, никакие **политические, социальные, культурные или экономические обстоятельства внутри страны не могут быть оправданием несостоятельности выполнить отмеченные обязательства.** обстоятельная ревизия выполнения обязательств Украины по действующим международно-правовым соглашениям в сфере прав человека с целью устранения имеющихся пробелов и коллизий является важной задачей для всех органов государственной власти и местного самоуправления.

5. Соответствие нормативно-правовых актов общим принципам права, закрепленным в Конституции Украины, прежде всего свободы, справедливости, равенства. Для этого необходимо:

- обеспечить высокое нормопроектное качество проектов законов и подзаконных нормативно-правовых актов, принять закон о нормативно-правовых актах;
- разрабатывать и принимать законы только тогда, когда их принятие является действительно необходимым и оправданным;
- осуществить постепенную ревизию законодательства, устраняя недостатки, пробелы и коллизии;
- обеспечить большую доступность законов, в частности путем предания их широкой огласке, более широкого участия гражданского общества в подготовке нормативно-правовых актов.

6. Невозможность обратного действия нормативно-правовых актов и недопустимость сужения содержания и объема имеющихся прав и свобод человека и гражданина при принятии новых законов или внесении изменений в действующие законы. Должна быть прекращена практика принятия законов и подзаконных актов, которыми вводятся моратории и другие временные ограничения прав граждан.

7. Преодоление основных институциональных несовершенств судебной системы Украины, в частности:

- промедления с рассмотрением дел в судах;
- необеспечения права граждан на правовую помощь;
- низкого качества судебных решений, о чем свидетельствует значительный процент отмененных решений во время их пересмотра в апелляционном или кассационном порядке;
- невыполнения судебных решений;
- низкого материально-технического обеспечения судов.

8. Приведение деятельности правоохранительных органов в соответствие с конституционным принципом верховенства права. Важным элементом этого процесса является реформа украинской прокуратуры, которая должна осуществляться в системной связи с

деятельностью государства в сфере борьбы с коррупцией. Нужно четко согласовать полномочия органов прокуратуры и специализированных органов по борьбе с коррупцией, которые ныне создаются, разумно применяя при этом мировой опыт.

1.1.4. Направления совершенствования конституционного дизайна и средства реализации конституционной реформы

Развитие системы общественных отношений на принципах республиканизма нуждается в реформировании политической системы страны в направлении дальнейшего развития представительского начала. Благоприятные предпосылки для этого созданы последними конституционными изменениями, с их реализацией Украина перешла к парламентско-президентской форме правления, **в пределах которой именно парламент как высший представительский орган государства получил ряд институциональных преимуществ и, следовательно, приоритет в политическом процессе.** Именно парламентско-президентская форма правления является едва ли не самой распространенной в странах мира с развитым республиканским строем.

В то же время распределение функций и полномочий исполнительной ветви власти, закрепленное в Конституции, заложило существенные институциональные противоречия:

- институциональная перегрузка Верховной Рады Украины властными ресурсами на фоне институциональной недогрузки данного органа власти политической ответственностью перед народом;
- отсутствие практической урегулированности вопроса отставки правительства в случае распада сформировавшей его коалиции;
- отсутствие эффективных институтов и механизмов общественного контроля в случае невыполнения любой ветвью власти своих конституционных полномочий;
- несогласованность логики конституционной реформы институтов власти на центральном и на местном уровнях;
- отсутствие механизмов защиты интересов местных громад в условиях пропорционального принципа формирования местных представительских органов, который является прямой угрозой нарастания центробежных тенденций;
- неадаптированность законов, регулирующих деятельность органов власти, к конституционным изменениям в 2004 г., что препятствует эффективному функционированию власти в новых условиях.

Таким образом, усовершенствование конституционного дизайна политической системы Украины должно быть направлено на устранение или по крайней мере смягчение упомянутых противоречий в пределах действующей парламентско-президентской формы правления.

Совершенствование конституционного дизайна Украины должно осуществляться по таким направлениям:

- **оптимизация парламентско-президентской формы правления** как эффективного алгоритма распределения центральной власти по базовому принципу: **«сильный президент – сильное правительство – сильный парламент»**. Президент Украины в данном случае осуществляет общее политическое руководство, премьер-министр – эффективное управление экономикой, а парламент является институтом согласования позиций основных политических игроков;
- стабилизация политической системы Украины на основе политических компромиссов и эффективного функционирования механизмов **консолидированной демократии**, создание условий для **формирования общественного консенсуса относительно исторических и стратегических ориентиров**, повышение уровня конкурентоспособности Украины на пути демократического развития и государственного строительства, преодоление системы внутривластных угроз национальной безопасности Украины.

Соответствующие институциональные меры должны осуществляться в такой последовательности:

- анализ и коррекция органического законодательства (законов, принятие которых предусмотрено Конституцией);
- оптимизация властной модели в треугольнике Президент Украины – Верховная Рада Украины – Кабинет Министров Украины;
- реформирование избирательной системы;
- судебная реформа;
- реформа местного самоуправления, административно-территориальная реформа.

Главная привлекательность усовершенствованной парламентско-президентской модели политической системы для стран, находящихся на пути демократического обустройства, заключается в том, что она дает возможность неокрепшему государству в условиях мультипартийности и изменчивости правящих коалиций избежать нестабильности в парламенте.

Важная стабилизационная роль президентской должности при парламентско-президентской форме правления заключается в том, что **при изменении составов парламентов и кабинетов**, в моменты острых политических кризисов, таких как отставка правительства или обострение противостояния между разными общественно-политическими группировками, именно Президент как **Глава государства является высшим должностным лицом, которое обеспечивает сохранение преемственности власти, предотвращает общественную конфронтацию, гарантирует соблюдение прав и свобод человека и гражданина.**

Парламентско-президентская форма правления имеет преимущества и с точки зрения **подотчетности и возможности идентификации**. Электоральная подотчетность ука-зывает на то, насколько и каким образом избранные политики отвечают перед избирателями; идентификация позволяет избирателям эффективно реализовать свое право на ин-формацию и выражать свои пожелания относительно состава будущего правительства. Чем больше отвечает сделанный при голосовании выбор электоральным ожиданиям насе-ления, тем сильнее является электоральная подотчетность. **Парламентско-президентская форма правления при многопартийной системе больше способствует обеспечению прямой ответственности избранных должностных лиц перед избирателями, чем парла-ментская.** Прямые выборы президента обеспечивают максимальную подотчетность власти, а выборы в парламент – ее максимальную репрезентативность.

1.1.5. Реформа избирательной системы: повышение роли избирателя и ответственности власти

Действующая в Украине пропорциональная избирательная система не является аде-кватной ни с точки зрения перспектив демократического развития страны, ни учитывая электоральные ресурсы стабилизации политической системы. Как промежуточный, ком-промиссный вариант, чьим предназначением было создать почву для развития отече-ственного партийно-политического пространства, на сегодня этот вариант отечественной из-бирательной системы не оправдал подавляющее большинство связанных с ним ожиданий.

Внедрение пропорциональной избирательной системы на общенациональном уровне привело к противоречивым последствиям. С одной стороны, положительно повлияло на политическую структуризацию общества и обеспечило более адекватную пропорциональ-ность между количеством голосов избирателей, отданных за политические силы, и струк-турой парламента по сравнению со смешанной системой выборов. С другой – сделало не-возможным влияние избирателей на персональный состав списка кандидатов от полити-ческих сил. Это негативно повлияло, во-первых, на связь между избирателем и народным депутатом, что отразилось на степени политической ответственности последнего; во-

вторых, на профессиональный уровень депутатского корпуса; в-третьих, на пропорциональность регионального представительства в ВР Украины.

Поэтому пришло **время реформирования избирательной системы, ключевым принципом которого должна стать коррекция отечественной системы представительской демократии в направлении расширения влияния граждан на формирование органов власти.** То есть главной целью является поиск и реализация оптимальной избирательной модели для формирования легитимных и дееспособных представительских органов разных уровней, которая бы обеспечивала большее влияние избирателей на формирование законодательного органа, удовлетворяя при этом требование надлежащего уровня персональной политической ответственности представителей депутатского корпуса и способствуя политической структуризации общества и развитию партийной системы страны.

Поэтому важнейшими задачами реформирования избирательной системы являются:

- обеспечение адекватного представительства интересов разных социальных групп;
- повышение ответственности депутатов советов разных уровней перед избирателями;
- усиление контроля граждан за деятельностью представительских органов;
- содействие дальнейшему развитию партийной системы, в частности становлению действительно общенациональных политических партий;
- повышение роли граждан в формировании представительских органов власти.

Достижению отмеченных задач будут способствовать, в частности, такие изменения избирательной системы на общенациональном уровне.

1. Внедрение системы общенационального голосования по региональным спискам как средство преодоления диспропорции регионального представительства в Верховной Раде Украины. Такая система позволит решить одну из самых главных проблем – укрепить связь народных депутатов с избирателями, ведь в таком случае голосование будет происходить не за абстрактную политическую силу, а за конкретные личности, пользующиеся уважением в соответствующем регионе. Данное нововведение подтолкнет партии к изменению подходов кадрового рекрутирования и увеличения внимания к регионам.

2. Внедрение дифференцированного избирательного барьера для политических партий и избирательных блоков как средство стимулирования партийного строительства и приобретения партийной системой Украины большего постоянства. Оптимальным вариантом является сохранение барьера в 3 % для политических партий и увеличения его до 5 % для избирательных блоков, состоящих не более чем из трех партий, с повышением барьера на 1 % за каждую дополнительную партию в избирательном блоке.

3. Синхронизация президентского и парламентского электоральных циклов. В условиях «разделенного правления» между президентской и парламентско-премьерской вертикалями этот шаг обусловлен необходимостью партийно-политической консолидации исполнительной и законодательной власти с помощью параллельно-синхронного результата парламентских и президентских выборов; процессом создания парламентской коалиции; назначения на должность премьер-министра человека, близкого к Президенту по политическим взглядам.

4. Внедрение практики постоянной ротации парламента, которая довела свою эффективность во многих странах (США, Индия, Франция и др.). Главная цель этой процедуры – поддерживать в политическом сознании партийных функционеров и других политических игроков ощущение «состояния постоянных выборов». В условиях четырехлетнего полного общенационального электорального парламентского цикла существует возможность секторной ротации половины парламента (225 мест) каждые два года. Такое усиление динамики избирательного цикла вместе с разведением во времени общенациональных и местных выборов способно в известной мере решить вопрос партийно-политической ответственности перед избирателями, усилить плебисцитарную функцию выборов.

5. Внедрение открытого партийного списка с преференциями. Учитывая высокий уровень и системность политической коррупции, которая часто приводит к «торговле» «проходными местами» и появлению «квот партийных доноров», необходимо сделать избирательные списки максимально прозрачными. Одним из эффективных инструментов решения данного вопроса является «открытие» избирательного списка, когда избиратель видит весь список и имеет право отдавать предпочтение конкретному кандидату несмотря на его порядковый номер в списке. В таком случае кандидат, который имел с самого начала непроходимое место в партийном избирательном списке, но пользуется значительным уважением избирателей, имеет возможность попасть в Верховную Раду.

6. Закрепление практики государственного финансирования парламентских партий. Планирование и финансирование партийного строительства преимущественно за счет теневого и олигархического капитала является недопустимым с точки зрения национальной безопасности страны. Закрепление государственного финансирования партий хотя бы на среднесрочную перспективу – 5–7 лет – может защитить перспективы развития отечественного партийного строительства от диктата узкого круга «партийных доноров». При этом есть смысл связать размер финансирования уставной деятельности украинских политических партий, получивших места в парламенте, с количеством набранных каждой из них голосов.

Предложенные изменения избирательного законодательства позволят стабилизировать политическую систему Украины, повысить легитимность законодательной власти, эффективность принятия политических решений, уровень регионального представительства в Верховной Раде Украины. Важным результатом усовершенствования отечественного избирательного законодательства станет формирование института политической ответственности как политических партий, так и отдельных депутатов, а также усиление роли избирателя в процессах формирования представительских органов власти.

1.1.6. Власть – оппозиция: конструктивный диалог

Развитие политического измерения республиканизма заключается в первую очередь в формировании институциональной почвы развития демократии – институциональных возможностей для политического представления и согласования разных общественных интересов. Соответственно институциональную сформированность оппозиции следует рассматривать как характерный признак республиканского строя, показатель сформированности политических механизмов представления интересов разных социальных групп и решения возникающих между ними противоречий, составляющую системы сдерживаний и противовесов во властных отношениях. Институционализация оппозиции является одним из механизмов привлечения граждан к участию в политическом управлении.

Оппозиция обеспечивает представление и защиту широкого спектра интересов социальных групп и в процессе конструктивного взаимодействия с властью находит средства решения межгрупповых противоречий. Упрочение механизмов общественного диалога с целью учета и согласования разнообразных социальных интересов в процессе принятия государственных решений будет способствовать формированию и укреплению общественного консенсуса, повышению уровня публичности политической жизни в стране.

Отсутствие оппозиции и легитимных каналов для реализации ее взглядов представляет опасность для процессов консолидации общества на принципах республиканизма. Ведь это ухудшает возможности для общественного диалога и выработки альтернатив государственной политики, делает невозможным полноценное представление общественных интересов в органах власти и их эффективное обеспечение, повышает уровень социальной нестабильности, провоцирует политическую апатию населения или, напротив, развитие событий по конфликтному, силовому сценарию.

В течение предыдущего этапа модернизации нашей политической системы (после принятия поправок к Конституции Украины в 2004 г.) в стране было сформировано доста-

точное для обеспечения эффективной деятельности оппозиции институциональное и законодательное поле. С политического и юридического взглядов в государстве созданы условия для политической конкуренции правительства (парламентского большинства) и парламентской оппозиции. А следовательно, лишь мера компетентности оппозиции может воспрепятствовать профессиональному оппонированию парламентскому большинству и сформированному им правительству.

Однако в отличие от парламентской формы правления, при которой оппозиционная деятельность политических сил разворачивается в плоскости «правительство - проправительственное большинство – парламентская оппозиция», в пределах действующей в Украине формы правления парламентские политические силы могут находиться в оппозиции и к главе государства, что обуславливает значительную роль Президента Украины в обеспечении сотрудничества провластного большинства и оппозиции. Конституционный статус Президента Украины как главы государства и гаранта соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина предоставляет ему реальную возможность выступать гарантом прав оппозиции, модератором общенационального диалога по важным вопросам общественной жизни как составляющей республиканского проекта украинской государственности. Именно Президент может эффективно предотвращать прямую конфронтацию правительства и оппозиции путем налаживания конструктивного и содержательного диалога с оппозиционными политическими силами. Это оградит страну от:

- расшатывания фундамента общественно-политического строя;
- роста популярности популистских политических сил, основанной лишь на тотальной радикальной критике правительственной деятельности;
- ухудшения международного имиджа государства, формирования образа страны как политически нестабильного партнера.

Одной из важных задач Президента Украины в этом контексте является **предотвращение конфликта полномочий между органами местного самоуправления и центральными органами государственной власти**. Конституционным долгом органов местного самоуправления является представление и защита интересов территориальных громад, что **не предусматривает оппозиционности к центральным органам государственной власти**. Последнее можно рассматривать как подмену конституционных принципов деятельности органов местного самоуправления, вызванную прежде всего несформированностью вертикальной внутрипартийной коммуникации и низкой эффективностью представления политическими партиями интересов территориальных громад на общегосударственном уровне.

В этом контексте диалог Президента и оппозиции будет способствовать, с одной стороны, функционированию органов местного самоуправления исключительно в пределах конституционных полномочий, а с другой – развитию внутрипартийной демократии, формированию в стране эффективной многопартийности.

Исходя из важности для консолидации демократии в стране выполняемых политической оппозицией функций – критики и контроля правительственных программ и деятельности по их реализации, выработки политики, альтернативной правительственной, включение парламентского меньшинства в процесс формирования политики, взаимодействие главы государства с оппозицией должно происходить, в частности, путем:

- приглашения представителей оппозиции для обсуждения социально-экономических и политических реформ в формате «круглых столов»;
- проведения при участии представителей оппозиционных сил публичных дебатов относительно содержания программ развития страны, которые предлагаются к одобрению;
- участия представителей оппозиции в подготовке и проведении широких общественных реформ через использование предлагаемых ими стратегий развития страны, экспертно-научных оценок осуществляемых реформ, участие в работе соответствующих совещательных структур при Президенте Украины.

Диалог с оппозицией является политическим инструментом демократического решения социально, экономически и культурно значимых противоречий, имеющих в Украине. Практики конфронтационного взаимодействия в отечественном политикуме будут преодолеваются через перенесение в политических дискуссиях центра внимания на содержательные аспекты формулирования и реализации государственных политик. Диалог должен происходить в первую очередь относительно программных принципов реформирования экономической, социальной и культурной политик, политики государственного строительства. Достигнутый таким способом общественный консенсус уменьшит зависимость политического курса страны от электоральных циклов, оградит от резких колебаний государственной политики в связи с изменениями политических сил во главе государственной власти.

Диалог власти и оппозиции будет иметь ряд общих позитивных последствий.

Во-первых, представление и аргументированная защита альтернативных правительственной программ государственных политик будет повышать качество украинской политики: способствовать обновлению корпуса профессиональных политиков, обеспечивать преемственность политического курса страны и готовность оппозиционных сил в случае победы на выборах обеспечивать эффективное функционирование государственного механизма.

Во-вторых, такой диалог сформирует запрос на альтернативные и конкурентные взгляды на осуществление государственной политики и будет иметь следствием ее интеллектуализацию. Конкуренция политических сил в сфере стратегирования обеспечит результативное использование накопленного в стране интеллектуального капитала и его приумножение, будет способствовать повышению уровня профессиональности научно-аналитического сопровождения деятельности политических сил.

В-третьих, развернутое обсуждение общественных проблем с аргументированным представлением всего разнообразия социальных интересов будет формировать у граждан осознание естественного разнообразия украинского общества, будет усиливать общегражданскую идентичность, понимание общества как общего блага.

Таким образом, постоянный диалог между разными политическими силами, в частности между парламентским большинством и парламентской и внепарламентской оппозицией, будет способствовать консолидации общества на почве общенациональных интересов, обеспечению политической стабильности, повышению уровня легитимности политической системы страны, интеллектуализации процессов управления и тому подобное.

1.1.7. Развитие местного самоуправления

Эффективность модернизации политической системы Украины на принципах республиканизма в значительной степени зависит от успешности реформирования института местного самоуправления, деятельность которого является важным индикатором способности граждан к совместной реализации своих интересов.

Основной проблемой института местного самоуправления в Украине является незавершенность процесса трансформации обветшалой системы властвования советов в демократическую систему самоуправления громад. Ключевой задачей порядка дня развития местного самоуправления является ликвидация барьеров, блокирующих превращение территориальной громады на экономически состоятельную и дееспособную базовую единицу публичной власти, в которой каждый житель имеет возможность эффективно представлять и защищать собственные и общие права и интересы путем участия в решении вопросов местного значения.

Соответственно особое внимание в процессе реформирования местного самоуправления следует уделить **усовершенствованию механизмов реализации гражданами права на непосредственное участие в управлении местными делами.** Успешное социально-экономическое развитие общества невозможно без сотрудничества органов местно-

го самоуправления с гражданским обществом, средствами массовой информации, бизнес-структурами и гражданами – членами территориальных громад.

Участие граждан в деятельности органов местного самоуправления может реализовываться, в частности, через такие институты как местные и региональные отраслевые советы предпринимателей, в первую очередь в сфере установления общественного контроля за соблюдением органами местного самоуправления принципов регуляторной политики при принятии разрешительных документов и регуляции хозяйственной деятельности на местном уровне, комплексного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

Эффективное участие граждан в решении вопросов местного значения невозможно без надлежащей защиты прав и свобод граждан на местном уровне. Учитывая это, направлениями институционального реформирования органов местного самоуправления должны стать развитие института местных уполномоченных по правам человека (местных и региональных омбудсменов), распространения практики общественных экспертиз решений местной власти, расширения правовых возможностей органов самоорганизации населения.

Расширение политического участия граждан на местном уровне нуждается в разработке нового порядка представления интересов граждан в местных советах всех уровней. Действующая с 2006 г. пропорциональная система выборов в местные советы деперсонифицировала представительские органы местного самоуправления и отделила граждан от управления местными делами и процесса выработки политики местного развития, лишила избирателей действенных механизмов контроля за деятельностью депутатов. Механизм формирования представительских органов территориальных громад на основе закрытых партийных списков привел к их излишнему политизированию и «партизации», что крайне негативно отразилось на качестве управления местным развитием. Усовершенствование избирательного законодательства в Украине должно быть направлено на полноценное обеспечение права каждого гражданина избирать и быть избранным. **Члены громад должны получить действенные рычаги влияния на формирование депутатского корпуса местных советов.** Вместе с тем должен быть законодательно унормирован механизм ответственности и подконтрольности избирателям депутатов местных советов, а каждой территориальной громаде должно быть обеспечено адекватное представительство в советах высшего уровня.

Еще одной важной задачей реформирования местного самоуправления является урегулирование проблемы обеспечения его финансовой состоятельности. Внесение изменений в соответствующие нормативные акты должно касаться расширения прав органов местного самоуправления относительно мобилизации дополнительных источников наполнения бюджетов и уменьшения их правовой зависимости от советов высшего уровня и местных органов исполнительной власти.

Таким образом, основными приоритетами развития местного самоуправления в Украине должны стать:

- **в сфере реформы системы управления**

- четкое разграничение полномочий органов местного самоуправления и местных государственных администраций;
- четкое распределение прав, полномочий и ответственности местных органов публичной власти на основе принципов субсидиарности и эквивалентности;
- надлежащие финансовые ресурсы для реализации полномочий органов местного самоуправления;
- единство системы публичной администрации и охватывания всех участников процесса публичного управления с учетом критерия налаживания эффективной системы предоставления населению качественных публичных услуг;

- внесение необходимых изменений в Конституцию Украины и Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» относительно создания исполнительных комитетов областных и районных советов;

• в сфере повышения качества кадрового обеспечения органов местного самоуправления и роста профессионального уровня их кадрового состава

- повысить требования к уровню образования, квалификации кадрового состава органов местного самоуправления;

- широко использовать современные тренинговые технологии в процессе подготовки кадров для органов местного самоуправления;

- создать учебные коалиции, «мастерские» муниципального управления на местном уровне;

- способствовать обновлению управленческого кадрового потенциала, в частности путем создания условий для привлечения молодежи к службе в органах местного самоуправления;

- обеспечить профессиональность кадровых ресурсов для налаживания системы статистики на уровне сельских, поселковых громад как основы администрирования финансов на местном уровне;

- задействовать потенциал дистанционной формы учебы в процессе подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадрового состава органов местного самоуправления;

• в сфере привлечения граждан к решению вопросов местного значения и развития форм общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц

- усовершенствование и **упрощение процедуры местного плебисцита**. Местные референдумы и общественные инициативы должны стать действенным инструментом территориальной громады в процессе выработки местной политики и управления делами развития территории. Необходимо на законодательном уровне установить четкие, понятные, адекватные и простые правила подготовки, организации, проведения и учета результатов волеизъявления жителей территориальных громад;

- усовершенствование процесса **имплементации решений, принятых за результатами общественных слушаний**. Необходимо искоренить практику использования общественных слушаний как средства манипулирования сознанием и механизма легитимации вредных для территориальной громады решений. Громады должны получить больше прав в осуществлении общественного контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления;

- четкое **регламентирование процесса функционирования консультативно-совещательных органов** (общественных, политических, социально-экономических советов) при местных советах и органах исполнительной власти. Эти советы должны получить действенные рычаги влияния на процесс выработки управленческих решений, иметь эффективные механизмы контроля за их реализацией и необходимые инструменты для предотвращения любым злоупотреблением со стороны должностных лиц органов публичной власти.

Раздел 2.

Приоритеты современной гуманитарной политики

В современном мире гуманитарная политика играет определяющую роль в обеспечении устойчивого развития общества и государства. **При отсутствии механизмов и институтов, ориентированных на закрепление национального консенсуса, общеукраинской идентичности, практически невозможно обеспечить политическую стабильность, действенное функционирование правовой системы, демократическое развитие, экономическое процветание в Украине.** Идея сильной, демократической, правовой и независимой Украины не вызывает возражений в обществе. Предрасположенность к демократическим стандартам в политике и утверждению рыночных принципов в экономике, воплощение верховенства права, всестороннего развития украинского языка и культуры – вот далеко не полный перечень ценностей, которые могут составить основу гражданского консенсуса.

Гуманитарная составляющая государственной политики ответственна за **формирование духовно-символического пространства человека и сообщества путем определения базовой матрицы приемлемых для социума ценностных ориентаций, мировоззренческих принципов, поведенческих правил, идеалов,** которые в отличие от явлений экономической, социальной или политической жизни являются достаточно консервативными и устойчивыми конструктами, укореняющимися в массовом сознании на уровне архетипов и «питают» ее в течение не одного десятилетия. Иначе говоря, **гуманитарная политика непосредственно конституирует символы и смыслы, которые наполняют информационный, образовательный, культурный, религиозный горизонты общественного бытия и способны как сплачивать нацию, так и угрожать ее целостному существованию.**

Пренебрежение в течение длительного периода вопросами гуманитарной сферы привело к целому ряду нежелательных последствий – деконсолидации социума, межконфессиональным и межцерковным противостояниям, определенным элементам межэтнического напряжения, непоследовательности в языковой политике, кризису доверия к власти, социальному пессимизму и тому подобное. Следовательно, в повестке дня перед всеми ветвями государственной власти и соответствующими институциями стоит сверхважная задача – **построение консолидированного украинского общества.** Несомненно, именно гуманитарная политика должна сыграть ключевую роль в процессе построения **объединенного общества** в Украине.

Объединенное общество – это сообщество, которое существует на принципах взаимной поддержки и состоит из граждан, преследующих **общие цели демократическими средствами.** В то же время эксплуатация языковых и культурных противоречий в политическом противостоянии усиливает конфликтогенность в украинском социуме, переводя существующие отличия в ранг вызовов. Следовательно, формирование украинской политической нации нуждается в гуманитарных стратегиях, способствующих уменьшению негативного влияния на этот процесс противоречий социокультурного, конфессионального, этнического, языкового, межрегионального и регионального характера.

Собственно, речь идет о новой гуманитарной политике государства как модели развития, ориентированной на максимальное раскрытие потенциала каждого человека, создание достойных условий для реализации всех его интеллектуальных, культурных и творческих возможностей. Стратегической целью модерной гуманитарной политики являются формирование и развитие объединенного украинского общества, способного достичь высокого уровня политической, экономической и духовно-культурной организации, что обеспечит защиту национальных интересов и равноправное вхождение не только в европейское, но и в мировое пространство. Такая политика способна **быть платформой для объединения и катализатором создания единственного гуманитарного (интеллекту-**

ального, информационного и социокультурного) пространства как основы для уверенного поступательного развития Украинского государства.

1.2.1. Цели и приоритеты гуманитарной политики

Многочисленные исторические примеры подтверждают тот факт, что **народ, который теряет или которого лишают атрибутов своей национальной и социокультурной идентичности, неспособный организовать политически и создать собственную государственность**, обречен на ассимиляцию в экспансионистскую культуру.

Культурное, языковое, конфессиональное различие регионов, ориентация на разные концепции развития общества, склонность к поддержке разных, иногда и противоположных, векторов внешней политики не позволили за время возобновления независимости Украинского государства достичь общественного единства и понимания, единого видения перспектив дальнейшего развития. Следовательно, **гуманитарная политика** в новых общественно-политических условиях призвана **аккумулировать прозрачные, понятные смыслы и образы будущего**, которые в одинаковой степени приемлемы для жителей Востока и Запада, Юга и Севера Украины.

Несомненно, забывая прошлое, мы теряем будущее. Но в одинаковой степени справедливо и то, что **общество и государство, которые творчески и осмыслено не заботятся о будущем, не имеют ни будущего, ни настоящего**. Более того, многочисленные трагические страницы прошлого, которыми богата более древняя и новейшая история всех наций, до сих пор в известной мере мешают украинскому обществу и государству реализовать единый **общенародный проект созидания общего будущего**.

Упреждая развертывание негативных тенденций, расширение спектра угроз национальным интересам Украины, необходимо настойчиво и целеустремленно работать в направлении развития **национальной идеи и поиска собственной модели общественной консолидации**. **Идея общего лучшего будущего** является одной из фундаментальных объединительных идей, имеющей высокий консолидационный и интеграционный потенциал. Судьбы каждого гражданина и каждой семьи должны стать органическими составляющими судьбы единого украинского общества в его поступательном развитии.

Утверждение **общенациональной идентичности предусматривает, что новая гуманитарная политика будет построена на принципах гражданского «национально-территориального» патриотизма**, а не на гипертрофии интересов отдельных этнических, конфессиональных и лингвистических групп. Иначе говоря, **общенациональная идентичность граждан Украины должна быть сформирована в первую очередь на принципах общего гражданства, утверждения гражданских свобод, построения консолидированной демократии**, создания условий для полноценного и гармоничного развития культур национальных меньшинств и коренных народов, развития межкультурного и общественного диалога.

Курс на евроинтеграцию требует внедрения в Украине общих для стран ЕС идей относительно сохранения культурной идентичности и культурного многообразия, толерантности и творчества. Важным приоритетом в этом является **политика поддержки трех измерений украинской культуры: культуры идентичности, культуры развития, культуры досуга и использования свободного времени**. Отдельной составляющей гуманитарной политики должны стать программы язычно-культурного возрождения этнических сообществ Украины, которые должны способствовать их социокультурной интеграции в украинскую политическую нацию.

К ключевым задачам гуманитарной политики принадлежит также **превращение социокультурного многообразия на источник развития страны**. Внедрение программ **межрегиональных обменов и партнерства, в частности в образовательной, культурной, молодежной политике**, призвано стимулировать формирование единого гуманитарного пространства и межрегиональной интеграции Украины. Гармоничное сочетание об-

щегосударственных и региональных интересов будет способствовать обеспечению равных возможностей для всестороннего гармоничного развития человека независимо от его места жительства, позволит учитывать особенности каждого региона, своеобразие исторических, экономических, социальных и других условий в контексте общегосударственных интересов.

Политика гуманитарного блока является частью политики национальной безопасности. Не является секретом, что для государств-наций действующая модель глобализации генерирует не только новые возможности, но и новые вызовы. Большинство современных государств стремится воспользоваться возможностями глобализации, но избежать «размывания» маркеров национальной тождественности – общенациональной идентичности, культурных и религиозных традиций, языка и моделей мировосприятия, механизмов образования и социализации граждан. Насыщение отечественного гуманитарного пространства неукраинской, а особенно и откровенно антиукраинской по своему характеру продукцией ставит под угрозу суверенитет государства, взрывает символическую безопасность Украинского народа, осложняет становление украинской политической нации.

В контексте утверждения в Украине объединенного общества важное значение приобретает информационно-коммуникационная и медийная составляющая гуманитарной политики. **Основой концепций национальной безопасности всех ведущих и большинства развитых стран современного мира является доктрина «мягкой силы»** (*soft power*), предусматривающая достижение соответствующих внутренне- и внешнеполитических задач в первую очередь через применение (или блокировку) целеустремленных системных информационно-психологических влияний на сообщества и личность. Именно СМИ и информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) являются ныне одним из основных инструментов социальной инженерии и борьбы за власть и влияния как на локальном, так и на глобальном уровнях.

Национальная медиа-среда динамически развивается, активно интегрируясь в мировой информационный обмен. Но при этом Украина остается страной-реципиентом, отличающейся низким уровнем присутствия в международном медиа-пространстве и высокой информационной зависимостью от иностранных государств и медиа-структур. Поэтому центральной задачей для нашего государства в этой сфере является достижение ее **паритетного участия в мировом информационном обмене на основе сохранения и приумножения собственных духовно-культурных ценностей.** Мировой опыт свидетельствует, что наиболее эффективной моделью защиты собственного информационно-символического пространства является **наращивание объема и разнообразия собственных информационных ресурсов** одновременно с созданием условий для их доступности и интенсивного распространения как внутри страны, так и вне ее пределов. Реализация именно такой модели развития информационной сферы является непременным условием построения крепкого, консолидированного украинского социума, **соблюдения информационно-психологической безопасности граждан и государства в целом.**

Наконец, учитывая беспрецедентный рост значения человеческого капитала в современном мире, развитие единой высокоинтегрированной образовательно-научной системы должно стать предметом постоянного внимания со стороны общества и одним из главных приоритетов государственной политики. Формирование единой национальной образовательно-научной системы должно осуществляться за счет развития всех ее необходимых элементов: развития образования в течение жизни, внедрения элементов открытого образования, интеграции образования и науки, активного внедрения научных разработок. Это обеспечит возможность создания в Украине современного общества знаний и предоставит нашей стране возможность занять достойное место в мировом сообществе.

Формирование объединенного общества и единого гуманитарного пространства в Украине нуждается в коррекции приоритетов гуманитарной политики. В частности, **новая гуманитарная политика должна быть построена на таких приоритетах:**

- формирование социальных институтов и инфраструктуры, призванных обеспечить **развитие единого информационного, культурного и образовательного пространства Украины;**

- поиск оптимальной и приемлемой для абсолютного большинства населения Украины модели **общенациональной, общегражданской идентичности**, которая бы органически совмещала как политические (гражданские), так и социокультурные составляющие, учитывала социокультурную, этнокультурную и языковую специфику регионов;

- **сохранение национальной самобытности Украины с одновременной модернизацией культурной жизни, развитие и защиту национальных культурных индустрий**, испытывающих жесткое давление в условиях глобальной конкуренции;

- **демократизация культурной жизни**, реализация принципа «культура для всех», что предусматривает полноценное удовлетворение культурных прав всех граждан;

- переход от традиционной модели администрирования в сфере образования к формированию и **развитию национальной образовательно-научной системы;**

- **выполнение национальными СМИ базовых социальных функций:** удовлетворение информационных потребностей граждан всех социальных групп, обеспечение обратной связи, обеспечение информационного присутствия страны в мире и продвижения на внешние рынки национального медиа-продукта;

- обеспечение демократических стандартов этнонациональных отношений и их деполитизация.

1.2.2. Культурная политика и формирование инфраструктуры культурных индустрий

Важным условием становления украинской политической нации является активизация ее культуротворческого потенциала в процессе создания государства. Реализация соответствующей культурной политики направляется на **сохранение и развитие национально-культурной самобытности Украинского народа, которая основывается на ценности его культурного многообразия**. В то же время изолированность культурной жизни регионов, нехватка культурной коммуникации между ними осложняет формирование целостного национально-культурного пространства. Дальнейшее развитие культурной самобытности нации является делом консолидации и взаимодействия всех культурных групп украинского общества. Для достижения этой цели надлежащий уровень удовлетворения культурных прав должен стать приоритетом государственной политики. Имея комплексный характер, эти права предусматривают возможность каждого гражданина принимать участие в культурной жизни общества, пользоваться культурными благами, иметь равный доступ к культурному достоянию собственного народа и человечества в целом. Реализация этого приоритета требует внедрения государственной программы национально-культурного развития Украины, направленной на:

- обеспечение населения заведениями культуры, являющимися региональными и местными ячейками культуротворческой жизни, развития аматорства, народных промыслов, профессионального искусства;

- улучшение качества предоставления культурных услуг, а также обеспечения надлежащей охраны и свободного доступа граждан к культурным ценностям национального и мирового значения;

- возрождение и актуализацию культурного наследия и центров культурной самобытности регионов страны как основы развития внутреннего и международного культурного туризма;

- внедрение программ межрегиональных культурно-художественных обменов и гастрольно-концертной деятельности, популяризация этнических и культурных традиций

регионов, а также традиционного народного и современного искусства Украины за рубежом.

Достижение отмеченных задач будет способствовать внутреннему межкультурному взаимодействию и обмену, а следовательно, и общественно-культурной консолидации, укреплению общенациональной идентичности, сохранению и развитию национальной культурной самобытности и многообразия украинской нации.

Важным механизмом осуществления такой политики является **децентрализация государственного управления сферой культуры**, предусматривающая увеличение объема полномочий местного самоуправления по вопросам культурного развития, использования механизмов действенного влияния территориальных громад на местное развитие культуры. Реализация этих реформ обеспечит гибкость государственной политики относительно реальных культурных потребностей местного населения, повысит уровень обеспечения культурных прав и демократизацию государственной политики в соответствии с международными тактиками и опытом.

Необходимым условием **обеспечения благоприятных условий для творческой самореализации личности** является повышение социального статуса работников культуры, мастеров народного творчества и отечественных художников через надлежащий уровень оплаты труда, социальную защищенность, возможность улучшать профессиональный уровень в международных и отечественных программах обмена опытом и сотрудничества. Приоритетным направлением политики по обеспечению благоприятных условий культурно-художественной деятельности в обществе является также обеспечение защиты авторских прав как законных интересов творцов и участников культурных процессов в Украине.

В то же время базовым принципом динамического развития национальной культуры является необходимость осознания ее общественно-экономического потенциала. Так, **оживление культурной деятельности содействует и экономическому развитию страны**, а инвестиции в культуру имеют социально-экономический позитивный результат на благо общества в целом. Приоритетом реформирования государственного управления в этом направлении должно стать создание благоприятных условий развития национальной культуры во всех сферах общественной жизни, что предусматривает внедрение новой модели партнерства между культурно-художественной средой и государством, бизнесом, гражданским обществом.

Развитие национального рыночного сектора культуры будет способствовать формированию системы внебюджетной поддержки становления национальной культуры. Поощрение предпринимательства в культурной среде должно осуществляться через внедрение международного опыта управления культурно-художественными процессами, налаживания связей между культурой и бизнесом, а также осуществление политики льготного налогообложения. В соответствии с новыми рыночными условиями необходимо также обеспечить подготовку высококвалифицированных специалистов по управлению в культурной сфере, в частности специалистов экономического менеджмента в культурно-художественной среде.

Становление гражданской нации как целостного культурного сообщества невозможно без воплощения в жизнь принципа **общественной ответственности за развитие культуры**, заключающейся в возможности общественности принимать участие в формировании и реализации культурной политики нации. В значительной мере этому будет способствовать **и развитие благотворительной деятельности, внедрения международной практики социальной ответственности бизнеса и «процентной филантропии»**.

Использование новейших механизмов **внебюджетной поддержки культурно-художественной среды**, деятельности общественных организаций, творческих и профессиональных союзов сферы сделает возможным не только существенное повышение уровня финансирования, но и демократизирует процесс развития отечественной культуры во всех сферах общественной жизни.

Осуществление политики стимулирования конкурентоспособности национальных культурных индустрий отвечает вызовам современного постиндустриального мира. Так, в современных условиях глобализационных влияний именно развитые национальные культурные индустрии являются средством сохранения и созидания национальной культурной самобытности, укрепления национальной идентичности и языком полноценного участия Украины в межкультурных обменах на мировой арене. На достижение этой задачи должен быть направлен комплекс мероприятий государственной политики, в рамках которых в соответствии с международными стандартами следует закрепить нормативно-правовое определение культурных индустрий, а также:

- обеспечить государственную поддержку отечественных производителей культурных товаров и услуг, а также надлежащее присутствие национального культурного продукта на отечественном рынке через принятие Закона Украины «О национальном культурном продукте»;

- создать благоприятную среду для инвестиций в сферу культурных индустрий, в том числе инфраструктуру распространения культурных товаров и услуг, а также формирование центров информационных и материально-технических услуг для производителей и творцов культурных товаров и произведений искусства;

- расширить участие Украины в программах международного культурного сотрудничества, профессиональной подготовки специалистов в сфере культуры; промоции произведений искусства и культурных товаров за рубежом.

Стратегически важными направлениями государственной культурной политики должны стать протекционизм и содействие развитию **отечественного кинопроизводства и книгоиздательства**, основанные на осознании их весомого значения в процессе мировоззренческо-ценностного и духовного развития личности. Государственный протекционизм предусматривает поддержку:

- производства национальных фильмов, в частности патриотического направления и социально значимых (документалистики, познавательных и тому подобное) фильмов;

- обеспечение издания книг на государственном языке, переводной профессиональной и художественной литературы, а также программы поощрения потребления книжной продукции;

- обеспечение прозрачности и своевременности поступления бюджетных средств на развитие отрасли, соблюдение объективности процедур их получения;

- развития инфраструктуры сектора, модернизации ее материально-технической базы;

- дальнейшего осуществления политики налоговых льгот и создания благоприятных условий кредитования отечественных производителей кинематографической и книжной продукции.

Популяризация национальной культуры и репрезентация национальной культурной самобытности на международной арене является непременной составляющей государственной культурной политики. Важное значение при этом приобретает содействие международному сотрудничеству и обменам, а также выходу на зарубежные рынки отечественной кинематографической и книжной продукции.

Разработка эффективной модели государственной культурной политики должна выходить из широкого понимания самого понятия культуры, принятого в развитых европейских странах. Новая модель должна основываться на осознании двухмерности этой сферы, ее национально-духовной и экономической составляющих, что предоставит возможность максимально раскрыть культуротворческий потенциал становления украинской гражданской нации.

1.2.3. Обеспечение конкурентных преимуществ отечественного образования и науки

Вторая половина XX в. и начало XXI в. ознаменовались беспрецедентным подъемом значения образования и науки как факторов обеспечения комплексного развития государств в целом и каждого гражданина в частности. От состояния образования и науки и от эффективности государственной политики в этих сферах зависит решение задачи консолидации украинского общества, формирования единого гуманитарного, интеллектуально-информационного и культурного пространства, зависит то, сможет ли Украина занять достойное место в современном мире.

К сожалению, в течение последнего десятилетия Украине не удалось избежать и остановить негативные тренды в сфере образования. В частности имеет место серьезное снижение как количественных показателей, так и качества результатов работы отечественных научных работников. Так, по одному из интегральных показателей – индексу цитирования научных публикаций (подсчитано по международной базе данных научных публикаций SCOPUS), Украина отстает как от ведущих держав мира, так и от государств, которые имеют соразмерные с нашей страной параметры количества населения и степени общественного и экономического развития. Общий индекс цитирования в течение 1997–2008 гг. для Украины составил 178 075, тогда как, например, для России – 1 352 932, Франции – 7 491 135, Польши – 905 331, США – 55 078 925. Показатель качества публикаций (индекс Гирша) для Украины почти втрое ниже, чем у польских научных работников, вчетверо, чем у российских, и более чем в десять раз ниже показателя научных работников США. Замечание же о том, что много качественных публикаций украинских научных работников не переведено на иностранные языки и поэтому неизвестно международному научному сообществу, никоим образом не является оправданием. Это признание еще одного существенного недостатка нашей научно-образовательной системы, что необходимо немедленно и решительно исправлять.

Тревожным показателем состояния украинского образования является тот факт, что ни один из украинских университетов не входит в рейтинг пятисот лучших высших учебных заведений мира. В Украине подготовку специалистов с высшим образованием осуществляют 881 высшее учебное заведение всех уровней аккредитации и форм собственности, в частности 350 вузов III–IV уровней аккредитации¹. В большинстве сопоставимых с нашей европейских стран количество вузов высших уровней аккредитации является значительно меньше. В частности, Великая Британия таких учебных заведений имеет 113; Италия – 83; Германия – 78; Испания – 72; Франция – 71; Польша – 40. Кроме того, большинство вузов Украины имеют отделенные структурные подразделения, которых на сегодня зарегистрировано свыше тысячи, то есть больше, чем самих учебных заведений. Высшие учебные заведения государственной формы собственности подчинены 26 министерствам и другим исполнительным органам, 10 из которых имеют в подчинении лишь одно заведение. Такой практики не существует ни в одной европейской стране. Много учебных заведений, формально имея статус более высоких, в действительности не могут в полной мере обеспечить современный уровень преподавания. Проблемой многих заведений является маловатое количество студентов, что в среднем составляет лишь 6,6 тыс. лиц, когда в большинстве стран мира в университетах учится в среднем 30 тыс. студентов в каждом.

Необходимо изменить общие подходы государственной политики в образовательно-научной сфере. Учитывая постоянное возрастание роли образования и науки в современном мире, а также экономические и социально-демографические тенденции в современной Украине, **целесообразно разработать и внедрить комплексную концепцию развития образовательно-научной системы нашего государства**, что предоставит

¹ Государственный комитет статистики Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv_rik/osv_u/vuz_u.html

возможность воспользоваться преимуществами интеллектуального потенциала в интересах народа Украины и Украинского государства, а также оперативно исправить недостатки и остановить негативные тенденции.

Совершенствование системы оценивания знаний. Приоритетом развития отечественного образования сегодня должно стать обеспечение его качества и доступности на всех уровнях. Одним из эффективных инструментов реализации этих приоритетов является эффективная система оценивания знаний и навыков, приобретенных в процессе учебы. Система внешнего независимого оценивания качества знаний в перспективе, безусловно, может и должна стать одним из таких инструментов. Как и каждая значительная новация, эта система в первые годы своего внедрения в Украине не была лишена недостатков. Однако она продемонстрировала и свои очевидные плюсы, среди которых ощутимый рост свободного и равного доступа к возможностям продолжения образования. Это нашло отражение в крайне незначительном проценте поданных апелляций. К апелляционной комиссии Украинского центра оценивания качества образования в 2009 г. поступило 5618 заявлений относительно результатов внешнего оценивания, что составляет 0,5 % общего количества тестирований – в мировой практике считается приемлемым показателем апелляций до 2 % .

Среди недостатков внешнего независимого оценивания, определенных на сегодня, есть определенный перекокс в сторону оценивания механического запоминания определенного набора данных вместо глубины усвоения знаний и умения эффективно ими оперировать при решении практических заданий. Другой недостаток - недостаточно урегулированы механизмы собственно процедуры зачисления студентов на основе результатов тестирования, что приводило в прошлые годы к перегруженности вузов квотами на зачисление льготников и представление одним абитуриентом документов сразу в несколько десятков высших учебных заведений и тому подобное. Однако все недостатки не являются непреодолимыми и уже в этом году МОН Украины предприняло некоторые шаги для их исправления.

Главной задачей является наполнение внешнего независимого оценивания таким содержанием, которое позволит оценивать приобретенный уровень знаний, умений оперировать этими знаниями и личностные компетенции, а не только хорошую память выпускника. Именно компетентностный подход должен быть положен в основу учебных программ и оценивания результатов учебы на всех уровнях образования.

Формирование национальной системы квалификаций. Следующим приоритетом развития системы отечественного образования является формирование национальной системы квалификаций. Его основой также должен быть компетентностный подход, основные критерии которого определены в Дублинских дескрипторах в 2004 г. Формирование единой национальной системы квалификаций - одно из главных требований Болонского процесса, участником которого является Украина. Но нужно четко осознавать, что выполнение этого требования является не самоцелью, а еще одним мощным инструментом обеспечения качества и доступности образования, повышения уровня его конкурентоспособности.

Признание предыдущей учебы и образование в течение жизни. Единая система квалификаций позволит реализовать принцип признания предыдущей учебы, в том числе неформальной, что является чрезвычайно важным для реализации концепции образования в течение жизни. Именно признание предыдущей учебы сделает возможным создание своеобразного образовательного континуума: приобретенные ранее компетенции будут позволять продлить учебу от достигнутого уровня независимо от места и формы получения предыдущего образования. Включение институтов неформального образования, их учебных программ в поле единой системы квалификаций предоставит значительный тол-

чок развитию этих институтов, повысит требования к качеству предлагаемых ими образовательных услуг, их востребованность и престижность. А это в свою очередь будет способствовать обеспечению более широкого доступа граждан к качественному образованию в течение жизни.

Развитие дистанционного образования. Важным фактором обеспечения качественного и доступного образования является развитие дистанционного образования. Дистанционная форма образования имеет много преимуществ, а в информационную эпоху ее роль и удельный вес непрерывно и стремительно возрастают. Полноценное развитие дистанционного образования предусматривает комплексное обеспечение трех одинаково важных аспектов: институционального, содержательно-методологического и материально-технического обеспечения. Первые два фактора тесно коррелируют с единой системой квалификаций и признанием предыдущей учебы. Нужно также отметить, что развитие дистанционного образования в сочетании с развитием образования в течение жизни будут действительно способствовать формированию единого гуманитарного и социально-культурного пространства, эффективно обеспечивать укрепление существующих и создавать новые общественные связи, объединяющие и консолидирующие украинское общество.

Внедрение элементов открытого образования. Важным направлением повышения конкурентоспособности образования является внедрение в образовательной системе Украины элементов открытого образования, которое за последние два десятилетия стало одной из определяющих тенденций развития системы высшего образования во многих странах и принципы которого все больше признаются стандартом образовательной деятельности. Основой открытого образования является открытый доступ ко всем учебным материалам, существенное расширение возможностей для коллективной работы в рамках учебного процесса и основанный на компьютерных технологиях менеджмент образовательного процесса.

На современном этапе украинская образовательная система нуждается во внедрении прежде всего таких элементов открытого образования:

- создание полноценных электронных библиотек полнотекстовых материалов в учебных и научных заведениях;
- создание систем коллективной работы с учебными материалами, что вместе с электронными библиотеками сделает возможным повышение эффективности учебного процесса и решения проблемы нехватки учебников, пособий и других учебных материалов в отечественных вузах;
- внедрение систем электронного менеджмента деятельности преподавателей, студентов, образовательных коллективов всех уровней с целью повышения степени прозрачности образовательной системы и оптимизации процессов управления.

Последовательная и комплексная работа общества и государства над реализацией отмеченных приоритетов является залогом и непременным условием обеспечения конкурентных преимуществ отечественного образования, его качества и доступности.

Интеграция образования и науки. Образование без науки не имеет будущего, наука без образования не имеет фундамента. Для того, чтобы занять достойное место в современном глобализирующемся мире, в котором господствует жесткая конкуренция, следует преодолеть разрыв между образованием и наукой – перестроить единую образовательно-научную систему, которая в полной мере будет отвечать требованиям времени и отличаться в то же время высокой степенью интегрированности и конкурентности на мировом научно-образовательном рынке. Важно также и то, что создание современной эффективной образовательно-научной системы сделает возможным решение части проблем социально-демографического характера, которые угрожают последующим обострением в кратко- и среднесрочной перспективе. Жизненная необходимость интеграции науки и об-

разования в значительной мере продиктована острой потребностью в обновлении отечественной экономики, ускоренного развития ее инновационной составляющей. Без такого развития Украина рискует пополнить перечень слаборазвитых стран – поставщиков дешевого сырья и рабочей силы.

Мы имеем значительный потенциал, чтобы выйти на ведущие позиции в самых перспективных для Украины сферах научно-технических разработок и непосредственно образовательных услуг. **Нашим ориентиром должно стать достижение показателя экспорта технологий, результатов научно-технических разработок и образовательных услуг, сравнимого с доходами от военно-технического сотрудничества (0,5–1 млрд долларов в год).** В глазах близких и далеких соседей Украина должна стать не страной малоквалифицированных работников, поставщиков пиратской продукции и киберпреступников, а ведущей нацией учителей и ученых.

Бесспорно, конкретные пути создания интегрированной образовательно-научной системы должны определяться при самом непосредственном участии самих научных работников и педагогов. Вместе с тем, как убедительно свидетельствует опыт двух последних десятилетий, ключевую роль в этом процессе должно играть государство, его целеустремленная политика в образовательно-научной сфере.

Перспективы и приоритеты исследовательских университетов в инновационном продвижении Украины. Ключевым направлением преодоления разрыва между образованием и наукой, а следовательно, решения общей задачи повышения качества отечественного образования и достижения необходимых для инновационного продвижения Украины научных результатов является создание на базе ведущих высших учебных заведений образовательно-научных учреждений нового для нашей страны типа – исследовательских университетов.

Исследовательский университет дает возможность гармонично совместить все вершины «треугольника знаний» – образование, исследование и инновации, действенно способствуя таким образом росту доли наукоемкого высокотехнологического производства в экономике, существенно повышая качество подготовки кадров и конкурентоспособность на мировом рынке.

В современных условиях перед исследовательскими университетами возникает триединая задача:

- существенно усилить научную составляющую как в образовательном, так и в опытном компонентах работы;
- повысить степень междисциплинарного сотрудничества и открытости и мобильности работы преподавателей и студентов, что предусматривает соответствующий рост автономности этих образовательно-научных учреждений;
- стать центрами оперативного внедрения полученных научных результатов в производственные и образовательные процессы.

Важно, что создание системы национальных исследовательских университетов в Украине будет происходить параллельно с осуществлением аналогичного масштабного проекта в Европейском Союзе, который за счет создания этих образовательно-научных центров планирует преодолеть отставание от США и азиатских стран, наметившееся в научно-технологической и образовательной сферах. В ЕС новая образовательно-научная система уже имеет первые позитивные результаты на всех своих главных целевых направлениях. Учитывая этот факт, а также динамическое развитие сети образовательно-научных заведений нового типа, сегодня нужно в полной мере использовать шанс – уже на этом, начальном, этапе найти оптимальное место украинских исследовательских университетов в общеевропейской сети этих образовательно-научных и инновационных учреждений.

Приоритетами исследовательских университетов в инновационном продвижении Украины являются:

- усиление участия университетских преподавателей, аспирантов и студентов в опытной работе и их поощрения к такой работе, в том числе через увеличение финансирования научной работы в вузах, соответствующего сокращения аудиторной нагрузки на преподавателей, принимающих участие в научных разработках;

- расширение практики создания научно-учебных центров, общих факультетов, кафедр и опытных лабораторий, научных учреждений двойного подчинения с Национальной и отраслевыми академиями наук, МОН и другими министерствами, к сфере управления которых принадлежат высшие учебные заведения III-IV уровней аккредитации;

- существенное усиление степени академической и хозяйственной автономии университетов в части, связанной с осуществлением научных исследований и распоряжением их результатами. Предоставление исследовательским университетам права создания дочерних предприятий для осуществления научных исследований и конструкторских разработок по заказу государственных и частных предприятий, права привлечения необходимых внешних специалистов;

- создание экономических стимулов для университетской научно-технической деятельности, привлечение университетов к научно-техническим разработкам, необходимым в государственном и частном секторе внутри государства и за рубежом; внедрение льготного режима деятельности отечественных и зарубежных компаний, вкладывающих средства в научные разработки в Украине;

- целевая государственная поддержка высокотехнологичных проектов относительно финансирования научных исследований и конструкторских разработок, которые реализуются силами научных коллективов исследовательских университетов;

- развитие национальной сети аутсорсинговых компаний, действующих в тесном взаимодействии с государственными структурами и осуществляющих на базе исследовательских университетов по заказу отечественных и зарубежных предприятий исследования и опытно-конструкторские разработки для ряда приоритетных отраслей, в которых украинская наука имеет наибольшие потенциальные конкурентные преимущества, в частности в материаловедении, авиакосмических технологиях, биологии, генетике, сельском хозяйстве и тому подобное.

Учитывая высокую степень конкуренции на международном рынке, дальнейшее промедление с принятием мер, направленных на улучшение положения в отечественном образовании и науке, может привести к углублению негативных явлений. Прежде всего идет речь о недопустимом торможении развития экономики и последующем снижении конкурентоспособности Украины на мировых рынках, что с необходимостью негативно отражается на благосостоянии граждан, их социальном самочувствии.

1.2.4. Политика государства в национальном информационном пространстве: доверие, консолидация, диалог

Достижение поставленной амбициозной цели – Украина среди первой «двадцатки» стран мира – требует четкой и сбалансированной стратегии государственной информационной политики, без которой сегодня невозможны социально-экономическая модернизация и устойчивое развитие страны.

Ныне информационная сфера Украины характеризуется высокой информационной зависимостью от иностранных государств и медиа-структур, неналаженностью системной коммуникации в треугольнике общество – медиа – власть, перегруженностью политически заангажированными и негативными сообщениями и т. д.

Национальные медиа, которые должны быть ключевым инструментом формирования консолидированного сообщества, к сожалению, полноценно не выполняют ни одну из необходимых своих функций.

Несмотря на позитивную динамику свободы слова в Украине на фоне общемировых показателей и интенсивное развитие отечественной информационной сферы, все большее количество граждан чувствует себя изолированным от гарантированной им законодательством «открытой, доступной, объективной, полной и точной» информации об общественной жизни и деятельности государственных органов. Только в течении 2006–2008 гг. процент украинцев, которые считают, что положение в Украине в сфере свободы слова изменилось к худшему, увеличился с 13,4 % до 44,3 %. Еще более критически граждане относятся к динамике прозрачности и открытости деятельности власти: в 2006 г. 31,9 % из них считали, что ситуация в этой сфере ухудшилась, в конце 2008 г. такой взгляд разделяли уже 73,1 % граждан. Эти показатели являются ярким свидетельством того, что конституционное право граждан на доступность информации независимо от политической, рыночной и другой конъюнктуры реализовано в современной Украине неполностью.

Вместо беспристрастного информирования медиа транслируют необъективную и несбалансированную информацию, тенденциозно отображают события прошлого, комментируют современное развитие Украины, основные принципы государственной политики и национальные интересы. Нередко **СМИ становятся катализатором проявлений насилия, ненависти и нетерпимости**, хотя 23 % граждан нашего государства отказываются от просмотра любых сцен насилия на телевизионных каналах.

Одна из причин отмеченных явлений – недостаточный уровень общественной ответственности средств массовой информации, неполное осознание ими собственной социальной функции. Свою весомую роль играет и зависимость деятельности частных СМИ от рыночной конъюнктуры, а также от интересов владельцев.

Одним из локальных проявлений общей деструктивной тенденции является **опасная «регионализация» национальной медиа-среды**, когда с помощью местных и нередко иностранных СМИ население регионов получает полностью неадекватную картину роли и интересов их «малой родины» в общеукраинском контексте, что в свою очередь способствует культивированию сепаратистских настроений, межэтнической, религиозной нетерпимости и т. д.

Недостаточное осознание отечественным журналистским сообществом собственной функции, низкий уровень ее самоорганизации и саморегулирования вызывает, в частности, постоянные нарушения элементарных правил профессиональной этики. В развитых странах роль государства в медиа-процессе в основном редуцирована лишь к созданию надлежащих условий, при которых журналистские сообщества имеют возможность эффективно саморегулироваться через уже наработанные специфические механизмы (этические кодексы, самоцензуру, принципы политкорректности, медиакритику и т. д.) Именно таким образом сегодня обеспечивается баланс между свободой слова и общественной ответственностью СМИ. Кроме внутрисударственных механизмов регулирования, существуют и внешние, в частности Международный список профессиональных этических кодексов журналистов, в котором Украина до сих пор не представлена. Последняя версия «Кодекса профессиональной этики украинского журналиста», принятая в апреле в 2002 г. на X съезде Национального союза журналистов Украины, является полностью абстрактной и не отвечает требованиям времени.

Фундаментальная и все еще нерешенная проблема – **дефицит качественного конкурентоспособного украинского медийного продукта**, производство которого для отечественных ТРО и продюсерских компаний является в большинстве случаев менее выгодным, чем закупка чужих форматов или готовых программ. К тому же сегодня отечественные медиа ориентированы прежде всего на распространение легкой развлекательной продукции, ориентированной на непритязательный вкус и массовую аудиторию. В то же время мизерным является производство и транслирование научно-популярных, просветительских, культурно-исторических, детских программ. В зародышевом состоянии находится украинский телевизионный сериал, документальное кино. Относительно малопродуктивным остается отечественный кинематограф. Кроме того до сих пор **недостаточно**

развитой является национальная система глобального сбора и распространения информации (корреспондентские сети, представительства информационных агентств и т. д.). Названные факторы обуславливают два фундаментальных недостатка украинской системы СМИ: 1) высокая степень информационной зависимости отечественных СМИ от других государств и медиа-структур, что не отвечает национальным интересам и является прямой угрозой информационной безопасности государства и общества; 2) недиверсифицированность национальной медиа-среды, то есть несостоятельность СМИ адекватно удовлетворить информационные потребности всех социальных групп независимо от возраста, пола, статуса, уровня образования, религиозных, этнокультурных вкусов и других особенностей.

Несовершенной является система государственного управления и регулирования информационной сферы. Она состоит из избыточного количества профильных учреждений, деятельность которых не скоординирована надлежащим образом. На практике это порождает целый ряд хронических системных проблем. Вот лишь некоторые из них: а) регулярные нарушения правового порядка формирования персонального состава (Национальная экспертная комиссия Украины по вопросам защиты общественной морали, Национальная комиссия по вопросам регулирования связи); б) несоответствие возложенных обязанностей и предоставленных полномочий (Министерство юстиции) или названия и сферы регуляции (Государственный комитет телевидения и радиовещания); в) дублирование полномочий (Государственная администрация связи Украины и Национальная комиссия по вопросам регулирования связи, Национальная экспертная комиссия Украины по вопросам защиты общественной морали и Национальный совет по вопросам телевидения и радиовещания, Национальный совет по вопросам телевидения и радиовещания и Национальная комиссия по вопросам регулирования связи, Национальный совет по вопросам телевидения и радиовещания и центральный орган исполнительной власти в сфере защиты прав потребителей и т. д.); г) невыполнение или некачественное выполнение титульной задачи (Национальный совет по вопросам телевидения и радиовещания, Национальная комиссия по вопросам регулирования связи, Государственный комитет телевидения и радиовещания).

Упорядочения и совершенствования требует также национальное информационное законодательство. Сегодня в этой сфере нагромождение правовых норм, определенных в законах и подзаконных актах, достигло уже критической массы: по подсчетам специалистов, количество только законов Украины, в которых регулируются общественные информационные отношения, превышает 260. При этом во многих случаях наблюдается концептуальная несогласованность юридических норм, их распыленность по смежным сферам законодательства, а также использование в нормативных актах недостаточно корректных, устаревших и/или не имеющих четкого определения своего содержания понятий. Украинское законодательство на ряде участков «отстает» от динамики изменений, возникающих в процессе развития информационных отношений в Украине и мире. Из-за этого во многих своих аспектах они происходят вне правового поля, не регулируются нормативными актами, что в конечном итоге препятствует их полноценному и безопасному развитию. До сих пор отсутствует значительная часть подзаконных нормативно-правовых актов, разработка и утверждение которых предусмотрены действующим законодательством.

Эффективность государственной власти непосредственно зависит от общественной поддержки, которая невозможна без осведомленности населения. Поэтому необходимо перевести коммуникацию власти с общественностью из плоскости декларативной политики в плоскость реальной. В Украине для этого существуют необходимые нормативные основания: ст. 10 Закона Украины «Об информации» и ст. 6 Закона Украины «О порядке освещения деятельности органов государственной власти» регламентировано создание в государственных органах власти и органах местного самоуправления соответствующих информационных служб или систем. Однако практика свидетельствует, что разъединены

подразделения, которые даже на уровне закона не имеют четкого определения, несостоятельны внедрять целостную коммуникативную политику, поскольку положенные на них функции существенно отличаются в разных учреждениях. Поэтому лишь институциональное благоустройство и надлежащее координирование сделает возможным адекватное и непротиворечивое представление действий власти населению и обеспечит налаживание систематической обратной связи.

Пассивное получение гражданами информации, что обеспечивают органы государственной власти через информирование, обязательно дополняется активным правом доступа. В основе и первого, и второго – правовой режим информации, которая определяет условия ее функционирования. Следовательно, закрепление правового режима информации образует каркас информационных отношений и обуславливает реальность информационных прав граждан. Решая вопрос правового режима информации, следует учитывать объективные характеристики украинского общества: там, где в странах Запада достаточно традиций, нам нужны формальные процедуры и механизмы. Поэтому **важно не просто нормировать доступ к информации, под которым понимают общий порядок получения, использования, распространения и хранения информации, но и четко определить процедуры, сроки, стоимость получения информации, обязанность органов государственной власти предоставлять информацию сбалансировать установлением ответственности за невыполнение таких действий, детализировать способы предоставления огласке информации и представления информационных запросов с учетом современного состояния развития коммуникативных технологий.**

Системной и длительной работы требует **задача улучшения международного имиджа Украины.** С момента провозглашения независимости в государстве не осуществлялась концептуализированная и последовательная имиджевая политика, и все это время **Украина оставалась в основном беззащитным объектом многочисленных информационных агрессий извне.** В настоящее время заграничные и большинство отечественных экспертов единогласно называют международный имидж Украины «катастрофическим». Ведь, во-первых, в течение последних двух лет в ведущих мировых медиа резко уменьшилось и до того бывшее незначительным количество сообщений об Украине; во-вторых, до 70 % из них имеет негативный характер; в-третьих, сегодня в среднем 44 % сообщений об Украине в европейских медиа касаются ее политической жизни, 19 % – бизнеса, на всю другую тематику в целом приходится лишь 37 %.

Одной из глобальных тенденций современности является конвергенция разных медиа-форматов на базе всемирной сети Интернет и быстрое развитие так называемых новых медиа – онлайн-плееров теле- и радиоканалов, видеосервисов, социальных сетей, блогов, порталов гражданской журналистики и т. д. Уже сегодня в ряде стран они становятся более популярными, чем традиционные (пресса, радио, телевидение) СМИ, и медиасистемы большинства государств, включая Украину, продвигаются в том же направлении. Вместе с тем необходимо учитывать, что сейчас и в ближайшем будущем абсолютным лидером в структуре информационного потребления граждан Украины и соответственно основным каналом информационно-психологических влияний на социум останется традиционное телерадиовещание: с его помощью сегодня распространяется свыше 90 % телевизионного и свыше 80 % аудиоконтента. Поэтому **в государственном регулировании отечественных СМИ в кратко- и среднесрочной перспективе основное внимание необходимо уделять именно аудиовизуальному сектору.**

В то же время относительное выравнивание технологических параметров информационных сфер Украины и развитых государств в течение ближайших 7–10 лет является самым вероятным сценарием развития. По уровню имплементации современных информационно-коммуникационных технологий Украина отстает от большинства передовых стран, но этот разрыв сокращается за счет достаточно высоких темпов модернизации. Речь идет прежде всего о внедрении компьютерной связи, широкополосного доступа к Интернету с использованием технологий CWDM и DWDM, широкополосного мобильного Ин-

тернета – 3G в стандарте UMTS. В оптимальном на сегодня направлении развиваются телекоммуникации: постепенное внедрение инновационных технологий, в частности сетей последнего поколения, рассчитанных на более глубокую конвергенцию информационных, мультимедийных, компьютерных форматов и сервисов. Такая технологическая почва создаст качественно новую ситуацию в национальном информационном пространстве и будет требовать новых парадигм и стратегий отраслевой государственной политики.

Но в ближайшей перспективе осуществление информационной политики государства должно подчиняться нескольким стратегическим направлениям, наиболее актуальными из которых являются:

• **совершенствование информационного законодательства.** Это предусматривает, во-первых, разработку, принятие и **введение в действие Информационного кодекса Украины**, что законодательно закреплено в Основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007–2015 годы, утвержденных Законом Украины от 9 января 2007 года № 537–V. Для этого в свою очередь необходимо:

1) определить внутреннюю структуру и иерархию актов информационного законодательства Украины на уровне правовой доктрины, которая позволит упорядочить информационные отношения в Украине в рамках четкой иерархии законов и единственной системы правовых норм и понятий;

2) принять необходимые изменения и дополнения к законам Украины, которые регулируют информационные отношения (минимум – **новой редакции базового Закона Украины «Об информации»**, который даже с последними изменениями 2005 г. во многом устарел);

3) инкорпорировать отраслевое законодательство, то есть определить соответствующую совокупность нормативно-правовых актов и разместить ее в Своде законов Украины в качестве отдельного раздела «Информационное законодательство».

Во-вторых, модернизацию и дополнение национальной нормативно-правовой базы по тем направлениям, по которым **украинское законодательство «отстает» от динамики изменений**, возникающих в процессе развития информационного общества в Украине и мире: закрепление правового режима информации; формирование и использование национальных информационных ресурсов; предотвращение распространения вредной и незаконной информации глобальными компьютерными сетями; поддержка отечественной индустрии ИКТ; обмен информацией в электронном виде, в первую очередь ведение электронного документооборота, предоставление официального статуса электронному документу; урегулирование статуса субъектов информационных отношений в сети Интернет; оптимизация режима деятельности систем электронной торговли и оплаты; укрепление информационной безопасности, защита государственных информационных ресурсов, защита персональных данных; создание единой системы стандартов в сфере информационных технологий, сертификации средств информатизации; повышение инвестиционной привлекательности сферы информатизации и т. д.

• **модернизация системы профильных органов государственной власти в информационной сфере.** Здесь возможны умеренная или радикальная стратегии действий. В условиях применения первой будет оптимизирована деятельность действующих учреждений путем четкого разграничения сфер регулирования, балансирования обязанностей и полномочий учреждений, определения механизма координирования и органа, который будет отвечать за эту деятельность. При применении второй стратегии будет создан единый отдельный орган, под опекой которого будет весь комплекс вопросов информационной сферы. Перспективность такого подхода обусловлена тем, что в связи с возникновением цифровых технологий и Интернета происходит конвергенция разных форматов медиа на единой технологической платформе, а их владельцы пытаются диверсифицировать свои ресурсы и охватить как можно более широкий их спектр. О преимуществах этой стратегии свидетельствует и международный опыт: в Великобритании состоялось объединение пяти учреждений в Управление коммуникациями, в Германии функционирует Федеральное ведомство прессы и информации, в Израиле – Министерство пропаганды;

• **более эффективно государственное регулирование частного сектора СМИ**, в первую очередь в сфере телерадиовещания. Здесь необходимо системно привлекать представителей коммерческого вещания к выполнению актуальных задач развития сферы, направлять их деятельность на утверждение общенациональных интересов с помощью законодательных ограничений и других нормативно-правовых рычагов, а также квот, льгот, государственных заказов и т. д;

• **внедрение дуальной системы аудиовизуальных СМИ**, то есть налаживание общественного противовеса частным медиа в виде Общественного вещания (ОВ). Необходимо, однако, учитывать, что создание полноценного сектора ОВ объективно является задачей длительного проекта, и только отелным странам мира удалось действительно эффективно реализовать его. Исходя из этого факта, а также в основном из негативного опыта стран постсоветского пространства и Центрально-Восточной Европы по отмеченному вопросу, целесообразно предложить другую краткосрочную стратегию – **реформирования, модернизации и расширения государственного сектора телерадиовещания как первой фазы создания компании национального Общественного вещания**;

• **налаживание системы производства и распространения национального медийного продукта**. Недавно был сделан очень важный шаг в этом направлении – Верховная Рада Украины в феврале текущего года приняла Закон № 1909–VI «О внесении изменений в Закон Украины «О кинематографии» и другие законы Украины относительно поддержки производства национальных фильмов». Несмотря на ряд проблемных положений, в этом акте в значительной¹ степени учтен соответствующий мировой опыт и предусмотрены: бюджетная поддержка производства национального продукта, налоговые льготы производителям и инвесторам фильмов, налоговое стимулирование украинского дублирования фильмов, государственная поддержка национального производителя киноплёнки и видеоносителей. Но стоит подчеркнуть, что это лишь первый шаг в формировании системы поддержки национального кино, закладывающий нормативный фундамент для нее;

• **оптимизация связей органов государственной власти с общественностью**. Пришло время создать единую систему таких связей. Внедрение ее как инструмента обязательного и активного информирования граждан о своей деятельности и обеспечение четкого правового режима информации как предпосылка реального доступа к ней в совокупности решают важную проблему обеспечения информационной открытости власти, что является одним из ключевых индикаторов демократичности власти. Кроме институционального измерения процесса, во внимание нуждается его содержательное наполнение, которое целесообразно осуществлять, опираясь на стандарт управления качеством ДСТУ ISO 9001–2001. В соответствии со стандартом в отдельных органах государственной исполнительной власти Украины уже разработаны и внедрены методики процессов «Консультации с общественностью», «Информирование общественности» и «Изучение ожиданий и удовлетворенности потребителей». Методики являются в достаточной степени апробированными и доведенными до уровня алгоритмов, что делает целесообразным их распространение на всю систему органов государственной власти;

• **улучшение и обеспечение позитивного международного имиджа Украины (информационно-коммуникационные аспекты)**. В нормативном плане необходимо модернизировать соответствующую законодательную базу. В частности, целесообразно рассмотреть возможность **разработки Национальной стратегии имиджевой политики**, развернутой на инструментальном уровне в комплекс согласованных мероприятий по таким фундаментальным направлениям:

1) поддержка информационного паритета (налаживания постоянного, комплексного, многоканального, на всех уровнях – от элит к общественности – снабжения нужной информации о стране, с одной стороны, и менеджмент медиа-сообщений, системное отслеживание и блокировка/нейтрализация направленных против Украины информационных кампаний, дезинформации, некорректной, вредной информации – с другой);

2) налаживание взаимовыгодного **сотрудничества с диаспорой** для популяризации **Украины** и украинцев, лоббирования их интересов в других странах и на международной арене;

3) дальнейшее расширение и **развитие сети украинских культурно-информационных центров** в составе заграничных дипломатических учреждений Украины, национальной системы глобального сбора и распространения информации (корреспондентские сети, представительства информационных агентств и т. д.);

4) формирование позитивного инвестиционного и туристического имиджа.

Во всех этих направлениях ключевой является роль медиа-сопровождения, а **государство должно взять на себя роль главного менеджера, координатора, промоутера, дипломатического, правового и в определенных случаях финансового гаранта.**

1.2.5. Обеспечение демократических стандартов этнонациональных отношений

Утверждение демократических стандартов этнонациональных отношений является важным и весомым условием формирования и функционирования в Украине социального правового государства в соответствии с современными мировыми и европейскими нормами в сфере обеспечения прав человека, консолидации Украинского народа ради формирования современного общества, базирующегося на основах и принципах демократии и обеспечения всестороннего развития каждой отдельной личности и этнических сообществ.

Демократические стандарты управления этнополитическими процессами **направлены на удовлетворение социальных, политических и культурных потребностей этнических сообществ и отдельных граждан, принадлежащих к ним, ориентированы на утверждение в обществе атмосферы межэтнической толерантности, укрепление общенационального единства, признание полиэтничности и поликультурности украинского общества его общественной ценностью, что требует защиты и сохранения, недопустимость принудительной ассимиляции и аккультурации этнических сообществ. Государственная этнополитика должна основываться на принципах неуклонного соблюдения общепризнанных норм человеческой этики, гуманизма, демократичности, уважения к языкам и культурам этнических сообществ, к чувству достоинства этнических сообществ и граждан, которые к ним принадлежат, сочетание государственного обеспечения потребностей этнических сообществ с созданием условий для их свободного, самостоятельного, инициативного, органического развития, приоритетности общенациональных интересов в вопросах внутренней и внешней политики в сочетании с уважением к интересам этнических сообществ Украины, имплементации европейских стандартов в сферу управления межэтническими отношениями.**

Общую ситуацию в этнополитической сфере характеризуют такие проблемы, как несовершенство действующего законодательства относительно обеспечения механизмов реализации прав меньшинств и контроверсионные социокультурные процессы в обществе. В частности, сохранение высоких темпов ассимиляции подавляющего большинства национальных сообществ, незавершенность процесса обустройства депортированных в прошлом по этническому признаку народов, в первую очередь крымских татар, наличие социально неадаптированных меньшинств (прежде всего ромов), недостаточная вовлеченность национальных меньшинств и коренных народов в процесс принятия жизненно важных для них решений, нехватка эффективного координирования реализации государственной этнополитики в системе органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Для содействия решению отмеченных проблем в процессе формирования и реализации государственной этнополитики нужны комплексные мероприятия, в частности:

- **приведение в соответствие с современными европейскими стандартами отечественной нормативно-правовой базы регулирования прав национальных мень-**

шинств, определение базовых понятий этнонациональной политики. Нужно избавиться от декларативности положений законодательства относительно обеспечения прав национальных меньшинств, ведь это осложняет их практическое применение, сформировать правовые механизмы взаимодействия представительных органов этнических сообществ с органами государственной власти и местного самоуправления;

• **устранение противоречий в нормативно-правовом обеспечении процесса репатриации и интеграции ранее депортированных крымских татар, греков, армян, болгар, немцев в украинское общество; оптимизация государственной этнополитики в АР Крым в сфере управления межэтническими отношениями.** Низкая эффективность реализации государственной политики негативно отражается на развитии социально-политической и этнополитической ситуации в АР Крым в целом. Эффективность усилий Украинского государства относительно возобновления прав и удовлетворения потребностей крымских татар и других лиц, депортированных по национальному признаку, снижается в результате несовершенства законодательной базы обеспечения процесса репатриации и возобновления прав лиц, депортированных по национальному признаку, несоответствия бюджетных ассигнований реальным потребностям по выполнению государственных программ в сфере обустройства и интеграции ранее депортированных, недостаточного уровня решения проблем социокультурного развития коренных народов и национальных меньшинств в регионе. Одним из приоритетов в сфере политики межкультурного диалога в регионе должно быть решение комплексных проблем относительно **возвращения, обустройства и интеграции к украинское общество крымских татар и других лиц, депортированных по национальному признаку, в частности путем активизации диалога с Советом представителей крымскотатарского народа;**

• **преодоление высоких темпов языковой и культурной ассимиляции подавляющего большинства национальных сообществ в сторону российских языковых и культурных образцов. При реализации государственной политики в сфере образования нужно учитывать этнокультурные особенности регионов.** В частности, это касается организации процесса образования для представителей национальных меньшинств. В настоящее время процесс сопровождается комплексом проблем, среди которых отсутствие достаточного количества качественных образовательных программ, разработанных материалов и методик преподавания языками меньшинств, нехватка систематической профессиональной подготовки и повышения квалификации учителей, работающих в школах с изложением на языках нацменьшинств. Практика проведения внешнего независимого оценивания обнаружила ряд проблем, связанных с языковыми аспектами тестирования, которые нуждаются в тщательном профессиональном оценивании с последующей коррекцией порядка такого оценивания. С целью облегчения для выпускников школ для национальных меньшинств последующей учебы и труда необходимо разработать оптимальную модель учебного процесса, предоставить возможность ученикам наряду с родным языком полноценно изучать украинский язык;

• **более активное привлечение представителей национальных меньшинств к процессу принятия жизненно важных для них решений путем учета Лундских рекомендаций в части внедрения таких механизмов участия этнических сообществ в общественно-политической жизни: создание специальных форм представительства меньшинств, например, официальных или неофициальных договоренностей о закреплении за их представителями определенного количества депутатских мест и должностей в правительстве, судах, других органах высокого уровня; создание избирательных округов для проведения выборов по пропорциональной системе в соответствии с интересами меньшинств; снижение для представителей национальных меньшинств барьера при прохождении в парламент. Игнорирование Лундских рекомендаций может существенно подорвать веру международного сообщества в искренность намерений Украины придерживаться одобренных на наднациональном уровне соответствующих стандартов;**

• **усовершенствование системы профессиональной подготовки служащих, отвечающих за осуществление государственной этнонациональной политики** и в компетенции которых находятся вопросы налаживания эффективного координирования в этой сфере государственного управления и местного самоуправления²;

• **внедрение комплексной политики с целью противодействия проявлениям ксенофобии, расизма и дискриминации по национально-этническим признакам** путем совершенствования отечественного законодательства в сфере предотвращения проявлений дискриминации (явной и скрытой) по этническому или расовому признаку и решение проблем интеграции мигрантов и межэтнического взаимодействия. В украинском обществе имеются проявления нетерпимости, особенно относительно новейших миграционных групп. Существование этой проблемы признано на национальном уровне. В Украине пока отсутствует четко определенная составляющая отечественной миграционной политики, а также отсутствует видение модели интеграции и адаптации новейших сообществ в украинское общество. Ключевая роль в интеграции мигрантов через привлечение к политической и общественной жизни и трудоустройство принадлежит местным и региональным органам власти. Интеграция новейших миграционных сообществ должна происходить по нескольким направлениям: в социально-экономической сфере, в сфере культуры, в сфере правоотношений.

Внедрение эффективных механизмов консолидации всех этнических составных украинского общества является необходимым для успешного развития Украины как европейского государства. В контексте европейской интеграции Украина пытается выстроить концепцию этнополитики, ориентированную на демократические европейские стандарты и ценности, способную адекватно и эффективно реагировать на изменения в этнополитической ситуации, связанные с процессами глобализации.

² На уровне областных государственных администраций отсутствуют структурные подразделения, в компетенцию которых входят вопросы обеспечения прав национальных меньшинств на местах. По данным Государственного комитета Украины по делам национальностей и религий в настоящее время только в Автономной Республике Крым существует **Республиканский комитет по делам межнациональных отношений и депортированных граждан**. В 2 областях (Одесской и Ивано-Франковской) и в г. Киеве функционируют управления по делам национальностей, в 10 областях (Винницкой, Донецкой, Закарпатской, Николаевской, Полтавской, Киевской, Львовской, Черкасской, Житомирской, Черновицкой) функционируют специализированные **отделы по делам национальностей или отделы в составе разных управлений** (управление внешней политики, управление по связям с общественностью, управление информационной политики). В 6 областях (Ровенской, Харьковской, Хмельницкой, Сумской, Херсонской, Волынской) и г. Севастополе работают **секторы по делам национальностей**. В Днепропетровской, Луганской, Кировоградской, Тернопольской, Черниговской, Запорожской областных государственных администрациях вопросами национальностей занимаются только по одному специалисту.

Часть 2.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ РЕФОРМ: НА ПУТИ МОДЕРНИЗАЦИИ

Раздел 1.

Создание эффективной экономики в посткризисном мире

2.1.1. «Новая волна» реформ в посткризисной экономике

1. Взрывообразное распространение эффекта мирового финансово-экономического кризиса на украинскую экономику продемонстрировало наличие критических системных диспропорций, без устранения которых обеспечение стабильного социально-экономического развития Украины в условиях сложного комплекса вызовов, формирующихся современными глобализационными тенденциями, кажется невозможным.

Ориентация экономической политики на получение благосклонности электората в условиях ускоренного повторения политического цикла и пренебрежения целями развития и структурной модернизации обусловила отсутствие структурных и институциональных реформ в период «стратегической паузы» 2005–2009 гг. Это привело к потере возможностей формирования «резерва прочности» национальной экономики, усилило ее чувствительность к деструктивным воздействиям со стороны кризисных явлений внешнего происхождения. Таким образом мировой финансово-экономический кризис стал детонатором для «взрыва» внутренних системных противоречий.

Почвой для экономической дестабилизации в Украине в 2008–2009 гг. стали системные противоречия:

- **избыточная часть потребления и недостаточные объемы накопления**, что привело к необходимости покрытия избытка внутреннего спроса за счет опережающего роста импорта, а следовательно – стабильного ухудшения сальдо внешней торговли и рисков валютной дестабилизации;

- **институциональная неразвитость финансовой системы и узость механизмов рефинансирования банковской системы**, что обусловило активный выход коммерческих банков на внешние рынки заимствований, причем использование потребительских кредитов сосредоточилось в первую очередь на приобретении товаров импортного ассортимента и в ипотечном сегменте рынка;

- **неблагоприятные условия для долгосрочного инвестирования**, что обусловило преобладающую инвестиционную привлекательность секторов с высокой ликвидностью и быстрым оборотом средств, опережающие темпы инвестирования в секторы, осуществляющие перераспределение совокупного продукта, сравнительно с инвестированием в производство, это усиливало риски нестабильности финансовой системы и инфляционный потенциал;

- **концентрация экспортной специализации Украины на небольшом количестве товарных групп** при росте открытости экономики, что сформировало высокую зависимость экономической динамики и финансового положения от конъюнктуры внешних рынков;

- **неразвитость системы стратегического планирования и несовершенство механизмов оценки рисков** как на государственном уровне, так и на уровне субъектов ведения хозяйства, что обусловило быструю и значительную уязвимость экономики к внешним и внутренним экономическим шокам.

Финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. засвидетельствовал исчерпание действующей модели экономического развития, которая опиралась на преоблада-

ние экспортной ориентации экономики и экстенсивное использование относительной дешевизны основных ресурсов, связанной с недостаточным уровнем капитализации экономики. При этом финансирование экономического роста преимущественно за счет внешних ресурсов при низкой действенности механизмов структурной, инвестиционной и инновационной политик не способствовало созданию внутренних «амортизаторов» негативных экономических тенденций, сдерживало развитие внутреннего модернизационного потенциала.

Кризис продемонстрировал также низкую действенность имеющегося инструментария государственного регулирования экономической деятельности, в первую очередь – денежно-кредитной и валютно-курсовой сфер. Это побуждало к наращиванию административных методов реализации государственной политики, которые усиливали макроэкономические диспропорции. Потребность «ручного» вмешательства в направление потоков финансовых ресурсов обусловила сохранение permanently высокой нагрузки на государственный бюджет, что привело к избыточному подчинению экономической политики государства фискальным приоритетам.

2. Вышеупомянутое определяет невозможность достижения на почве использования устарелых традиционных конкурентных преимуществ и эксплуатации «догоняющей» модели развития результатов, адекватных ожиданиям современного общества: действенного социального эффекта экономического развития, формирования реальной почвы экономического суверенитета и идентичности, внедрения экономической почвы для гражданского общества европейского образца, основой которого является стабильный «средний класс» с соответствующими условиями и качеством жизни.

Обострение проблемы дефицитности финансовых ресурсов как неизбежное долгосрочное следствие финансово-экономического кризиса будет обуславливать поиск новых механизмов капитализации природного, научно-технологического, человеческого потенциалов, которые станут основой новой модели конкуренции в посткризисном мире. Таким образом посткризисное развитие экономик стран мира будет базироваться на последовательной рационализации использования их ресурсного потенциала на почве максимального привлечения инновационных составляющих в производственно-технологической и экономико-организационной сферах.

3. Кризис сыграл для Украины роль катализатора модернизации, побудив к осознанию – как на уровне общественного сознания, так и в среде отечественного политикума – необходимости изменения модели экономического развития на основе парадигмы качественной модернизации страны на инновационных принципах. Сложившиеся благоприятные условия для отхода от популистских мотивов экономической политики государства и возобновления восприятия долгосрочных целей устойчивого развития. Потеря инерции традиционных факторов роста вынуждает к активизации расширения спектра последних через проведение «новой волны» системных экономических реформ, направленных на качественное улучшение эффективности использования ресурсного потенциала страны, повышение уровня его капитализации, внедрение новейших действенных инструментов экономического регулирования.

Предотвратить потерю приобретенного в результате экономического кризиса и изменений власти потенциала модернизации возможно, лишь обеспечив синхронное поддержание в средне- и долгосрочном периодах следующих императивов экономической политики государства:

- поддержание высоких темпов экономического роста – на уровне 6–7 % в год, что должно обеспечить быстрое наверстывание потерь в результате финансово-экономического кризиса и возобновления процесса приближения к европейским уровням экономического развития и качества жизни на базе формирования факторов обновления модели конкурентоспособности национальной экономики;

- возобновление последовательного сбалансированного улучшения благосостояния населения как основы легитимности экономических реформ и магистрального направле-

ния повышения качества человеческого капитала нации на основе роста производительности труда, опирающегося на масштабную модернизацию основного капитала;

- поддержание макроэкономической стабильности как основы улучшения общественных ожиданий и инвестиционного климата в стране на базе достижения прогнозируемой валютно-курсовой динамики и последовательного снижения инфляционной динамики через усиление эффективности регулирования отмеченных сфер.

4. «Новая волна» экономических реформ должна способствовать приобретению нового качества экономического роста, реальной действенности рыночных рычагов достижения макроэкономической сбалансированности, мощной мотивации к конструктивному экономическому развитию на основе полной реализации потенциала частной собственности и эффективного функционирования конкурентных рынков. Это создаст почву для устойчивого повышения благосостояния нации и каждого гражданина в конкурентоспособной национальной экономике, должным образом включенной в глобальные экономические процессы.

Реализация такой стратегической цели должна происходить через формирование эффективной и производительной рыночной экономической системы, адаптивной и чувствительной к вызовам мировых рынков, способной отстаивать национальные экономические интересы, способной стать основой инновационной социальноориентированной модели экономического развития.

Стратегия «новой волны» экономических реформ должна строиться на следующих принципах:

- обеспечение благосостояния каждого гражданина как приоритет государственной политики и как фактор экономического развития;
- обеспечение расширенного воспроизведения субъектов ведения хозяйства и целостности кругооборота капитала;
- наиболее полная реализация конкурентных преимуществ национальной экономики;
- приоритетность внутренних ресурсов и факторов развития;
- применение эффективных и международно приемлемых инструментов реализации социально-экономической политики;
- демонополизация власти и обеспечение ее общественной ответственности через механизмы социального диалога.

5. Обеспечение высоких темпов экономического роста и последующее осуществление евроинтеграционного продвижения Украины нуждаются в качественной модернизации системы отношений между государством, бизнесом и гражданским обществом в направлении минимизации конфликтности и обеспечения их партнерской основы. Это должно заложить фундамент повышения эффективности социально-экономических реформ, прорыва в овладении европейскими критериями организации бизнеса, демонополизации и демократизации власти.

Реализация «новой волны» реформ будет нуждаться в переходе к новому качеству государственного регулирования экономики. На смену традиционному для Украины эклектичному сочетанию вульгарного либерализма с «ручным управлением» отдельными процессами должна быть создана система, базирующаяся на максимизации дееспособности экономических субъектов – производителей и потребителей товаров и услуг. Опираясь на возможности квалифицированного отстаивания собственных интересов, такие субъекты способны оптимизировать ход экономических процессов в Украине, а также сформировать благоприятную среду для адекватной реакции на регуляторные инструменты государственной политики, обеспечивая эффективность последней. Де-факто идет речь о последовательном формировании в Украине основы «сетевой экономики» как перспективной модели экономической организации XXI века.

Миссия государственной политики в экономической сфере должна предусматриваться в направлении деятельности дееспособных экономических субъектов по направлениям, приоритетным для осуществления системной модернизации экономики на иннова-

ционных принципах, обеспечения социального вектора экономического продвижения, формирования экономического базиса консолидации общества.

Последовательная реализация стратегии реформ должна установить четкую позитивную взаимосвязь результатов в сфере экономических преобразований и показателей качества жизни граждан Украины. Действующая модель государственного патернализма в социальной сфере не в состоянии обеспечить качественные сдвиги в этой сфере. Формирование надлежащего уровня жизни потребует реализации принципов солидарной социальной ответственности, предусматривающих:

- ответственность государства за обеспечение базовых социальных прав граждан и целевую поддержку малообеспеченным, создание условий для реализации принципов социальной справедливости в обеспечении доступа к социальным ресурсам государства, для эффективной социально ответственной предпринимательской деятельности;

- ответственность бизнеса за создание условий для развития и эффективного использования трудового потенциала нации, поддержания достойного уровня оплаты труда, адекватного его эффективности, экологически ответственное ведение бизнеса, с учетом необходимости соблюдения принципов устойчивого развития;

- ответственность граждан Украины за практическую реализацию их трудового потенциала в легальной экономической сфере, участие обеспеченных прослоек населения в социальной поддержке малообеспеченных граждан.

6. Возобновление действенности государственной политики в социально-экономической сфере, формирование эффективной конкурентоспособной экономики, сочетание социального и экономического развития общества будут нуждаться в преодолении высокого уровня теннизации экономики и коррупции. Отмеченные факторы приводят к значительным непродуктивным потерям ресурсов государства, что резко снижает готовность общества к восприятию мероприятий экономической политики, направленных на предоставление государственной финансовой поддержки во всех ее проявлениях.

«Приватизация» отдельных составляющих и функций государства через коррупционные механизмы является существенным дезинтегрирующим фактором для экономики и общества в целом. Привлечение органов исполнительной власти и силовых государственных структур местного уровня в качестве орудий реализации клановых интересов негативно влияет на авторитет государства, формирует антагонистические противоречия между органами власти, особенно – местными, и субъектами ведения хозяйства, снижает эффективность государственной политики.

Детенизация будет способствовать повышению дееспособности экономической политики государства, внедрению доверия и укреплению партнерства населения, бизнеса и государства, позволит вовлечь в хозяйственный оборот значительные финансовые ресурсы, снизить непродуктивные расходы госбюджета, субъектов ведения хозяйства и населения. Для этого процесс детенизации экономики должен осуществляться на принципах конверсии, то есть неразрушающего привлечения теневых капиталов и денежных средств к легальной сфере экономики путем законодательного урегулирования легализации теневых капиталов некриминального происхождения, открытия последним путей для легального инвестирования на принципах амнистии, предотвращения оттока капиталов за пределы Украины. В течение срока действия амнистии задачей правительства является устранение основных факторов, обусловивших теннизацию экономической деятельности: узости рынков, низкой доступности финансовых ресурсов, избыточной налоговой нагрузки, зарегулированности экономики, криминализации и т. д.

Детенизация экономических отношений непосредственно связана с преодолением проявлений коррупции, являющейся одной из основ существования теневой экономики. Стратегическими направлениями борьбы с коррупцией являются последовательная демократизация всех сфер общественной жизни, достижение открытости власти, прозрачности и вразумительности для населения государственных решений, развитие общественного

сознания и активности в общем контексте перестройки Украины, строгий контроль за выполнением антикоррупционных программ и решений во всех звеньях государственного аппарата.

7. Цель «Новой волны» реформ – достижение оптимального сочетания рыночных принципов экономической организации и мощных рычагов реализации экономической политики государства путем формирования новейших инструментов выполнения государством его традиционных функций в социально-экономической сфере. Именно такое сочетание формирует реальную почву для сохранения действительной суверенности государства относительно осуществления политики и эффективного распоряжения национальными ресурсами, противодействия факторам «размывания» национальной экономической идентичности, развивающимся в современной глобализированной экономике.

Гуманизация экономического развития путем реализации логической связи «конкуренспособная экономика – справедливое государство – зажиточные граждане» и формирование прозрачных стабильных «правил игры» для субъектов национальной экономики, максимально широкое распределение на этой почве эффекта от экономического роста на все слои общества и экономические группы позволят объединить их интересы вокруг общенациональных целей, обеспечить соблюдение разнонаправленных интересов ведущих игроков политико-экономического пространства и минимизацию их конфликтов.

Таким образом ориентиром «новой волны» реформ является формирование системных механизмов, позволяющих достичь синергического эффекта через возобновление интегральности национальной экономики:

- развитие инвестиционной деятельности, поощрение направления накопленных финансовых, технологических и организационных ресурсов на инновационные цели;
- перестройка бюджетных и налоговых стимулов развития, повышение эффективности бюджетных, в первую очередь инвестиционных, расходов;
- обеспечение денежно-валютной стабильности путем применения рычагов, позволяющих направить избыточные денежные ресурсы в производство; создание гибкой и эффективной институциональной системы мобилизации и размещения заемных капиталов, развитие механизмов долгосрочного кредитования, поощрение соединения капиталов коммерческих банков и промышленных предприятий;
- сочетание последующей приватизации с повышением эффективности управления корпоративным и государственным секторами экономики, становление мощного национального капитала как основы национальной макроэкономической стабильности и конкурентоспособности;
- ориентация социальной стратегии на приумножение человеческого капитала, сохранение непрерывности его надлежащего использования, перестройка систем образования, культуры, охраны здоровья;
- повышение доходов, заработной платы через повышение производительности труда;
- переориентация социальной политики на страховые принципы финансирования при повышении эффективности прямого расходования бюджетных средств на социальные потребности.

2.1.2. Надежность макрофинансовой стабильности и стабилизация ожиданий

1. В условиях перехода от депрессии к росту нарастающий динамизм экономических процессов повышает актуальность сохранения макрофинансовой стабильности как основу стабильных позитивных ожиданий субъектов ведения хозяйства.

Сохранение макрофинансовой стабильности в посткризисный период требует постепенного и взвешенного изменения характера государственной политики от применения антикризисных мероприятий к реализации комплекса стимулирующих рычагов. Стратегия

такого перехода должна быть максимально прозрачной относительно сроков и конкретных шагов, чтобы экономические агенты имели возможность, с одной стороны, внести свои коррективы, а с другой – предварительно адаптироваться к новым условиям хозяйствования. Такой подход позволит достичь необходимого сочетания усилий государства и механизмов самоорганизации рынка. Рынок должен обеспечивать гибкость и адаптивность экономической системы к изменению внутренних и внешних условий, а государственная политика – формировать целевые векторы экономического развития и обеспечивать целостность экономической системы в процессе ее трансформации.

2. Приоритетность государственной политики экономического роста и стимулирования развития реального сектора на основе его модернизации и обновления основного капитала нуждается в использовании финансовой системы как средства развития экономики страны, расширяет цели и задачи финансовой политики государства за пределы финансового сектора и продлевает их часовые горизонты. С уменьшением экономической неопределенности целесообразно перейти от годового планирования ориентиров и мероприятий монетарной политики к прогнозированию ее направлений на трехлетний период. Для ослабления противоречий систем мероприятий по поддержанию одновременно внутренней (ценовой) и внешней (курсовой) стабильности необходимо перейти к использованию реального курса гривны в качестве ориентира денежно-кредитной политики НБУ.

Валютно-курсовая политика должна направляться на усиление устойчивости украинской валюты к негативным влияниям и сглаживание существенных курсовых колебаний в рамках определенного курсового коридора. Параметры коридора должны устанавливаться исходя из задачи снижения инфляции и поддержки внутренней и внешней конкурентоспособности товаропроизводителей.

Поддержка адекватной реальной курсовой динамики позволит ослабить негативные влияния мировой конъюнктуры на конкурентоспособность отечественных производителей, обеспечит условия для уравнивания платежного баланса и устойчивого долгосрочного роста.

В долгосрочной перспективе с развитием рыночных механизмов прямое государственное вмешательство в процессы курсообразования может постепенно ослабляться и замещаться развитием системы страхования валютных рисков. Это потребует как распространения рыночных инструментов страхования, так и совершенствования государственного контроля над валютными операциями и позициями субъектов валютных отношений.

Реализация антиинфляционной политики в Украине должна учитывать наличие значительной немонетарной компоненты инфляции, уменьшение которой нуждается в создании условий для наращивания предложения товаров и услуг через развитие конкуренции, совершенствование рыночной инфраструктуры, развитие механизмов рационального размещения и эффективного использования финансовых ресурсов путем комплексного применения мероприятий денежно-кредитной, налоговой, конкурентной, структурной политик.

3. Усиление роли финансовой системы как средства развития экономики требует создания действенного трансмиссионного монетарного механизма на основе реформирования системы банковского регулирования. Необходимым условием является развитие механизмов управления ликвидностью на основе усиления действенности процентных рычагов и совершенствования соответствующих инструментов (экономических нормативов, норм резервирования, операций рефинансирования и мобилизации средств). Это позволит НБУ гибко влиять на денежное обращение, поддерживать ликвидность банковской системы, обеспечивать стабильность платежной системы. Для ослабления инфляционных последствий изменений монетарного предложения основным каналом эмиссионного механизма должно стать рефинансирование за ограничения действия валютного канала через административное сдерживание притока спекулятивного капитала. Жест-

кость валютных ограничений должна согласовываться с интенсивностью потребности в наращивании золотовалютных резервов НБУ.

При режиме таргетирования реальной стабильности денежной единицы темпы прироста денежных агрегатов играют роль промежуточного ориентира монетарной политики. Формируя денежное предложение, НБУ должно выходить из задач создания благоприятных монетарных условий для развития экономики, нуждающейся в ориентации на внутренние и внешние макроэкономические тенденции, состояние реального и финансового секторов, банковскую активность, динамику внешнеторгового баланса и рынка труда, ожидания экономических субъектов.

Обеспечение макрофинансовой стабильности зависит от своевременного выявления и реагирования на системные риски, формирующиеся как внутри, так и вне финансовой системы. Это требует применения пруденционного подхода на основе развития экономического прогнозирования и сценарного анализа, совершенствования моделирования экономических процессов. При этом должен соблюдаться баланс между повышением жесткости требований к финансовым учреждениям и сохранением их возможностей к диверсификации источников получения прибылей.

Для стабилизации ожиданий в условиях экономической неопределенности необходимым является развитие компенсационных механизмов, призванных смягчать последствия внешних и внутренних шоков для финансовой системы. Такими механизмами являются: система валютных ограничений, направленная на сдерживание прилива спекулятивного капитала и бегства капитала за теньевыми схемами, автоматические стабилизаторы, встроенные в платежную систему и механизмы страхового сектора. Развитие страхования должно стать одним из важнейших элементов устойчивости финансовой системы при проведении стимулирующей макроэкономической, монетарной, структурной политик.

4. Неотъемлемой составной обеспечения макрофинансовой стабильности является системное реформирование сектора публичных финансов, проблемы и противоречия которого являются ключевыми рисками для посткризисного оживления экономики Украины. В новых рыночных экономиках, которой сегодня является и Украина, фискальные рычаги стимулирования деловой активности являются более эффективными и действенными, чем рычаги монетарные и регуляторные.

Однако использование в последние годы бюджетно-налоговой политики в качестве рычага политической конкуренции практически нивелировало ее потенциал как инструмента экономического роста, сосредоточив на решении конъюнктурных фискальных задач.

Ориентация бюджетной политики на удовлетворение электоральных потребностей привела к опережающему расширению государственных расходов социального направления. В результате такой политики возник значительный разрыв между обязательствами правительства и доходами бюджета.

Разбалансированность государственных финансов существенно ухудшает ожидания субъектов ведения хозяйства и населения, а именно – инфляционные ожидания через высокую вероятность эмиссионного финансирования части дефицита бюджета, а также ожидание проведения жесткой фискальной политики, направленной на усиление давления на корпоративный сектор, снижающий интерес инвесторов к экономике Украины.

5. Стратегическими целями реформирования сектора государственных финансов должны стать формирование благоприятного фискального пространства для бизнеса, эффективной и децентрализирующей системы государственных расходов и финансово мощного правительства.

Новая архитектура фискального сектора должна быть институционализирована в рамках Налогового кодекса и новой редакции Бюджетного кодекса Украины, которые должны стать основными нормативно-правовыми актами. Утверждение кодексов позволит преодолеть многочисленные противоречия как в рамках налоговой и бюджетной политики, так и между этими двумя секторами, что позволит создать прогнозируемое и понятное правовое поле. Благодаря этому, несмотря на серьезные изменения в налоговой системе,

налоговая политика государства должна стать прогнозируемой и понятной для граждан и инвесторов. Это позволит сформировать на основе позитивных ожиданий благоприятный предпринимательский климат, который повысит инвестиционную активность частного сектора.

Налоговая политика Украины нуждается в реформировании идеологии, приоритетов деятельности и механизмов реализации поставленных целей. Задачами налоговой реформы должны быть построение современной конкурентоспособной, социально ориентированной рыночной экономики, обеспечение постоянного экономического роста на инновационно-инвестиционной основе. Необходимо отойти от доминирования принципа фискализма налоговой политики и более эффективно использовать ее регуляторный потенциал, который предусматривает:

- стимулирование инвестиционной активности корпоративного сектора. Предприятиям, намеревающимся осуществлять активную инвестиционную политику, должна предоставляться государственная поддержка при условии эквивалентной общественной выгоды от их деятельности, которая может оказываться в создании рабочих мест, снижении экологического давления, увеличении бюджетных поступлений и валютной выручки;

- создание благоприятных условий для развития высокотехнологических производств и экспорта за счет бюджетной поддержки инновационной деятельности, расходов на кредитование и страхование данной деятельности и т. д.;

- смещение главной налоговой нагрузки из доходов населения и прибыли корпораций на потребление;

- стимулирование деловой активности в депрессивных регионах путем возобновления практики предоставления налоговых льгот для территорий приоритетного развития;

- перенесение акцентов фискальной нагрузки на зажиточные слои населения путем возобновления прогрессивного налога на доходы физических лиц, внедрения дифференциации ставки НДС, внедрения налогообложения жилищной недвижимости;

- поощрение рационализации использования природных ресурсов и снижения антропогенного давления на экологию путем внедрения новых и повышения существующих налогов на загрязнение и использование ресурсов и энергоносителей.

6. Повышение эффективности бюджетных расходов будет происходить на основе активного применения программно-целевого метода и достижения действенности среднесрочного бюджетного планирования. Рационализация расходов позволит эффективнее использовать имеющийся бюджетный ресурс без усиления фискальной нагрузки на экономику.

Динамика расходов социального направления должна коррелировать с темпами экономического роста. В данном контексте рациональным механизмом преодоления риска продолжения социального популизма является автоматизация процесса расчета социальных стандартов и минимизация субъективного влияния на этот процесс. Необходимо законодательно закрепить формулу определения размера базовых социальных стандартов (прежде всего прожиточного минимума, минимальной заработной платы). В частности, ради установления четкой взаимосвязи между экономическими и социальными результатами следует ввести индексацию размера социальных стандартов на уровень инфляции и темп прироста ВВП. Система социальных трансфертов должна быть направлена на улучшение условий жизни наименее зажиточных слоев населения, гарантировать определенный уровень социальной защиты и быть защищенной от нецелевого расходования средств.

Ведущей задачей правительства должно стать опережающее наращивание государственных инвестиций, которое станет важным свидетельством улучшения деловой активности в государстве и мощным импульсом для экономического роста. Стратегическим ориентиром должно стать выведение объема капитальных расходов на уровень не меньше чем 20 % расходов сводного бюджета.

Обязательным условием наращивания государственного инвестирования является усовершенствование механизмов распределения инвестиционных средств и контроля за их использованием. Это потребность в усовершенствовании институциональной основы расходов развития. В данном контексте необходимым является создание Государственного банка реконструкции и развития, на который будут возложены функции аккумуляции финансовых ресурсов для государственных инвестиций. Капитальные расходы должны направляться в отрасли, которые могут стать динамическими точками роста экономики.

Через тотальные злоупотребления в системе государственных закупок ежегодно тратится значительная сумма бюджетных средств. Эта система должна быть усовершенствована, а государственные закупки – стать активным фактором регулирования совокупного спроса, в том числе путем формирования запасов для государственных товарных интервенций.

7. Взвешенная системная политика государственного дефицита в условиях кризиса позволяет снизить фискальное давление на экономику и увеличить государственные инвестиции. Тратя долговые ресурсы на текущее потребление, правительство не только не получает доход от эксплуатации данного ресурса, призванного покрывать стоимость обслуживания, но и теряет сам ресурс. Очевидно, что подобная модель долговой политики не может быть эффективной. Ключевой задачей в рамках ее пересмотра должно стать переосмысление и законодательное закрепление новых приоритетов. При этом формализация целей и задач должна быть зафиксирована в рамках стратегии долговой политики Украины, четко определяющей цели и направления использования ресурсов дефицитного финансирования, устанавливающей предельные и оптимальные параметры формирования долговой нагрузки для государства. Речь идет не только о четких требованиях к допустимому размеру дефицита бюджета, но и об ограничении стоимости, срока и валюты привлеченных ресурсов.

Долговые ресурсы, привлекаемые сектором государственного управления, должны направляться на инвестиционные проекты исключительно на условиях окупаемости.

В среднесрочной перспективе необходимо децентрализовать процесс привлечения долговых средств, расширив права центральных и местных органов власти, государственных предприятий и организаций и оставив за правительством право модерирования долговой политики.

2.1.3. Пути формирования посткризисной конкурентоспособности

1. Главной основой «новой волны» экономических реформ является реализация предпринимательского потенциала нации как главного институционального ресурса развития рыночной экономики.

Медленность, непоследовательность и незавершенность реформ обуславливают сохранение в Украине неблагоприятной регуляторной среды, распространение коррупции, являющейся одним из главных препятствий на пути реализации предпринимательского потенциала нации, а неблагоприятная предпринимательская среда не позволяет обеспечить надлежащее качество жизни рядовых граждан.

Завершение институциональных реформ с целью кардинального улучшения предпринимательского климата, который будет стимулировать экономический рост и привлечение внутренних и внешних инвестиций, является важнейшей задачей «новой волны» реформ. Регуляторная среда должна стать привлекательной для осуществления экономической деятельности. При этом ключевые приоритеты реформирования будут касаться обеспечения надежной защиты прав собственности, соблюдения условий конкуренции, дерегуляции разрешительных процедур, процедур начала и прекращения хозяйственной деятельности, а также надзора и контроля. Реальная и действенная возможность государства не только формулировать, но и гарантировать единые «правила игры» на рынке для всех субъектов хозяйствования, эффективно реализовывать антимонопольную политику

является основой инвестиционной привлекательности экономики, главным фактором ее устойчивого развития.

Основными направлениями развития предпринимательской среды и обеспечения реализации прав собственности должны стать:

- безусловное соблюдение органами власти всех уровней требований национального законодательства, в первую очередь антикоррупционного и регуляторного;
- совершенствование законодательной базы в сфере корпоративного управления и финансовых операций, усиление защиты прав собственности, развитие государственно-частного партнерства;
- усиление государственного регулирования естественных монополий, повышение прозрачности и публичности их деятельности, усовершенствование правовых механизмов контроля и надзора за соблюдением добросовестной конкуренции;
- отмена преференций и льгот отдельным секторам и субъектам хозяйствования, выравнивание условий конкуренции на региональном и местном уровнях;
- повышение эффективности работы предприятий государственной (коммунальной) формы собственности на основе конкуренции, рыночной мотивации и использования государственных (коммунальных) корпоративных прав;
- углубление либерализации всех сфер экономической деятельности в соответствии с критериями ЕС, с исключением избыточного государственного вмешательства в сферы экономической жизни.

2. Укрепление и развитие внутреннего рынка в условиях спада активности на внешних рынках становится одним из наиболее действенных и эффективных направлений стимулирования экономического развития. Объемы, структура и эффективность внутреннего рынка являются определяющими факторами конкурентоспособности национальной экономики и обеспечения устойчивого экономического роста, а повышение эффективности его институтов – критически важным условием обеспечения позитивного эффекта для экономики со стороны роста совокупного спроса. Укрепление и развитие внутреннего рынка должны непременно сопровождаться комплексом мероприятий по поддержке отечественного производителя.

Приоритетной задачей в сфере развития внутреннего рынка является преодоление дисбалансов между спросом и предложением, в частности путем:

- стимулирования развития производства импортозамещающей продукции и продукции с высокой долей добавленной стоимости;
- повышения уровня конкурентоспособности продукции отечественного производства;
- обеспечения развития конкурентной среды;
- усовершенствования институциональных и организационно-экономических принципов функционирования внутреннего рынка.

С целью наиболее полного и быстрого доведения стимулирующего эффекта внутреннего спроса непосредственно к производителю необходимо:

- оказывать правовую и информационную поддержку сбытовой деятельности отечественных товаропроизводителей путем усовершенствования системы информирования реальных и потенциальных покупателей и продавцов относительно количественных и ценовых предложений, обеспечение удобного доступа к такой информации и достаточному уровню ее достоверности;
- обеспечить приоритетное развитие сети средств прямых поставок сельскохозяйственной и продовольственной продукции потребителю (в частности, путем распространения опыта проведения продовольственных ярмарок, развития сети сельскохозяйственных рынков, упорядочение их деятельности и доступа к ним производителей, восстановления сети плодоовощной торговли и т. д.);
- распространить практику создания коммунальных торговых заведений с целью обеспечения равномерности охватывания населения торговой сетью, создать необходи-

мые условия для возобновления потребительской кооперации субъектов территориальных громад.

Обеспечение надлежащей конкурентной среды требует целеустремленных мероприятий по преодолению монополизации значительных сегментов внутреннего рынка, устранению проявлений недобросовестной конкуренции. Тут нужно существенное расширение спектра мероприятий конкурентной политики, в частности относительно предотвращения антиконкурентных действий национальных и иностранных инвесторов на украинском рынке, усовершенствование методики и критериев выявления проявлений недобросовестной конкуренции с учетом реалий современной украинской экономики, формирование адекватной институционально-правовой среды для развития свободы предпринимательской деятельности, усовершенствование антимонопольного законодательства и повышение эффективности деятельности Антимонопольного комитета Украины, усиление ответственности субъектов рынков за нарушение требований антимонопольного законодательства.

Усиление действенности рычагов прямого государственного влияния на реализацию потенциала внутреннего рынка требует реформирования системы государственных закупок. Мероприятия государственной политики в этой сфере должны направляться на укрепление конкурентных принципов отношений, упрощение доступа к участию в конкурсах и тендерах, преодоление проявлений коррупции. Значительный потенциал содержится в расширении государственных инвестиционных программ в инфраструктурной сфере, способных значительно увеличить спрос на продукцию отечественной промышленности, прежде всего машиностроения, горно-металлургического комплекса и т. д.

Повышение эффективности внутреннего рынка нуждается в соответствующих мероприятиях государственной политики по усовершенствованию качества политики ценовой регуляции, с постепенным сокращением доли регулируемых цен и переходом к рыночным инструментам государственной ценовой регуляции, в частности через механизмы товарных интервенций.

3. Выход экономики Украины на новый уровень конкурентоспособности требует расширения финансовых возможностей субъектов хозяйствования на основе качественного совершенствования финансовой системы. Построение адекватной потребностям экономики финансовой системы, ориентированной на аккумуляцию и использование внутренних ресурсов в соответствии с приоритетами национальных интересов, должно происходить на основе синхронного развития всех ее секторов – банковского, страхового, фондового, инвестиционного.

На этапе выхода Украины из депрессии препятствием для эффективного функционирования финансовой системы становятся: неблагоприятная институциональная среда в части правового и информационного обеспечения финансовой деятельности, слабость механизмов защиты прав инвесторов, дефицит «длинных» ресурсов, избыточная долговая нагрузка, низкий уровень привлечения сбережений населения в денежно-кредитный оборот. Решение этих проблем лежит в плоскости улучшения институциональных, организационных, экономических условий функционирования финансовой системы путем:

- создания инфраструктуры и механизмов перетока капиталов между сегментами финансового рынка, что повысит эластичность реагирования субъектов хозяйствования на меры, предпринимаемые при осуществлении новой финансовой политики, усилит связь между реальным и финансовым секторами экономики;

- расширения и «удлинения» внутренней ресурсной базы через использование потенциала финансовых ресурсов (средств накопительной пенсионной системы; накопленных населением средств вне банковской системы; средств государственных фондов; избыточных вложений в иностранные активы финансовых и нефинансовых корпораций), а также путем капитализации нефинансовых активов (модернизации залогового законодательства, оформления прав на природные, производственные, интеллектуальные ресурсы и ноу-хау и привлечения их в финансовый оборот и т. д.)

Качественное обновление финансовой системы требует усиления ориентации на использование внутренних ресурсов, что нуждается в изменении модели поведения домохозяйств от потребительской к инвестиционной и стимулирования нормы сбережения. Решить эту задачу позволит перестройка системы финансового посредничества и коллективного инвестирования, что будет облегчать трансформацию сбережений в инвестиции и повышать эффективность размещения финансовых ресурсов.

Ключевым элементом системы коллективных инвестиций и аккумулирования сбережений населения является пенсионная система. Активизация пенсионной реформы нуждается в развитии страховых механизмов формирования пенсий вместе с накопительной пенсионной системой, создание условий для формирования добровольных накоплений через негосударственные пенсионные фонды и страховые компании, повышения информированности населения о негосударственной системе пенсионного обеспечения.

Новое качество финансовой системы неразрывно связано с повышением роли национальной валюты в денежном обращении и уменьшением долларизации экономики, увеличением доступности финансовых услуг, повышением прозрачности и унификацией финансовой отчетности, усилением пруденциального характера регулирования, высоким уровнем независимости Национального банка Украины как центрального органа государства, ответственного за обеспечение финансовой стабильности.

4. Центральную роль в финансовой системе Украины должна играть устойчивая банковская система с многоуровневой структурой, развитыми механизмами размещения ресурсов между кредитно-депозитными организациями разного размера и специализации. Для превращения банковской системы на мощный инструмент стимулирования экономического развития необходимо усилить целенаправленность финансовой поддержки банков со стороны НБУ, усилить защиту интересов кредиторов и заемщиков; стимулировать банки к более эффективному использованию собственных и заемствованных ресурсов, усовершенствовать систему экономических стимулов и снять избыточные административные барьеры путем дифференциации регулирования в банковском секторе, концентрировать усилия на «удлинении», диверсификации и повышении стабильности ресурсной базы.

Конкурентной основой финансовой системы является развитый финансовый рынок, требующий координации и синхронизации темпов развития банковского сектора и фондового рынка по направлениям: проведение фундаментальной реформы действующей системы финансового регулирования и контроля (в первую очередь для предупреждения системных кризисных ситуаций), совершенствование механизмов поддержки со стороны НБУ финансовых институтов в части предоставления ликвидности и компенсационного финансирования. Интеграция стратегий развития банковского сектора и фондового рынка обеспечит синергический эффект, который сформирует мощный рынок капитала Украины.

5. Глобализация финансовых потоков и потребности формирования новой основы экономической суверенности требуют учета тенденции обострения в последние десятилетия конкуренции между странами за привлечение частного капитала. Конкуренция за капитал стимулирует правительства к созданию более лояльных, чем в странах-конкурентах, условий для его функционирования, прежде всего эффективной стимулирующей налоговой системы.

Приоритетами государственной стратегии формирования конкурентоспособного фискального пространства должны быть:

- снижение трансакционных расходов, связанных с отношениями субъектов ведения хозяйства с фискальными органами путем упрощения системы налогообложения;
- уменьшение налоговой нагрузки на прибыль как основной источник инвестирования;
- перераспределение налоговых обязательств на фонд оплаты труда между работодателем и работником в направлении увеличения доли последнего;

- оптимизация и эффективное распределение налоговых льгот, в том числе с использованием откорректированного в соответствии с приобретенным негативным и позитивным опытом создания территорий со специальным режимом налогообложения;

- создание условий для реинвестирования капитала в отечественную экономику и установление мягких барьеров для его выведения из Украины (в частности, при одновременном уменьшении ставки на часть прибыли, реинвестируемой в модернизацию основных фондов, сохранить на высоком уровне ставку для части прибыли, направленной на другие цели);

- либерализация процесса поступления в Украину долгосрочных (стратегических) иностранных инвестиций, к которым относятся вложения в долгосрочные долговые ценные бумаги, приобретение контрольного пакета в уставных капиталах компаний, инвестирование в форме трансферта технологий или внесение основных фондов в уставный капитал отечественных предприятий и т. д.

б. «Новая волна» реформ должна обеспечить кардинальное укрепление позиций малого и среднего предпринимательства, которому отводится важное место в стратегии интеграции общества и экономики в отраслевом, социальном и региональном измерениях благодаря привлечению к непосредственной экономической деятельности более широких слоев населения.

Несмотря на достижение Украиной ряда присущих развитым странам мира количественных показателей развития малого и среднего предпринимательства, полное раскрытие его экономического потенциала все еще остается среди приоритетных задач стратегии государства. Это должно стать главной задачей для органов государственной власти всех уровней и местного самоуправления. Малое и среднее предпринимательство в Украине должно быть основой распространения эффекта экономического роста на все сферы общества, двигателем инновационного развития, источником рабочих мест для большинства занятых в экономической сфере, фактором формирования стабильного среднего класса в обществе. При этом развитие малого и среднего предпринимательства не является альтернативой развитию крупного бизнеса, а дополняет и обогащает его, осуществляясь в рамках общего развития «сетевой» модели экономики Украины.

Сочетание интересов малого, среднего и крупного бизнеса будет происходить в рамках сосредоточения политики государства на ускорении осуществления регуляторной реформы, которая должна обеспечить улучшение условий для предпринимательской деятельности путем:

- совершенствования механизма администрирования налогов, сборов и обязательных платежей, а также обеспечения прогнозируемости действий Правительства относительно установления и администрирования других налогов и налоговых платежей;

- повышения дееспособности механизмов обеспечения рыночных прав и свобод инвесторов, а также усиления уровня защиты инвесторов;

- снижения административных барьеров для регистрации бизнеса в сфере разрешительной системы;

- укрепления защиты прав владельцев и устранения возможностей для распространения рейдерства;

- снижения уровня коррупции и тенезации экономики.

Последовательное развитие институтов рыночной экономики призвано ограничивать пространство для дискриминационной политики и способствовать предоставлению равных прав для отечественных и иностранных предприятий.

Формированию благоприятных условий для развития предпринимательства будут способствовать углубление диалога между государством и субъектами бизнеса, усиление гибкости системы государственного управления, повышение прогнозируемости и эффективности решений власти, обязательное соблюдение ею норм регуляторной политики.

Основными направлениями продолжения регуляторной реформы должны стать:

- имплементация в национальное законодательство европейских принципов публичного управления в сфере предпринимательской деятельности в соответствии с соглашениями, подписанными Украиной;

- передача самоуправляющимся организациям малого и среднего бизнеса ряда государственных регуляторных функций;

- адаптация упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности субъектов малого предпринимательства к реалиям и требованиям современной экономики с целью усиления ее целевого направления и предотвращения необоснованного использования в схемах минимизации налогообложения;

- улучшение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к информации и процедурам государственных закупок;

- внедрение государственных программ увеличения экспортной возможности малого предпринимательства;

- адекватное представление интересов национального малого и среднего предпринимательства в двусторонних и многосторонних международных торговых переговорах.

7. Двигателем позитивных изменений для формирования конкурентоспособности экономики Украины в послекризисный период является налаживание целеустремленных и эффективных инвестиционных процессов. Динамический рост экономики Украины в докризисный период сопровождался активной динамикой инвестиционных процессов, однако они не стали фактором позитивных структурных сдвигов в экономике, засвидетельствовав преобладающую инвестиционную привлекательность секторов с высокой ликвидностью и более быстрым оборотом средств. Структура и тенденции инвестиционных процессов сдерживают становление экономики на инновационной основе. Опережающие темпы инвестирования в секторы, осуществляющие перераспределение совокупного продукта, над инвестициями в производство последнего (промышленность и сельское хозяйство) усиливают риски нестабильности финансовой системы и инфляционный потенциал, происходит все большее смещение инвестиционного спроса в сектор импортной продукции.

В послекризисный период национальная экономика нуждается в концентрации инвестиционных ресурсов на стратегически важных направлениях, что требует перехода к целеустремленной инвестиционной политике, способствующей укреплению процессов генерирования инвестиционных ресурсов в Украине, упорядочению их использования, увеличению доли инвестиционного направления доходов. Для современного этапа развития глобальной экономики характерен высокий уровень конкуренции на мировом рынке инвестиций, что требует от стран построения взвешенной и действенной системы инвестиционных стимулов.

В процессе доработки Налогового кодекса необходимо определить систему налоговых и амортизационных стимулов инвестирования, дифференцированных в зависимости от типа и объемов инвестиций, размеров предприятий, региона инвестирования, назначения (создание нового предприятия или переоснащение существующего), цели инвестиций (направление большей части инвестиций на приобретение нового оборудования, машин, в прогрессивные технологии), технологического и инновационного уровня производства, количества вновь созданных рабочих мест.

Осуществление мер стимулирования инвестиций должно основываться на четком определении государством экономически обоснованных приоритетов вложения инвестиций.

Решающим при предоставлении налогового стимула должно стать соблюдение целевого применения инвестированных средств – на модернизацию промышленного производства и инфраструктурных отраслей экономики, развитие перспективных секторов экономики, способных предоставить мощный импульс экономическому росту, улучшению структуры экономики, созданию новых конкурентных продуктов и технологий.

Тенденции сохранения депрессивных факторов экономической динамики ряда регионов Украины предопределяют необходимость переосмысления принципов применения и использования потенциала специальных правовых режимов экономической деятельности в виде предоставления государством субъектам ведения хозяйства определенных территорий определенного перечня дополнительных экономических стимулов в виде льгот, преференций и гарантий. Эффективность применения таких режимов существенно зависит от регуляторной роли государственных институций, что побуждает к модернизации государственной системы мониторинга и постоянной оценки эффективности режимов с целью недопущения их использования для неконкурентного поведения субъектов ведения хозяйства. Опыт функционирования отдельных форм специальных правовых режимов экономической деятельности свидетельствует о необходимости усиления их регулирования с целью повышения эффективности и целевой направленности, а именно:

- разработки концептуальных принципов их функционирования в Украине, методики оценки и контроля их деятельности, а также санкций за нарушение специальных правовых режимов;
- конкретизации перечня налоговых и административных льгот субъектам хозяйствования и условий их предоставления;
- определения мест перспективного расположения и вариантов функциональных типов специальных правовых режимов экономической деятельности;
- приведения практики управления специальными режимами экономической деятельности в соответствие с требованиями ВТО.

Необходимость активизации процессов накопления финансовых ресурсов и направления их на развитие экономики, а также концентрации бюджетных расходов развития и усиления эффективности их использования требует институционализации инвестиционного кредитования путем создания и развития специализированных инвестиционных кредитно-финансовых учреждений, в частности:

- создания дееспособного Государственного банка реконструкции и развития (ГБРР), который должен рассматриваться как ключевой уполномоченный в сфере предоставления государственной поддержки отраслям экономики, государственного инвестирования, в том числе на принципах паевого финансирования (при участии частных иностранных и украинских финансово-кредитных институтов), удешевления инвестиционных и инновационных кредитов, привлечения заемных ресурсов на инвестиционные потребности под гарантии государства;
- формирования регуляторных и налоговых стимулов предоставления коммерческими банками долгосрочных инвестиционных кредитов, введения понятия «инвестиционного банка», к которому должны применяться смягченные требования к резервированию, сниженные ставки рефинансирования НБУ, а также направляться кредиты рефинансирования со стороны ГБРР;
- создания благоприятных условий для перестройки институтов финансового рынка (в частности инвестиционных фондов, пенсионных фондов, страховых компаний), направленных на диверсификацию инструментов аккумулирования отечественных финансовых ресурсов и их направления на инвестиционные потребности.

Неотъемлемая составляющая консолидации общественных ресурсов на цели модернизации экономики – создание условий для усиления инвестиционной активности физических лиц. Ключевыми шагами в этом направлении должны стать:

- поощрение развития и расширения сферы деятельности институтов общего инвестирования путем усовершенствования нормативно-правовой базы их функционирования, проведение соответствующей информационной политики относительно информирования потенциальных инвесторов, распространения эффективных практик инвестирования, оценки надежности инвестиционных компаний и т. д.;

- организация выпуска государственных и муниципальных ценных бумаг для продажи населению с гарантированным уровнем доходности, поступления от которых будут направляться исключительно на финансирование проектов развития;

- установление, вместе с внедрением прогрессивной шкалы налогообложения доходов физических лиц, налогового кредита для индивидуальных доходов граждан, вложенных в ценные бумаги институтов общего инвестирования и государственные ценные бумаги.

Между тем всестороннее поощрение частного инвестирования никоим образом не уменьшает важности активного осуществления государственных капиталовложений. Полноценная реализация потенциала в этой сфере возможна при условии институционального разграничения бюджетных расходов на текущее потребление и расходов развития, для чего следует вывести бюджетные расходы развития в отдельный раздел бюджета, выполнение которого будет находиться в компетенции ГБРР. Это позволит усилить автономность государственного инвестирования относительно текущих мер фискального сбалансирования, обеспечить стабильное долгосрочное государственное финансирование инвестиционных программ на основе Программы государственных инвестиций, перевести финансирование части расходов развития на кредитную основу, обеспечить контроль за целевым характером и эффективностью реализации гарантированных государством кредитов. Целесообразным видится сосредоточение бюджетных инвестиций на направлениях создания и реконструкции транспортной, коммуникационной, коммунальной, социальной инфраструктуры.

8. Растущие вызовы глобальной конкуренции делают практически безальтернативным инновационный путь экономического развития Украины, в основе которого – воссоздание систем высокопродуктивных технологий, квалифицированных кадров и организации производства, которые реализуют современные достижения научно-технического прогресса и обеспечивают овладение современными инновационными факторами конкурентоспособности и оптимизацию использования национальных ресурсов. Поскольку формирование современной инновационной модели экономического развития связано с преобладающим вкладом человеческого капитала, создается мощная основа для устойчивого роста социального эффекта экономической динамики – повышения стоимости труда, улучшения условий для воссоздания человеческого потенциала в целом.

На практике инновационное развитие не стало одной из главных характеристик роста национальной экономики Украины. Относительно высокая динамика экономического роста Украины в докризисный период имела преимущественно восстановительный характер и в целом не основывалась на обновлении технологий и инновациях. Поэтому экономическая система страны не сформировала стимулы для модернизации производственных мощностей, активизации инновационных процессов. Низкий уровень вовлеченности инновационного фактора в нынешнюю модель экономического роста Украины обусловил усиленную чувствительность темпов промышленного роста к колебаниям спроса на мировых рынках сырья и низкотехнологических товаров.

Политика технологической модернизации, последовательная реализация которой способна превратить технологические и организационные инновации в главный фактор количественной и качественной динамики украинской экономики, является основой укрепления конкурентоспособности экономики Украины. Она должна осуществляться при одновременном использовании собственных ресурсов государства и частного бизнеса, внедрении инновационных моделей конкурентного поведения последнего, динамическом освоении отечественных и заимствованных технологических инноваций, инвестиций, новых знаний и технологий.

Рычаги поощрения инновационной деятельности должны в первую очередь опираться на инструменты стимулирования и обеспечения инвестиций и заключаться в реализации задач инновационной направленности инвестиций:

- в налоговой сфере должен обеспечиваться переход от предоставления льгот по принадлежности приоритетным отраслям экономики к функциональному принципу, а именно: применение льгот в налогообложении прибыли инновационных предприятий; внедрение системы налоговых льгот для инвестиций в инновационные проекты; освобождение от налогообложения научных учреждений, деятельность которых осуществляется за счет государственного бюджета; освобождение от налогообложения средств предприятий, направленных на финансирование научных исследований; освобождение от налогообложения средств предприятий, направляющихся на внедрение инновационных технологий в социально значимых сферах (медицинская помощь, образование, охрана правопорядка, службы экстренной помощи и т. д.); внедрение механизма налогового и таможенного стимулирования участников внешнеэкономической деятельности, операции которых сконцентрированы в сегменте торговли и сопровождения высокотехнологической промышленной продукции, предоставления наукоемких и технологически-ориентированных услуг, импорта оборудования, не имеющего отечественных аналогов по критериям технологичности и эффективности и т. д.;

- в сфере бюджетных расходов приоритеты в деятельности ГБРР должны предоставляться целевому кредитованию для инвестиционных проектов инновационного направления под имущественные гарантии их целевого использования. Фактором развития в Украине спроса на инновации является включение комплексов инновационных товаров и услуг к обязательным составляющим государственных социальных программ, государственных и коммунальных программ энергосбережения, развития коммунальной информационной инфраструктуры и т. д.;

- в сфере применения специальных правовых режимов экономической деятельности целесообразным является расширение сети таких их форм, как технологические и научные парки, индустриальные (промышленные) парки, иннополисы, зоны развития высоких и новых технологий;

- в сфере кредитования предоставление кредитов инновационного направления должно стимулироваться за счет: внедрения механизмов государственного страхования инновационных кредитов, в первую очередь выданных малым предприятиям; внедрения программы субсидирования ставки процентов для кредитов, привлеченных промышленными предприятиями в коммерческих банках для финансирования инвестиций в инновационные проекты и программы технологической модернизации; предоставления государственных гарантий и льготных регуляторных требований коммерческим банкам, осуществляющим кредитование приоритетных инновационных проектов.

Обеспечение максимального распространения эффекта от применения отмеченных стимулов требует диверсификации организационных форм поддержки инновационной деятельности: обеспечение сотрудничества малых и средних предприятий с большими корпоративными структурами, развитие научно-производственной кооперации, венчурного бизнеса, промышленно-финансовой интеграции, в том числе на международном уровне, обеспечение необходимых правовых условий для создания и деятельности институциональных инвесторов – негосударственных пенсионных фондов, венчурных фондов, страховых компаний и т. д.; создание инновационных ассоциаций; разработка государственной системы страхования рисков инновационной деятельности. Существенным в этом контексте становится также усовершенствование организационно-правовых принципов развития предпринимательства, в частности создание таких перспективных организационных форм инновационного предпринимательства, как технопарки, научные и промышленные парки, технополисы, зоны развития высоких технологий, бизнес-инкубаторы.

Надлежащей восприимчивости экономики к стимулам инновационной деятельности будет способствовать развитие инновационной инфраструктуры – институтов, которые предоставляют финансовые, консалтинговые, маркетинговые, информационно-коммуникационные, юридические, образовательные услуги по обеспечению инновационной деятельности. Такой процесс должен поддерживаться за счет бесплатного обеспече-

ния этих институтов государственными информационными услугами, полного или частичного включения расходов предприятий на приобретение услуг этих институтов в расходы, которые высчитываются из налогооблагаемой прибыли, их привлечение к выполнению государственных заказов на информационную продукцию и текущего консультирования и т. д.

9. Обязательным условием достижения надлежащей конкурентоспособности украинской экономики в посткризисном мире является преодоление ее низкой энергетической эффективности, которая требует реформирования как энергетического сектора экономики, так и всей системы энергопотребления.

Состояние реализации главных направлений повышения энергетической эффективности экономики, предусмотренных Комплексной государственной программой энергосбережения Украины и Государственной целевой экономической программой энергоэффективности на 2010–2015 годы, является неудовлетворительным. За пять последних лет энергоемкость ВВП страны снизилась приблизительно на 18 % и в 2,1–3,7 раза выше, чем в развитых странах.

Приоритетными направлениями стратегии радикального повышения энергоэффективности экономики Украины должны стать:

- создание государственной системы мониторинга показателей энергоэффективности, распространение информации и популяризация мероприятий ее обеспечения;
- внедрение всеобъемлющей системы учета и контроля по потреблению топлива и энергии, установление счетчиков всем потребителям, включая население;
- создание условий для привлечения инвестиций в энергосберегающих проектах, в том числе с использованием механизмов, предусмотренных Киотским протоколом и последующими договоренностями относительно регулирования углеродных выбросов;
- стимулирование потребителей энергии к внедрению энергосберегающих технологий через льготное кредитование и налогообложение проектов энергосбережения, упрощение процедур создания бизнеса в сфере внедрения энергоэффективности;
- установление рыночных правил ценообразования на топливо и энергию, прозрачности энергетических рынков и действенного регулирования деятельности естественных монополий в отмеченных сферах.

Учитывая длительность сроков, необходимых для достижения надлежащего уровня энергоэффективности, и стоимость нужных капиталовложений, **снижение уровня энергетической зависимости страны должно происходить также на принципах рационализации отношений с поставщиками энергоресурсов и европейскими потребителями украинского транзита** на основе взаимной экономической выгоды, прозрачности, предсказуемости и стабильности, независимости от изменения политического руководства государства, в расчете на долгосрочный период отношений. Целесообразным является продолжение интеграционных процессов в энергетической сфере в рамках уже принятых общих с ЕС решений, в частности Договора об Энергетическом Содружестве, программы «Восточное партнерство» и др.

Необходимо также существенно увеличить добычу собственных энергетических ресурсов, в том числе на шельфе морей, для чего нужно оперативно решить проблему морских границ между Украиной и Россией, упростить разрешительные процедуры и ликвидировать теневые схемы допуска к разведке и добыче энергетических полезных ископаемых; расширить спектр энергоресурсов собственной добычи, вовлекая в энергетический баланс шахтный метан, торф, сланцевый газ и т. д., увеличить объемы использования нетрадиционных и восстанавливаемых источников энергии, для чего использовать передовые, в том числе и иностранные технологии.

Перспективными среди направлений снижения энергетической зависимости Украины видятся и создание полного ядерного топливного цикла с увеличением добычи природного урана и циркония; снабжение сжиженного газа со строительством необходимой инфраструктуры снабжения; проект Евро-Азиатского нефтетранспортного коридора. Не-

обходимо также развить практику участия украинских компаний в освоении энергетических ресурсов и строительстве энергетической инфраструктуры за рубежом.

10. Принципиально важную роль в достижении интегральности экономической и социальной среды Украины, существенном повышении уровня капитализации национальной экономики должно играть ускорение экономических преобразований в сельскохозяйственном секторе. Значимость сельхозпроизводства как структурного приоритета определяется не только значительным природно-ресурсным и трудовым потенциалом, социальным весом этого сектора в Украине, но и возможностями воспользоваться позитивными долгосрочными трендами увеличения спроса на сельхозпродукцию на мировом рынке. В то же время сельскохозяйственный сектор может рассматриваться как потенциально вместительный и в значительной мере неудовлетворенный рынок потребительской и инвестиционной продукции.

Исходя из сказанного, основными направлениями государственной политики, направленной на реформирование и поддержку развития аграрного сектора Украины, должны быть:

- создание современной системы государственной помощи сельхозпроизводителям согласно требованиям ВТО;
- создание внутреннего рынка сельхозпродукции, в частности инфраструктуры закупки, первичной обработки и хранения сельхозсырья, а также розничной сети;
- формирование инфраструктуры материально-технического обеспечения сельхозпроизводства, в частности сельскохозяйственным оборудованием и техникой на принципах краткосрочной аренды и лизинга, средствами агрохимии и т. д.;
- обеспечение поэтапности и постепенности внедрения предусмотренных международными обязательствами Украины регуляторных требований относительно сельхозпроизводства с целью минимизации их депрессивного эффекта, в частности внедрение европейских технических регламентов к сельхозпродукции;
- активное приложение в предусмотренных нормами ВТО рамках нетарифных средств защиты внутреннего рынка (ветеринарные и фитосанитарные нормы, средства сертификации и нормирования безопасности продукции и т. д.);
- целеустремленная поддержка экологически чистого сегмента агропроизводства, которое базируется на «зеленых» технологиях и в перспективе может рассматриваться как ведущее направление конкуренции Украины на мировых агрорынках;
- первоочередное формирование институционально-правовой среды внедрения рынка земли с максимальным обеспечением защиты прав собственности сельхозпроизводителей.

Реформирование аграрного сектора Украины на основе интенсификации использования его природно-ресурсного и человеческого потенциала является важным направлением общей интеграции общества, снижения уровней имущественного расслоения и межрегиональных диспропорций.

2.1.4. Украина в реалиях посткризисной мировой экономики

1. Значительная глубина негативного воздействия на экономику Украины мирового финансово-экономического кризиса засвидетельствовала необходимость модификации участия Украины в международном разделении труда с целью усиления устойчивости к колебаниям мировых рынков и более полного использования национального ресурсного потенциала. Структура украинского экспорта характеризуется значительной долей продукции сырьевой направленности и низким уровнем добавленной стоимости, доминированием материалоемкого оборудования в экспорте продукции машиностроения, что истощает отечественную ресурсную базу и делает экономику страны излишне восприимчивой к внешним шокам. Удельный вес товаров с высоким уровнем добавленной стоимости в общем объеме экспорта товаров остается незначительным, в част-

ности на продукцию машиностроения и приборостроения в 2009 году приходилось лишь 17 %.

С учетом изменений в мировом разделении труда в результате влияния мирового финансового кризиса, периода обострения энергетического, финансового и продовольственного кризисов, усиления протекционизма во внешней торговле и уменьшения инвестиционной активности существует необходимость концентрации системы мер в рамках национальной Экспортной стратегии, которая определяла бы стратегические ориентиры для позиционирования предприятий Украины на международных рынках.

Целями стратегии должны стать усиление роли Украины в мировом разделении труда, укрепление защиты экспортеров от дискриминационных действий других субъектов международных экономических отношений, содействие наращиванию конкурентоспособности национального экспорта на мировых рынках и защиты национального рынка от недобросовестных действий иностранных конкурентов.

Составляющими такой стратегии должны быть:

- проведение переговорного процесса и заключение двусторонних межгосударственных соглашений относительно упрощения таможенных процедур со странами – основными торговыми партнерами Украины, принятие межгосударственных документов для координирования единых принципов страхования рисков, осуществление валютного и экспортного контроля;

- внедрение механизмов экспортного кредитования путем определения специальных регуляторных требований, определение центрального уполномоченного банка для предоставления экспортных кредитов, внедрение частичной компенсации процентных ставок на экспортные кредиты, которые предоставляются определенным группам предприятий (определенным отдельно для каждого региона на основе его специализации);

- создание Государственного фонда поддержки экспорта для содействия выхода на внешние рынки малых и средних компаний;

- упрощение и повышение прозрачности механизмов возмещения НДС экспортерам, внедрение методов оперативного выявления недобросовестных обращений за возмещением;

- внедрение механизма мониторинга внешнеэкономической политики ключевых торговых партнеров с целью предотвращения негативных последствий вероятного ухудшения торговых отношений;

- согласование вопроса взаимного признания технологических стандартов Украины и ЕС и признание соответствующими структурами ЕС отечественных работ из стандартизации и сертификации;

- создание программы расширения международного сотрудничества Украины на ведущих направлениях научно-технологического развития и участия отечественных субъектов хозяйствования в международной научно-производственной кооперации;

- обеспечение системной поддержки отечественных экспортеров на внешних товарных рынках с помощью экономической дипломатии, предоставление поддержки на высшем политическом уровне реализации стратегически важных экспортных контрактов, оперативное реагирование на торговые конфликты с целью их быстрее урегулирования;

- модернизация и расширение логистической, транспортной и информационной инфраструктуры для интенсификации деловых обменов и реализации торговых соглашений.

Цель экспортной стратегии Украины заключается в активном освоении перспективных рынков, которые характеризуются оборотом продукции с высоким уровнем добавленной стоимости и имеют средне- и долгосрочные перспективы опережающего роста в процессе посткризисной модернизации международного разделения труда.

Несмотря на то, что девальвация гривны обусловила резкое сокращение объемов импорта, синхронная девальвация валют ряда торговых партнеров Украины и высокие темпы инфляции в Украине на фоне экономического оживления способны вызвать возобновление импортной экспансии. Это сохраняет актуальность задач действенного регулирования импорта в Украину. На смену прямому протекционизму должна прийти более

тонкая политика регулирования доступа некритического импорта на внутренние рынки. «Новая волна» реформ должна обеспечить усовершенствование действующих и внедрение новых механизмов защиты внутреннего рынка с учетом мировой практики:

- внедрение современных технических (автоматизированных) и правовых инструментов таможенного контроля и оценки таможенной стоимости импортированных товаров с целью контроля над обоснованностью последней;

- осуществление оперативного контроля ценовой ситуации с целью динамического предотвращения ценовому и другим видам демпинга со стороны импортеров и применение в соответствии с нормами ВТО антидемпинговых и компенсационных пошлин с целью защиты отечественных производителей;

- овладение средствами нетарифного регулирования, которые не противоречат нормам ВТО, в том числе относительно контроля за качеством, безопасностью, соответствием импортированных товаров, выполнением фитосанитарных и ветеринарных норм и т. д.;

- применение, в случае необходимости, мер временного ограничения импорта для стабилизации платежного баланса, предусмотренных нормами ВТО;

- повышение регуляторной, защитной и торговой эффективности нетарифных ограничений импорта продукции, вредной для здоровья людей и окружающей среды;

- предотвращение контрабанды и ввоза контрафактной продукции;

- внедрение жесткого ограничения импорта потребительских товаров.

Вместе с тем необходимым является осуществление действенных мер стимулирования поступления на внутренний рынок иностранной инвестиционной продукции, необходимой для развития технологического потенциала отечественных предприятий, в частности – путем установления упрощенного таможенного режима, снижения импортных пошлин для машиностроительной продукции, которая не производится в Украине.

2. Оптимизация участия Украины в мировых финансовых потоках является неотъемлемой составляющей обеспечения суверенности национальной экономической политики. Процессы финансовой глобализации повышают риски потери национальной финансовой системой Украины самостоятельности и превращения ее на периферию глобального финансового рынка. Десуверенизация финансового сектора ограничивает возможности капитализации прибавочной стоимости, которая создается в Украине, суживает ресурсную базу развития реального сектора экономики, предопределяет вытеснение отечественных финансовых корпораций с перспективных секторов финансового рынка, ведет к повышению нестабильности социально-экономического развития страны и его зависимости от внешних факторов.

«Новая волна» реформ должна обеспечить разработку новой модели отношений с иностранными инвесторами, обеспечение баланса национальных и иностранных интересов с целью максимального расширения источников поступления финансовых ресурсов с учетом приемлемости механизмов обслуживания соответствующих обязательств. Обеспечить паритетность вхождения Украины в мировую финансовую систему должно создание системы валютного регулирования, способности предотвратить угрозу перехода стратегически важных активов в собственность нерезидентов и направить ресурсы иностранных инвесторов в стратегически важные секторы отечественной экономики.

Учитывая ожидаемый рост заинтересованности иностранного банковского капитала в деятельности на украинском рынке, необходимо усилить контроль государства над процессом вхождения иностранного капитала в украинский банковский сектор. Рациональная стратегия государственного управления отмеченным процессом заключается в том, чтобы максимально интегрировать банки с иностранным капиталом в украинскую экономику, ориентируя ее на достижение приоритетов национальной социально-экономической политики. Основной задачей регулирования деятельности таких банков должна стать оптимизация использования их ресурсов и перенесения акцентов с административных рычагов сдерживания экспансии иностранного банковского капитала на содействие укреплению конкурентоспособности украинских банков.

3. В процессе адаптации Украины к послекризисному этапу экономической глобализации значительным является потенциал ее членства в международных институциональных структурах. В начале XXI века Украина является участником и членом свыше 70 международных организаций и форумов, что создало вокруг нее институционально структурированное геоэкономическое пространство, которое может быть использовано для защиты национальных интересов.

Главными направлениями реализации вышеупомянутого потенциала видятся следующие:

- использование возможностей защиты национальных экономических интересов на мировых рынках, предоставленных членством во Всемирной торговой организации: разработка методики преодоления дискриминационных ограничений относительно украинских компаний на внешних рынках, обеспечение подготовки специалистов, которые будут способны использовать правовые нормы ВТО и действующую систему решения споров для отстаивания интересов Украины на внешних рынках, определения стратегии поведения Украины как члена ВТО в процессе последующего формирования правил развития мировых торговых связей. Важным видится развитие сотрудничества с членами группы RAM³ с целью приобретения опыта относительно средств защиты интересов национальных товаропроизводителей и отмены торговых ограничений, в частности технических барьеров торговли, а также координирование позиций на новых раундах многосторонних переговоров;

- использование новых институциональных возможностей, которые возникнут после создания ГБРР, для сотрудничества с международными организациями, осуществляющими кредитование структурных проектов, в первую очередь Мировым банком и Европейским банком реконструкции и развития;

- повышение уровня диалога с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) до уровня «расширенного участия» (enhanced engagement) и продвижения к приобретению полноправного членства в этой организации, налаживание сотрудничества с ОЭСР относительно обмена опытом в обустройстве налоговой системы, сборе, обмене и анализе статистических данных, повышение доверия к отечественной финансово-банковской системе и т. д.;

- активизация переговорного процесса относительно создания зоны свободной торговли между Украиной и Евросоюзом, учитывая необходимость сохранения асимметричных условий взаимного открытия рынков;

- инициирование создания на уровне СНГ многостороннего органа по урегулированию торговых споров относительно тарифных и нетарифных ограничений торговли между членами Содружества;

- использование членства Украины в Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) для расширения участия Украины в программах ослабления проблемы голода, что будет способствовать расширению внешних рынков для украинской аграрной продукции;

- широкое использование международных взаимосвязей негосударственных организаций для защиты интересов украинских предприятий на мировых рынках, распространение информации о торговых и инвестиционных предложениях, улучшение имиджа отечественных компаний и приобретение их международной сертификации, популяризация партнерского имиджа Украины в мире и т. д.

4. Адаптация к вызовам послекризисной мировой экономики будет побуждать к прагматизации подходов к определению приоритетов политики Украины относительно региональной экономической интеграции.

³ Recently Acceded Members – группа стран, недавно присоединившихся к ВТО.

В условиях создания Таможенного союза Беларуси, Казахстана и Российской Федерации, на долю которых в 2009 году приходилось 43,7 % импорта и 36,5 % экспорта Украины, необходимо уделить первоочередное внимание заключению соглашений о преференциальном и наиболее полном доступе украинских товаров на рынки стран Таможенного союза, регулированию стоимости энергоносителей и условиям их снабжения и транзита, упрощению условий создания совместных предприятий и осуществлению общих инвестиционных и производственных проектов с партнерами из названных выше стран.

На принципах обеспечения максимальной выгоды для отечественных товаропроизводителей необходимо завершить подготовку Соглашения об ассоциации с Европейским Союзом, в частности ее экономической составляющей – Соглашения об углубленной зоне свободной торговли (ЗСТ+). На пути создания зоны свободной торговли с ЕС следует сконцентрироваться на долгосрочной стабилизации торговых отношений на паритетных принципах и поэтапной либерализации доступа европейских компаний на отечественный рынок. Следует добиваться согласия ЕС на применение относительно Украины асимметричной торговой политики, при которой Украина будет иметь переходный период для приобретения конкурентоспособности на рынках ЕС. К важным направлениям в сотрудничестве с ЕС принадлежат:

- внедрение механизмов противодействия антидемпинговым и другим ограничительным мерам относительно украинских производителей на рынке ЕС;
- налаживание информационного обмена относительно взаимных товарных и инвестиционных предложений компаний Украины и стран ЕС;
- расширение общих инвестиционных проектов при участии европейского капитала в стратегических отраслях украинской экономики;
- расширение сотрудничества Украины и ЕС в научно-технологической сфере;
- сотрудничество в сфере обеспечения энергетической безопасности ЕС.

В рамках инициативы «Восточного партнерства» Европейского Союза Украина, пользуясь достижениями интеграции в европейское экономическое пространство, имеет основания получить роль субрегионального лидера, способствуя формированию кооперационных связей со странами-членами ЕС и членами СНГ, обеспечению диверсификации поставок энергоносителей из Каспийского региона Евро-Азиатским нефтяным транспортным коридором «Одесса–Броды–Плоцк–Гданск» и (потенциально) газопроводом «Белый поток», координируя многосторонние проекты относительно модернизации газотранспортной системы Украины.

Создание Средиземноморского союза должно побуждать к более эффективной деятельности Организацию черноморского экономического сотрудничества в сферах налаживания сотрудничества со странами ЕС и Средиземноморья, активизации работы относительно учреждения Черноморской зоны свободной торговли, проведения согласованной экономической политики в ряду отраслей, скоординированное развитие которых отвечает общим интересам стран ЧЭС и ГУАМ (в первую очередь в сферах энергообеспечения, транспорта, туристического и рекреационного бизнеса, пищевой промышленности), создания транспортных коридоров и согласования правил транспортировки транзитных грузов стран-членов ЧЭС, сохранения морских экологических систем и т. д.

Формирование новых центров глобального экономического роста ставит в повестку дня внешнеэкономической стратегии Украины задачи формирования и развития взаимовыгодного сотрудничества с динамическими странами, которые проходят путь модернизации экономики. Налаживание тесного торгового, инвестиционного и кооперационного сотрудничества с Китаем, Индией, Бразилией, Южной Кореей, Российской Федерацией, Казахстаном будет способствовать включению Украины в процесс формирования новых моделей экономического развития, основой которых становится непрерывное обновление экономических систем на основе технологической, социальной модернизации.

Перспективным видится торгово-экономическое сотрудничество с Китаем и странами АСЕАН в рамках наибольшей в мире по численности населения (1,9 млрд чел.) зоны

свободной торговли «КИТАЙ–АСЕАН». Вместительные рынки Азии потребляют значительную часть украинской сырьевой продукции, которая делает их приоритетными торгово-экономическими партнерами Украины. Между тем наличие интереса ряда азиатских государств к технологическим возможностям Украины в авиастроительной, ракетно-космической, военно-технической отраслях, электроэнергетике открывает возможности существенного улучшения структуры экспорта в регион, а также использование кредитно-инвестиционных ресурсов крупнейших стран Азии для поддержки украинской экономики.

С целью более эффективного продвижения продукции отечественных товаропроизводителей на зарубежные рынки, налаживание действенного сотрудничества в инвестиционной сфере целесообразно рассмотреть вопрос о приобретении Украиной статуса наблюдателя при ведущих международных экономических группировках – Шанхайской организации сотрудничества, Средиземноморском союзе, Организации исламской конференции, Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) и т. д.

Раздел 2.

ГУМАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

2.2.1. Основные системные деформации и «институциональные ловушки» социальной политики

1. Структурные деформации национальной экономики и неадекватность участия в международном разделении труда непосредственно отражаются на гуманитарных показателях экономического развития – уровне и качестве жизни и социальной защиты в Украине.

В период перманентных избирательных кампаний социальная политика осуществлялась как серия разрозненных, преимущественно политических решений, принимающихся преимущественно не с целью преодоления системных диспропорций, а для получения электоральных преимуществ или в качестве тактики быстрого реагирования на прямые угрозы в социальной сфере. В период экономических реформ в стране не только не были сформированы необходимые эффективные социальные и экономические институты, но и, наоборот, произошло становление и развитие институтов, ставших «институциональными ловушками» социальной политики. Среди таких системных недостатков:

- **отсутствие общенациональной модели реализации социальной политики.** На социальную сферу распространяется либеральная концепция развития, присущая экономике в целом, однако уровень реформированности социальной сферы, определяющий готовность к либеральной модели, довольно низкий. На практике формируется недопустимый разрыв между декларациями, закрепленными в нормативно-правовых актах, включая Конституцию Украины, и социальными реалиями Украины. Отсутствие четких стратегических приоритетов социальной политики ведет к распылению средств и тотальному недофинансированию социальных учреждений. Современная социально-экономическая политика определяется парадигмой, согласно которой социальные расходы рассматриваются как нагрузка на бюджет и соответственно на экономику. В результате предметное решение социальных проблем откладывается до экономического оживления и подъема;

- **глубокое социальное расслоение и высокая поляризация доходов.** Позитивная динамика показателей роста реальных доходов населения сопровождается поляризацией общества по уровню жизни в результате стремительного роста наивысших доходов и заработных плат, концентрация которых увеличивается. Украина стала одним из рекорсменов неравенства на постсоветском пространстве – коэффициент Джини здесь достиг 0,33. Чрезмерное социально-экономическое неравенство является основным препятствием повышения темпов социально-экономического роста на основе расширенного воспроизводства человеческого капитала, существенно снижает позитивный эффект экономического развития для социальной сферы, играет значительную дезинтегрирующую роль в обществе;

- **недееспособность трансфертной политики государства.** Сложившаяся система социальной поддержки, основу которой составляют общие социальные трансферты, субсидии на товары и услуги, а также категориальные льготы, принципиально не способна выполнять задачу перераспределения ресурсов в пользу тех, кто наиболее в этом нуждается. Социальные потребности самых уязвимых слоев населения не удовлетворяются, что приводит к постоянному воспроизводству высокой бедности населения. Переход к рыночным принципам организации экономики не привел к радикальному реформированию системы социальной защиты с существенным повышением адресности предоставления помощи гражданам. На фоне свертывания социальных программ в сферах образования, здравоохранения, культурной и социальной политике происходит фактическое замещение расходов на развитие этих сфер, обеспечивающих формирование человеческого капитала, постоянным увеличением видов социальной помощи и льгот. В целом Украина имеет обязательства по предоставлению 156 видов социальных льгот, гарантий и компенсаций 230

категориям населения; правом на льготы пользуются 19,5 млн граждан, что составляет более 40 % населения;

• **провал реформирования пенсионной системы в Украине.** Украина – единственная страна на постсоветском пространстве, в которой пенсионная реформа не сформирована и не воплощена в жизнь. Это приводит к чрезмерной пенсионной нагрузке на работодателей, высокому уровню теневой занятости и теневой оплаты труда значительной части работоспособного населения, что замедляет усовершенствование солидарной системы и усложняет формирование бюджета Пенсионного фонда. Солидарная система пенсионного обеспечения базируется на сугубо фискальном перераспределении ресурсов и не соотносится с показателями экономического развития страны, повышение размера пенсий опережает рост фонда оплаты труда. Следствием этого является хронический дефицит Пенсионного фонда, требующий покрытия из государственного бюджета и тормозящий проведение пенсионной реформы;

• **неинституционализованный рынок труда и отсутствие его структурной модернизации.** В период трансформационных изменений в экономике Украины существенные институциональные ограничения развития национального рынка труда обусловили приоритетное использование преимущественно таких нестандартных механизмов его адаптации, как гибкое маневрирование длительностью трудового процесса или оплатой труда вместо реструктуризации занятости. Такие специфические механизмы адаптации трудовых отношений проявились в возможности предприятий удерживать избыточное количество занятых за счет сохранения низкого уровня заработной платы и значительных объемов задолженности по ее выплате, то есть фактически игнорируя требования законодательства и контрактов. Проблемы деинституционализованного рынка труда сопровождаются значительными социальными издержками, в первую очередь в виде активных миграционных процессов, обесценивания и деквалификации рабочей силы, других проблем. Таким образом, неструктурированный рынок труда углубляет кризисные явления в экономике, сдерживает структурные преобразования, препятствует созданию предпосылок для стабилизации, приводит к декапитализации человеческого потенциала Украины;

• **обесценивание знаний и труда.** Высокие количественные показатели образовательной сферы никак не отражаются на уровне развития экономики и жизни населения. Непоследовательность реформирования системы образования вместе с сокращением объемов ее финансирования привели к формализации государственных гарантий общедоступности и бесплатности среднего и профессионального образования. Снижается доступность образования, углубляется разрыв образовательного уровня жителей городов и сел, выпускников полных и малокомплектных школ. Ухудшается реализация принципа единства учебы и воспитания, взаимодействие между образовательной системой и производством, в частности происходит чрезмерное сокращение высокочрезмерных специальностей естественнонаучного и технического направлений, без которых невозможен переход к устойчивому развитию общества и инновационной модели экономической системы. Среднее и высшее образование, профессиональное обучение значительно отстают от потребностей современного рынка труда, высоких требований его конкурентной среды. Следовательно, сохраняется разрыв между уровнем полученного образования и уровнем дохода, что дестимулирует молодежь в получении действительно качественного, необходимого для общества образования, «размывает» стремление к получению профессиональной квалификации как жизненно важной ценности. Несмотря на длительный период экономического роста, труд в Украине не стал гарантией достойного уровня жизни граждан. Количество граждан, получающих заработную плату ниже прожиточного минимума, составляет 25,5 % трудоустроенных, то есть более 3 млн работающих в Украине своим трудом не могут обеспечить минимальный уровень потребления;

• **значительное ухудшение демографических характеристик населения.** По данным Европейского регионального бюро ВООЗ, средняя ожидаемая продолжительность жизни в Украине составляет 68,2 года. Этот показатель ниже аналогичного средневро-

пейского более чем на 10 лет. Демографическая структура стремительно смещается в сторону старения населения. Нарушение нормального хода процессов естественного воспроизводства привело к уменьшению доли лиц в возрасте, ниже работоспособного, и увеличению количества лиц работоспособного возраста и старше, что в целом повлекло за собой увеличение демографической нагрузки на работоспособное население. Численность умерших на протяжении последних 19 лет существенно превышает численность новорожденных. Депопуляция дополняется миграционными потерями населения репродуктивного возраста и высокого профессионально-квалификационного уровня;

• **ухудшение условий жизни и здоровья граждан** из-за нерационального питания, распространения вредных привычек, действия стрессовых факторов, снижения качества медицинского обслуживания. Ухудшение состояния здоровья населения приводит к снижению качественных и количественных характеристик человеческого потенциала Украины, обуславливает рост нагрузки на сферы медицинской и социальной помощи, снижает благосостояние граждан.

2. Мировой финансово-экономический кризис продемонстрировал необходимость коренного переосмысления механизмов и моделей государственного регулирования социальных процессов. Кризис выявил, что существующие возможности интеграции общества на основе либеральной модели развития исчерпали себя, дополнительно заострил внимание на необходимости эффективной капитализации национального человеческого потенциала. Резко ухудшились показатели человеческого развития. Согласно Отчету ООН «Преодоление препятствий: человеческая мобильность и развитие» в 2009 году Украина заняла 85 место из 182 стран в рейтинге человеческого развития, ухудшив свой показатель по сравнению с 2005 годом на 7 позиций.

Экономический кризис повлек закрытие ряда предприятий, задержки с выплатой заработной платы, значительное снижение реальных доходов, существенные структурные диспропорции в использовании трудового потенциала. Высокий уровень безработицы наблюдается среди молодежи: по данным Государственной службы занятости, в 2009 году только 32 % выпускников вузов получили работу.

В дальнейшем следует ожидать активизации процессов высвобождения работников в ходе финансовой санации и структурной модернизации предприятий, ведущих к превращению части циклической (временной) безработицы в структурную (хроническую) как в отраслевом, так и в региональном разрезе. Это потребует специальных действий по обеспечению межрегиональной и межотраслевой мобильности рабочей силы.

Введенный в кризисный период режим жесткой экономии бюджетных средств, который, вероятно, сохранится на ближайшее время, будет концентрировать бюджетные расходы на финансировании социальной сферы, в первую очередь, на выплате заработной платы. Ухудшение материальной базы социального сектора экономики - образования, здравоохранения, учреждений культуры, обусловлено минимальным уровнем инвестирования в развитие инфраструктуры в течение длительного периода, содержит риск ее дальнейшего упадка и вынуждает искать альтернативные и солидарные источники социальных инвестиций.

2.2.2. Принципы, направления и средства новой социальной политики

1. Глобальные вызовы посткризисного мира вынуждают искать новые пути преодоления системных противоречий социальной сферы. Их достижение возможно путем глубокого реформирования социальной политики, предусматривающего модернизацию как ее парадигмы и приоритетов, так и механизмов реализации. Сценарий модернизации должен опираться на идеологию «субсидиарного государства», обеспечивающую социальные гарантии в той мере, в какой общество не в состоянии сделать это самостоятельно. Новая политика предусматривает решение проблем социальной сферы с учетом имеющихся бюджетных и общих ресурсных ограничений при активном содействии

вии вхождению Украины в число конкурентоспособных социальных государств с высоким уровнем жизни. Должны быть обеспечены равные возможности для самореализации личности в обществе, базовые социальные гарантии и жизненно важные интересы всех слоев населения. Рост инвестиций в человеческий капитал, развитие социальной инфраструктуры, через которую происходит формирование кадрового, социального, интеллектуального потенциала общества, способны превратить социальную политику в один из ведущих факторов обеспечения конкурентоспособности национальной экономики в современных условиях.

Такая смена подходов кажется возможной благодаря в целом завершённому переходу к рыночной экономической системе и созданию системы базовых правовых норм и рыночных институтов, обеспечивающих развитие рыночных отношений и входящих в систему солидарной социальной ответственности.

Ослабление популистских ориентаций и осознание неизбежности социально болезненных, однако необходимых изменений формируют общественную готовность к реформам. При этом вектор реформ, в том числе непопулярных, должен быть направлен на последовательное интегральное включение человеческого капитала нации в экономические процессы и установление четкой связи между экономическими и социальными результатами развития. Социальная сфера как фактор капитализации человеческого потенциала должна стать одним из ключевых механизмов выведения Украины из финансово-экономического кризиса.

Ответом на стратегические вызовы должна стать социальная стратегия (доктрина), адекватно оценивающая социальное положение, определяющая предпосылки и пределы возможностей социальных изменений, устанавливающая принципиальные подходы к долгосрочному социальному развитию, его задачи и основные направления, средства реализации, а также ожидаемые результаты. Социальная политика должна согласовываться с экономической, финансовой, научно-технической и другими составляющими государственной политики. Социальная стратегия должна быть основой общественного договора об основных ориентирах и приоритетах социального развития, обеспечивающих:

- возрождение и приумножение социальных и культурных ценностей общества;
- кардинальное повышение роли знаний и труда в развитии общества;
- усиление ответственности граждан за собственное благосостояние и развитие страны;
- формирование социальной структуры общества европейского образца;
- обеспечение долгой здоровой жизни граждан.

2. С целью приведения социальных обязательств государства в соответствие с экономическими возможностями необходимо произвести полную инвентаризацию существующего социального законодательства, в частности – стоимостную оценку действующих законов, касающихся социальной сферы. За каждым из таких законов должен быть закреплен источник финансирования – средства бюджетов разных уровней, социального страхования, солидарное государственно-частное финансирование или альтернативные источники. На законодательном уровне должно быть обеспечено соответствие между выполняемыми функциями и необходимыми ресурсами. Для прогнозирования последствий для общества в обязательном порядке необходимо провести социальную экспертизу всех проектов законодательных и исполнительных актов, а также проектов соглашений с другими государствами и международными организациями.

Целесообразно принять рамочный Закон «О социальной политике Украины», который должен определить:

- направления государственной социальной политики на этапе становления основ социального государства;
- разделение сфер ответственности органов государственной власти, местного самоуправления и самоорганизации граждан за проведение социальной политики;
- вопросы совместного ведения на принципах государственно-частного партнерства;

- основы финансового, кадрового, научного, информационного, правового и организационно-технического обеспечения социальной политики.

3. Системность реформирования социальной политики требует обязательного внедрения принципов солидарной социальной ответственности путем привлечения бизнеса к решению части социальных проблем. Государство как стратегически ориентированный субъект через комплекс специальных стимулов должно стимулировать бизнес брать на себя социальную ответственность. Такими стимулами должны стать:

- фискальные средства – меры должны касаться сфер, в которых позитивный эффект для общества существенно перевешивает конкретный экономический эффект для предприятия. Их использование тесно связано с процессами реформирования налоговой системы и межбюджетных отношений и должно быть предусмотрено в процессе доработки Налогового кодекса Украины;

- активное пропагандирование ценностей и стандартов социально ответственного бизнеса, повышение информированности общества о лучших и успешных практиках, развитии таких средств поощрения социально ответственного бизнеса, как рейтинги социальной ответственности и качества, проведение соответствующих конкурсов, премирование, присвоение почетных званий, награждение и т. д.;

- государственная поддержка национальных и международных инициатив, связанных с социальной ответственностью, содействие внедрению международных социальных стандартов ведения бизнеса и задействование компаний, работающих на территории Украины, в национальных программах и международных инициативах социальной направленности;

- институционализация отношений государственно-частного партнерства путем формирования соответствующей нормативно-правовой базы и определения ответственных институтов государственной власти и местного самоуправления;

- поощрение создания «социальных» организационно-финансовых институтов – медицинского страхования на принципах самоуправления - больничных касс, кредитных союзов, объединений совладельцев, потребительских кооперативов и т. п.

2.2.3. Стратегические ориентиры долгосрочного социального развития и пути повышения качества человеческого капитала

1. Стратегической целью социальной политики Украины является последовательное повышение уровня жизни населения на основе самореализации каждого гражданина, снижения уровня социального, экономического и культурного неравенства, восстановление экономической и социальной роли страны в мировом сообществе. Обеспечение долгосрочной конкурентоспособности Украины в глобализированном мире требует повышения качества жизни самых многочисленных слоев населения как условия формирования среднего класса – основы стабильности общества. Практическая реализация такого принципа превращает государственную политику в один из ведущих факторов социального развития, делает ее действенной составляющей стратегии достижения национальной интеграции и основным механизмом формирования нового качества жизни человека.

Это новое качество будет заключаться в создании условий для надлежащей реализации принципов социальной справедливости, предотвращения социального отторжения, реализации способностей каждого члена общества путем обеспечения возможностей для продуктивной занятости и получения дохода, соответствующего значимости его труда для общества и гарантирующего ему достойный уровень жизни и удовлетворение физических и духовных потребностей.

2. Обеспечение надлежащего уровня доходов граждан является доказательством возможности общества защищать право человека на достойную жизнь. Решение задач повышения уровня доходов населения, преодоления бедности, уменьшения имущественного расслоения создает основу для эффективного сохранения и воспроизводства

трудового потенциала, развития здравоохранения, образования, культуры, а также отраслей социальной инфраструктуры. Основными задачами в этой сфере являются:

- устранение хронической диспропорции между результативностью труда и заработной платой, приближение уровня заработной платы к реальной стоимости рабочей силы на рынке труда, поэтапное приближение оценки труда украинского работника к оценке труда аналогичных категорий работников европейских стран;

- повышение доли заработной платы в ВВП, обеспечение стабильного роста реальной заработной платы как признака взаимосвязи индивидуальной трудовой активности и экономического роста страны;

- устранение диспропорций в механизмах перераспределения дохода и снижение уровня расслоения по доходам, преодоление глубокого имущественного расслоения и содействие развитию среднего класса;

- практическая реализация пенсионной реформы с постепенным переходом к обязательной накопительной системе пенсионного страхования и ускоренным развитием параллельной системы добровольного пенсионного страхования с конечной целью – не допустить, чтобы пенсионеры находились за чертой бедности;

- создание эффективной системы защиты населения от социальных рисков.

3. Гибкий эффективно функционирующий рынок труда является весомой составляющей современной социальной политики. Процессы глобализации экономики обостряют конкуренцию за квалифицированную рабочую силу. Такая конкуренция приведет к повышению требований к заработной плате, безопасности и условиям труда, социальным гарантиям и т. п.

Практическое использование человеческого потенциала нации должно обеспечиваться созданием условий для достойного труда. Реализация права человека на труд играет определяющую роль в процессе его социализации, создает мотивацию для самосовершенствования и развития, является обязательным условием конструктивной консолидации общества. Оптимизация структуры занятости, трансформация системы оплаты труда и усовершенствование регулирования рынка труда не только дадут возможность достичь существенного повышения уровня жизни широких слоев населения, но и будут способствовать созданию социальной структуры общества по европейскому образцу.

Основными задачами государственной политики на рынке труда являются:

- повышение качества рабочей силы и развитие ее профессиональной мобильности через формирование системы профессионального образования с учетом государственных приоритетов развития экономики;

- формирование цены труда на основе общественного договора, в котором участвуют все субъекты трудового процесса: работники, предприниматели, государственные и социальные институты;

- приведение дифференциации оплаты труда в соответствие с ее количеством и качеством;

- введение гибких форм занятости с целью решения проблем безработицы, поиска новых источников рабочей силы и оптимизации ее использования;

- внедрение новейших социально-правовых механизмов регулирования трудовых отношений через развитие коллективно- и индивидуально-договорного регулирования вопросов в сфере труда и социальной защиты;

- повышение мобильности рабочей силы путем распространения информации о состоянии региональных рынков труда, стимулирования спроса на рабочую силу, разработки экономических механизмов поощрения работодателей на создание новых рабочих мест, в первую очередь в трудоизбыточных регионах, развития вахтенных методов временного трудоустройства, демократизации рынка жилья и т. п.;

- минимизация негативных последствий внешней трудовой миграции, принятие мер по стимулированию возвращения трудовых мигрантов на Родину и обеспечению их адаптации, в том числе путем развития предпринимательства и самозанятости;

- реализация принципов социального партнерства на рынке труда, обеспечение прозрачности трудовых отношений, открытости рынка труда для справедливой конкуренции, постепенное вытеснение его теневых сегментов;

- развитие инструментов поощрения населения Украины к самозанятости и предпринимательской деятельности.

4. Реализация стратегического курса на достижение в Украине европейских стандартов жизни требует радикального повышения качества и эффективности предоставления услуг социальной сферы. Только в случае принятия действенных мер в этом направлении возможно органическое сочетание задач стимулирования экономического роста и последовательного эффективного гуманитарного развития. Основными задачами улучшения социальной сферы являются:

- направление государственных социальных расходов в первую очередь на сохранение системообразующих элементов комплекса социальной сферы, обеспечение гарантий конституционных прав граждан, сохранение потенциала для развития социальной сферы в будущем;

- значительное повышение качества и эффективности предоставления услуг социальной сферы путем диверсификации поставщиков услуг и усовершенствования механизмов размещения и реализации заказов на их предоставление при сохранении за государством функции обеспечения минимальных социальных стандартов;

- установление комплекса обязательных при разработке программ социально-экономического развития научно обоснованных государственных социальных стандартов и нормативов, дифференцированного по социально-демографическим признакам подхода, прозрачности и общественного контроля при их определении и применении;

- приведение национальных социальных стандартов, в частности касающихся оплаты труда, уровня пенсионного обеспечения, общеобязательного государственного социального страхования, предоставления социальной помощи и т. п., в соответствие с международными нормами и стандартами;

- изменение системы социальных льгот с обеспечением их адресного характера и поэтапным переходом к предоставлению льгот в наличной форме по добровольному выбору граждан, имеющих на это право.

5. Обеспечению долгосрочных процессов воспроизводства человеческого потенциала страны должны способствовать стимулирование рождаемости, поддержка и развитие семьи. Повышение рождаемости имеет принципиально важное значение для качественного обновления общества, способствует ориентации гуманитарного развития на долгосрочную перспективу формирования современной конкурентоспособной нации. Создание полноценных условий для развития детей в гармоничной семье является оптимальным путем обеспечения стабильности и преемственности культурно-этической среды как залога восстановления общенационального единства. Целями государственной демографической политики является снижение темпов естественного сокращения населения, стабилизация его численности и создание условий для ее роста, а также повышение качества жизни и увеличение ожидаемой продолжительности жизни. Основными задачами в этой сфере являются:

- улучшение репродуктивного здоровья населения через пропаганду здорового образа жизни, внедрение соответствующих программ ранней диагностики и качественного лечения нарушений репродуктивного здоровья населения;

- улучшение качества и повышение уровня медицинского обеспечения материнства и детства, улучшение материально-технической базы акушерских и педиатрических учреждений; обеспечение их необходимыми медикаментами; расширение спектра медицинских услуг для семей, проживающих в сельской местности;

- поддержка благосостояния семей с детьми, обеспечение своевременного предоставления одноразовой материальной помощи при рождении ребенка, ежемесячной дополнительной помощи одиноким матерям и малообеспеченным многодетным семьям;

- улучшение жилищно-бытовых условий семей, в частности предоставление целевых долгосрочных кредитов на покупку или строительство жилья для молодых семей; повышение эффективности механизма льготного кредитования таких семей в зависимости от количества детей; разработка современных нормативов и условий предоставления социального жилья, усовершенствование системы адресной помощи для оплаты жилья для малообеспеченных семей с детьми;

- формирование системы общественных и личных ценностей, ориентированных на семью с двумя и больше детьми;

- приоритет предоставления поддержки семьям с детьми с целью обеспечения для молодого поколения равного доступа к образованию, медицинскому обслуживанию, профессиональной подготовке, позволяющей сформировать человеческий потенциал, отвечающий потребностям трансформируемой экономики страны.

6. Средством сохранения человеческого потенциала, укрепления креативного потенциала общества является развитие системы здравоохранения и установление приоритета здорового образа жизни. Система здравоохранения в Украине пока еще не обеспечивает достаточных государственных гарантий медицинской помощи, ее доступности и высокого качества. Сокращение инвестиций в здравоохранение привело к существенному, значительно более сильному, чем во многих других ключевых отраслях экономики, отставанию страны от развитых стран.

Для улучшения ситуации, сложившейся в сфере здоровья граждан, необходимо обеспечить качественный прорыв в системе здравоохранения – сферах профилактики, диагностики и лечения заболеваний, формирования здорового образа жизни. Основными задачами при этом являются:

- разработка и внедрение сбалансированной эффективной медико–экономической модели здравоохранения, совмещающей активное использование страховой медицины и формирование рынка медицинских услуг с сохранением гарантий предоставления квалифицированной бесплатной неотложной медицинской помощи;

- существенное расширение программ в области здравоохранения, финансируемых из государственного и местных бюджетов, ориентация их на инвестиции для усовершенствования системы здравоохранения;

- обеспечение эффективного контроля качества медицинской помощи как в государственном, так и в частном секторе предоставления медицинских услуг;

- ориентация деятельности учреждений здравоохранения на приоритетное развитие профилактики и ранней диагностики заболеваний;

- создание благоприятного для здоровья окружения: безопасности труда, потребления, жизнедеятельности, отдыха и т. п.;

- распространение и пропаганда навыков здорового образа жизни, включая правильное питание, физическую активность, отсутствие вредных привычек, оптимистическое мировоззрение, рациональные стереотипы поведения населения в разных жизненных ситуациях, осознание ответственности общества и конкретного человека за сохранение и улучшение своего здоровья и здоровья членов семьи;

- приоритетное развитие курортно–рекреационной и спортивно–профилактической сфер с целью удовлетворения потребностей населения страны в полноценном отдыхе и оздоровлении, профилактики заболеваний, возобновления физических и духовных сил человека, уменьшения социально–экономического неравенства в доступе к таким ресурсам.

7. Создание действенной системы доступного непрерывного образования должно рассматриваться как базовое условие реализации права человека на свободное развитие, провозглашенного в Конституции Украины, обеспечения достойного уровня жизни граждан. В условиях трансформации экономики и с повышением роли новейших технологий на производстве образование становится необходимым условием и основным средством превращения человеческого потенциала в качественный человеческий капитал. Образование, отвечающее потребностям общества и рынка труда, играет

мощную роль в гуманитарном развитии, поскольку позволяет сформировать у каждого человека способность быстро адаптироваться к современным социально-экономическим реалиям и обеспечивать себе необходимое качество жизни.

Реалии современного мира, социально-демографические, в том числе перспективные, тенденции Украины требуют существенного расширения образовательной сферы. К образованию должны привлекаться не только дети и молодые люди, но и лица среднего возраста, стремящиеся получить знание и навыки, необходимые для получения лучшей работы, больших возможностей для развития личности.

Следовательно, базовое образование периодически должно пополняться программами дополнительного образования. Выпускник вуза, кроме узкопрофессиональных знаний, должен также приобрести навык к учебе, развить коммуникативные способности, способность к адаптации, стремиться к самоусовершенствованию, организационной и групповой эффективности и т.п.

Основными задачами в этой сфере являются:

- обеспечение равного доступа к качественному бесплатному образованию разных социальных слоев населения, в частности в региональном разрезе;
- распространение практики формирования государственного заказа на подготовку специалистов высшими и специальными учебными заведениями для представителей социально уязвимых слоев населения;
- содействие в интеграции талантливой молодежи в научную и инновационную среду;
- обеспечение перехода к образованию по стандартам нового поколения и инновационного развития;
- применение децентрализованного подхода к профессиональной учебе с целью учета потребностей региональной экономики и удовлетворения образовательных потребностей местного населения;
- обеспечение соответствия системы повышения квалификации и подготовки кадров тенденциям развития рынка труда и потребностям человека повышать свой образовательный и квалификационный уровень в течение всей жизни;
- установление связи национальных моделей признания предыдущего обучения с европейской структурой квалификаций, повышение их сравнимости и прозрачности;
- определение основных навыков и ключевых компетенций, сокращение существенных расхождений со странами ЕС в этой области;
- создание критериев и механизмов признания и утверждения неформальных видов образования.

Такие структурные изменения дадут позитивный импульс дальнейшему развитию социальной ориентации экономики Украины. Поскольку такая система мероприятий позволяет выйти из «тупика развития», в котором оказалась отечественная социальная политика в условиях валютно-финансовой дестабилизации и усиления бюджетных ограничений, она может рассматриваться как «точка консолидации», позволяющая минимизировать конфликтность в отношениях между государством, работодателями и рядовыми гражданами.

Раздел 3.

НОВОЕ КАЧЕСТВО РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

2.3.1. Раскрытие региональных потенциалов развития

1. **Состояние экономики регионов отражает общенациональные макроэкономические тенденции, раскрывая их противоречия.** Самой актуальной проблемой на сегодня остается диспропорция в экономическом и социальном развитии регионов, которая по объемам производства валовой добавленной стоимости на душу населения достигает 2,7 раза, инвестиций в основной капитал – 3,9 раза, среднемесячной заработной платы – 1,5 раза, уровню безработицы – 5,7 раза. Кризисный период наглядно продемонстрировал рыночную отсталость региональных экономических комплексов и закрепил хроническую структурную разбалансированность даже традиционных лидеров – Донецкой, Днепропетровской и Харьковской областей. Большинство регионов Украины характеризуются низким уровнем социально-экономического развития, их экономика деформирована в пользу сырьевых отраслей, производственный комплекс разбалансирован, системообразующие производства отстают технологически, в целом использование местного ресурсного потенциала является низкоэффективным.

2. **Формирование современной региональной политики вызывает острую потребность поиска новой концептуальной основы обеспечения сбалансированного экономического и социального развития территорий Украины.**

Исчерпанность потенциала экстенсивного развития, характерная для современной Украины, деструктивные тенденции в хозяйственных комплексах регионов, иждивенческие настроения региональных управленческих элит на фоне неэффективности дотационных и субвенционных механизмов преодоления отсталости территорий свидетельствуют о бесперспективности целевого бюджетного финансирования «точечных» региональных проектов, сохранении практики применения «ручного управления» в распределении средств.

Региональная экономическая политика в Украине должна основываться на конкурентных принципах и рыночных механизмах ведения хозяйства, активизации экономических стимулов оптимального использования потенциала регионального развития и институциональных возможностей территорий, преодолении патерналистских настроений, минимизации дотационных и субвенционных механизмов поддержки регионов. Регионам должна принадлежать основная роль – разработчика, исполнителя и ответственного за реализацию такой политики. Основой взаимоотношений государства и региона должны стать паритетность интересов, приоритетность саморазвития, партнерство и ответственность.

Следовательно, применение новых подходов государственной региональной политики и социально-экономической политики регионов должно быть направлено на:

- создание на региональном уровне эффективных хозяйственных структур, ориентированных на интенсификацию использования местного ресурсного потенциала;
- формирование конкурентоспособных самостоятельных производственных региональных систем инновационного типа;
- активизацию кооперационных связей между хозяйственными комплексами разных регионов.

3. **Роль государства в стратегии регионального развития должна заключаться в формировании институциональной и макроэкономической среды сбалансированного развития регионов.** Отношения государства (центральной власти) и регионов при этом должны строиться на таких принципах:

- центры принятия решений, касающихся задач и путей текущего развития территорий, должны быть перемещены на региональный уровень;

- государство должно создать условия для экономической заинтересованности регионов в их собственном развитии, в частности через оптимизацию схем распределения национального дохода;

- государство должно выступать полноправным партнером местных органов власти и частных бизнес-структур в разработке, финансировании и реализации локальных экономических и социальных проектов;

- государство наравне с региональными и местными управленческими кругами должно нести полную ответственность за невыполнение административных, финансовых и социальных обязательств.

При этом Центр должен быть ответствен за содействие повышению конкурентоспособности экономики регионов по направлениям:

- выравнивание чрезмерных диспропорций регионального развития, прежде всего по социальным показателям;

- обеспечение гарантий прямой поддержки развития экономики отдельных регионов через государственное инвестирование в приоритетные производственные и инфраструктурные проекты, имеющие общегосударственное значение, размещение государственных заказов и заключение государственных контрактов;

- завершение комплекса структурных реформ в базовых отраслях промышленности, являющихся бюджетоформирующими для отдельных регионов страны (добывающая, металлургическая, химическая промышленность, машиностроение и т.п.), и минимизация негативных социальных последствий этих реформ;

- инициирование и участие в реализации масштабных инвестиционных и инфраструктурных проектов на условиях диверсификации источников финансирования (прежде всего в рамках подготовки к проведению Евро–2012);

- создание условий и посредничество в обеспечении эффективного вхождения регионов в систему международного разделения труда (в т.ч. во внешней торговле и сфере инвестиций, трансграничном и еврорегиональном сотрудничестве, миграции рабочей силы);

- формирование благоприятной внутренней инвестиционной среды (в т.ч. за счет льготных инвестиционных и налоговых режимов, оптимизации функционирования СЭЗ и ТПР).

4. Достижение нового качества регионального развития требует диверсификации экономики регионов за счет оптимизации использования имеющихся и поиска незадействованных местных ресурсов, перенесения акцентов на использование потенциала региональных рынков. Поиск альтернативных вариантов экономического роста, обеспечения его интенсивного характера – цель структурных реформ на региональном уровне.

Мобилизация внутренних ресурсов регионального развития и рационализация их использования должны осуществляться через:

- создание в регионах производств, не нуждающихся в специфических ресурсах и тяготеющих к внутреннему рынку (текстильная, легкая промышленность, переработка сельскохозяйственной продукции и т.п.);

- опережающее развитие и поддержка локального малого предпринимательства;

- формирование благоприятного инвестиционного климата, создание основы для государственного финансирования регионального развития на договорных принципах;

- использование внешнеэкономического потенциала регионов, их пограничного месторасположения и ориентированного на экспорт производства;

- укрепление финансовой дееспособности громад за счет упорядочивания межбюджетных отношений, расширение фискальной базы местных бюджетов и поиск небюджетных ресурсов;

- развитие региональной и межрегиональной инфраструктуры, реализация инвестиционных проектов местного значения, имеющих быстрый мультипликативный эффект;

- привлечение частного сектора к реализации региональных и местных проектов, повышение социальной ответственности бизнеса;
- развитие современных форм межтерриториальной экономической интеграции и кооперации для совместного освоения местных ресурсов и решения проблем развития территорий.

Важной составляющей интенсификации развития территорий является расширение кластеров и промышленных парков на основе высших технологических укладов. Такие формы организации производства существенно расширяют возможности использования местных ресурсов, освоения инвестиций, в т.ч. иностранных, обеспечивают доступ к новым рынкам сбыта, а также позволяют в полной мере реализовать потенциал трансграничного сотрудничества регионов. Для стимулирования развития кластеров необходимо обеспечить формирование межсекторальных и межотраслевых связей центральных и местных органов власти, органов местного самоуправления, бизнес-структур, институтов гражданского общества; законодательно закрепить их функционирование и определить налоговые стимулы размещения высокотехнологичных производств, прежде всего в экономически отсталых трудоизбыточных регионах.

2.3.2. Реформирование государственной региональной политики: от патернализма к партнерским отношениям

1. Формирование возможности органов местного самоуправления обеспечить необходимую эффективность функционирования регионального хозяйственного комплекса требует создания возможностей адекватного финансового обеспечения их деятельности в этой сфере.

Кризисный период 2008–2009 гг. выявил значительное обострение противоречий в сфере формирования местных бюджетов. С одной стороны, основные источники поступлений в местные бюджеты – налог на доходы физических лиц (77,3 % в структуре доходов) и единый налог (3,1 %) – попали под влияние циклических колебаний. С другой – налоги и сборы, не зависящие от цикличности развития, играют в структуре доходов крайне незначительную роль, к тому же расходы на их администрирование часто превышают поступления. Налог на прибыль коммунальных предприятий не превышает 2 % доходов местных бюджетов.

Главная цель реформирования структуры финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна заключаться в уменьшении доли полученных от государства ресурсов с одновременным увеличением доли ресурсов, заработанных на местном уровне. При таких условиях повышается значение альтернативных источников финансовых ресурсов органов местного самоуправления, поиск которых должен осуществляться через расширение фискальной базы и привлечение небюджетных ресурсов для реализации политики местного развития.

Органы местного самоуправления должны получить фискальную выгоду от налогов, поступление которых тесно связано с результатами функционирования экономики соответствующей территории, использованием производственной и социальной инфраструктуры местного уровня. Это позволит улучшить контроль местных органов самоуправления за уплатой различных налогов, источниками их получения и реальными размерами налоговой базы, усилить заинтересованность местной власти в повышении эффективности региональной экономики.

Нечувствительность к циклическим колебаниям и стабильность поступлений могут обеспечить такие налоги, как налог на недвижимость, плата за землю и налог с владельцев транспортных средств. Именно они должны постепенно приобрести статус системообразующих для местных бюджетов. Перечень местных налогов и сборов необходимо сократить, оставив лишь фискально значимые, в первую очередь рыночный сбор, коммунальный налог и налог на рекламу.

Органам местного самоуправления следует дать право осуществлять займы между бюджетами одного уровня при соответствующих гарантиях государства. При этом предприятия коммунальной собственности при необходимости могут стать залоговыми объектами для осуществления различных финансовых операций при участии органов местного самоуправления.

2. Преодоление ограничения бюджетных механизмов фискального перераспределения доходов и использования современных рыночных механизмов финансирования местной власти позволит расширить практику эмиссии облигаций местных займов. Это сделает возможным привлечение на местном уровне временно свободных средств физических и юридических лиц и использование их для финансирования приоритетных (критических) для местных громад потребностей. Однако использование муниципальных облигаций осложняется отсутствием надежных гарантий возвращения средств, отсутствием института, обеспечивающего вкладчикам возвращение их средств, непрозрачностью и ограниченностью доступа к информации о деятельности эмитентов муниципальных ценных бумаг. Таким образом, интенсификация привлечения финансовых ресурсов путем эмиссии муниципальных ценных бумаг требует:

- разработать и законодательно закрепить стратегические принципы развития рынка муниципальных ценных бумаг на среднесрочную и долгосрочную перспективы;
- способствовать переориентации рынка муниципальных ценных бумаг на увеличение доли долгосрочных займов через гарантийное обеспечение инвестиций;
- диверсифицировать источники доходов бюджетов развития, за счет которых погашается основная сумма долга по местным займам;
- обеспечить свободный доступ к информации о деятельности эмитентов муниципальных займов.

В условиях хронического дефицита бюджетных средств небюджетный финансовый ресурс усилит финансовую состоятельность громад, будет способствовать процессам мультипликации местных средств и реальной децентрализации финансовых ресурсов. Формирование разветвленной сети финансовых ассоциаций, союзов и филиалов кредитных организаций на региональном уровне дополнительно гарантирует привлечение инвестиционных ресурсов, способствует формированию рынка рабочей силы и перестройке инфраструктуры на местах, способствует осознанию персональной причастности членов громады к решению проблем ее развития.

3. Упорядочивание структуры государственного финансирования громад и необходимость поиска дополнительных источников поступлений требуют реформирования системы межбюджетных отношений, прежде всего межбюджетных трансфертов.

Система межбюджетных отношений в Украине свидетельствует о чрезмерной централизации бюджетных потоков, что проявляется в значительной доле трансфертов в доходах местных бюджетов (45,1 %), в преобладании необусловленных (нецелевых) дотаций выравнивания в структуре самих трансфертов (55,9 %). 25 из 27 регионов являются дотационными. Такая ситуация формирует иждивенческие настроения местной власти по отношению к государственному бюджету и не способствует поиску собственных ресурсов развития.

Реформу межбюджетных отношений следует начинать с укрупнения низовых единиц управления, что уменьшит административные расходы и позволит использовать аккумулярованные средства для решения вопросов развития. Укрупненная единица управления позволит государству установить с ней прямые межбюджетные отношения и уменьшить зависимость низовых административно-территориальных единиц от районной власти.

Следующим шагом реформы межбюджетных отношений должно стать укрепление доходной базы местных бюджетов за счет передачи им части общегосударственных налогов, в частности налога с прибыли предприятий некоммунальной формы собственности.

Третьим шагом должно стать внесение изменений в структуру трансфертов. Акцент в реформировании межбюджетных трансфертов должен быть сделан на изменении механизма организации межбюджетных отношений и увеличении доли целевого финансирования. Подавляющую часть трансфертов должны составлять целевые субвенции, использование которых будет находиться под руководством органов местного самоуправления.

Четвертый шаг реформирования системы межбюджетных отношений – внесение изменений в формулу распределения трансфертов, которая должна учитывать региональные особенности расселения, условия и сложившуюся сеть бюджетных учреждений.

Конечным мероприятием реформирования межбюджетных отношений должно стать предоставление регионам и громадам права формировать горизонтальные – между громадами одного уровня – межбюджетные отношения с тем, чтобы инициировать возможность решения ими текущих проблем без вмешательства государства, уменьшить количество реципиентных бюджетов органов местного самоуправления.

4. Развитие предпринимательства должно рассматриваться как приоритет социально-экономической политики местной власти. Опережающее развитие малого и среднего предпринимательства на местном уровне является одним из самых продуктивных средств решения ряда экономических и социальных проблем громад.

На сегодня уже созданы рамочные условия для полноценного развития малого предпринимательства. Однако экономическая политика местной власти до сих пор ориентирована преимущественно на большой бизнес. Серьезной проблемой является отсутствие условий для интеграции малого и среднего предпринимательства в региональную и национальную экономические системы. Малое и среднее предпринимательство на местах, как правило, развивается стихийно и хаотически, без направленных на оптимизацию его структуры и увеличение экономического веса усилий со стороны местной власти. Неудовлетворительная деятельность местной власти по диверсификации видов предпринимательской деятельности приводит к преобладанию на местном уровне микропредпринимательства (в первую очередь, в сфере торговли и услуг). Такая структура предпринимательства не способствует созданию рабочих мест, расширению налоговой базы и диверсификации экономики территориальной единицы. При этом инновационная активность малого предпринимательства остается крайне незначительной.

Действенность политики, направленной на поддержку малого предпринимательства, зависит от того, насколько эффективно местные органы власти и органы местного самоуправления претворяют национальные приоритеты в этой сфере в конкретные меры. Для этого в первую очередь следует преодолеть противоречия и неопределенность компетенций в полномочиях местных органов государственной власти и органов местного самоуправления в вопросах развития предпринимательства.

Задачи местной власти, направленные на повышение предпринимательской активности и оптимизацию структуры малого предпринимательства, заключаются в следующем:

- в программных документах на местном уровне определить развитие малого предпринимательства приоритетным направлением социально-экономической политики;
- всесторонне информационно и организационно поддерживать начало предпринимательской деятельности (повышение открытости и прозрачности процедур аренды помещений и производственных мощностей, выделение земельных участков; инфраструктурное обеспечение развития предпринимательской деятельности и т. п.);
- способствовать доступу субъектов малого предпринимательства к микрокредитам, в том числе за счет тесного сотрудничества с региональными фондами поддержки предпринимательства;
- развивать малое предпринимательство на селе, в том числе в сфере частного сельскохозяйственного производства, сельского и зеленого туризма, сфере услуг;
- включить сферы, привлекательные для малого предпринимательства, в перечень инвестиционных объектов, предусмотренных инвестиционными паспортами регионов, определить приоритетом привлечение инвестиций в сектор малого предпринимательства;

- оказывать консультативную поддержку субъектам малого предпринимательства в вопросах диверсификации сфер деятельности, в т.ч. на инновационной основе;
- привлекать субъектов малого и среднего предпринимательства к выполнению региональных заказов;
- осуществлять постоянный мониторинг развития малого предпринимательства на территории региона (громады) и корректировать программы развития территорий на основании его результатов.

Основными задачами поддержки инновационного предпринимательства на региональном и местном уровнях должны стать: всесторонняя организационная, финансовая, информационная и маркетинговая поддержка инновационных проектов субъектов малого предпринимательства; посредничество в установлении деловых контактов между изобретателями, потенциальными товаропроизводителями и потребителями инновационной продукции; консультации в сфере лицензирования продукции инновационного происхождения, приобретения прав интеллектуальной собственности; обучение и повышение квалификации предпринимателей, подготовка и переподготовка кадров для инновационного предпринимательства и т. д.

Важным направлением является обеспечение взаимодействия и партнерства субъектов предпринимательской деятельности с органами исполнительной власти всех уровней и органами местного самоуправления, налаживание сотрудничества между предпринимателями разных регионов, формирование системы общественного контроля за выполнением нормативно-правовых актов в сфере предпринимательской деятельности. Важную роль в поддержке развития малого предпринимательства на местах, обеспечении партнерских отношений между бизнесом и властью должны сыграть общественные объединения предпринимателей и консультативно-совещательные органы, созданные при местных органах власти. По состоянию на 1 января 2010 г. в Украине действует 901 местная и 98 отраслевых советов предпринимателей, однако их деятельность до сих пор не приобрела системный характер и не демонстрирует заметной эффективности.

5. Обязательным условием значительного снижения межрегиональных диспропорций развития должно стать преодоление диспропорции в инвестиционной привлекательности регионов. До настоящего времени около 40 % прямых иностранных инвестиций и 17 % капитальных инвестиций приходилось на г. Киев; региональные диспропорции по объемам инвестиций в основной капитал на душу населения составляют 6,9 раза, прямых иностранных инвестиций – 92,6 раза.

Создание выгодных условий для инвестиционной деятельности в регионе должно стать общей задачей центральных, местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Первоочередное внимание в деятельности местной власти должно уделяться формированию инвестиционного паспорта территории по результатам комплексного анализа ее инвестиционного потенциала; посреднической и консультативной деятельности в отношении инвесторов, предпринимателей и административных органов; рекламно-информационной поддержке внутреннего рынка и ресурсного потенциала территории; развитию рыночной инфраструктуры, улучшению общего предпринимательского климата.

Для усиления экономических стимулов инвестирования на местном уровне и влияния на хозяйственные структуры регионального уровня должны использоваться такие рычаги:

- государственный контракт как соглашение с государственными предприятиями о вложении инвестиционных ресурсов и контроле за их использованием;
- государственный заказ в качестве гарантии рынка сбыта для частных предприятий, что в целом будет способствовать улучшению инвестиционной среды региона;
- инвестиционные субвенции из государственного и местных бюджетов на выполнение инвестиционных проектов на условиях уменьшения объемов фактических расходов бюджета, участия получателя в финансировании.

Механизмы заключения государственных контрактов и выполнения государственных заказов необходимо унормировать в процедуре предоставления права местным органам исполнительной власти заключать государственные контракты, а органам местного самоуправления – делать государственные заказы. Это обеспечит децентрализацию использования средств государственного бюджета и усилит контроль за их расходованием. Государственный контракт, государственный заказ и бюджетные инвестиционные субвенции могут не только сформировать конкуренцию между регионами за их получение, но и способствовать переходу от дотационных к инвестиционным и договорным формам отношений между государством и регионами.

На увеличение инвестиционной привлекательности регионов с большим дефицитом инвестиций непосредственно будет влиять оптимальное применение специальных правовых режимов экономической деятельности, в первую очередь, в форме специальных экономических зон (СЭЗ) и территорий приоритетного развития (ТПР), для гармонизации развития регионов, повышения инвестиционной привлекательности и укрепления конкурентоспособности территорий, пресечения злоупотреблений в использовании этого инструмента.

6. Значительным фактором регионального развития должно стать полноценное участие государства в создании объектов транспортной инфраструктуры. Такие проекты имеют мощный инвестиционный и мультипликативный эффект. Реализация задач подготовки к проведению финальной части чемпионата Европы по футболу 2012 года может стать мощным импульсом перестройки отечественной транспортной сети. Формирование развитой транспортной инфраструктуры в регионах способствует усилению межрегиональных и трансграничных экономических связей, повышению конкурентоспособности региональной экономики и утверждению международного имиджа Украины как безопасной и выгодной для транзита страны.

Особое значение для Украины и ее регионов приобретает использование транзитного потенциала международных транспортных коридоров. Для реализации потенциала этого направления необходимо, в первую очередь, обеспечить соблюдение международных стандартов функционирования и обслуживания транспортной инфраструктуры, процедур пересечения границ и прохождения таможенных пунктов.

Первоочередное значение для развития транспортной сети в регионах приобретают:

- усиление координирующей роли государства в сфере развития транспортной инфраструктуры на региональном уровне и ее объединение в единую транспортную систему международного значения;
- активизация участия Украины в развитии системы международных транспортных коридоров;
- содействие формированию межрегиональных логистических систем и переход на новейшие технологии транспортного обслуживания;
- использование на местных и региональных рынках транспортных услуг современных средств связи, дорожно-транспортных и картографических систем;
- экологизация функционирования транспортной инфраструктуры, обеспечение безопасного функционирования транспортного комплекса и уменьшение негативного влияния транспорта на окружающую среду;
- создание единого общенационального информационного пространства предоставления транспортных услуг.

Участие государства в создании инфраструктурных объектов в регионах должно остаться одной из немногих форм прямого государственного финансирования регионального развития. Перспективными формами участия государства в развитии транспортной инфраструктуры регионального, межрегионального и международного значения должны стать:

- объединение под руководством центральных органов государственной власти усилий центральных, местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в вопросах приоритетного развития объектов транспортной инфраструктуры;

- прямое инвестирование или участие в диверсифицированном финансировании транспортных инфраструктурных проектов средств из разных источников (бюджетных – в рамках целевых государственных программ; инвестиционных и кредитных – в рамках государственного инвестирования и кредитования; средств местных бюджетов всех уровней; средств частного сектора);

- активное использование потенциала государственно–частного партнерства в сфере развития транспортной инфраструктуры через заключение концессионных соглашений, государственные гарантии кредитных обязательств;

- развитие договорных отношений между центральными органами власти и органами местного самоуправления регионального уровня, касающихся совместного финансирования проектов строительства транспортной инфраструктуры;

- государственная поддержка транспортного машиностроения, создание отечественных технологий, машин и механизмов для строительства, содержания и обслуживания транспортного хозяйства;

- приведение национальных стандартов состояния транспортной сферы в соответствие с международными техническими, сервисными, экологическими стандартами и стандартами безопасности движения.

Строительство и модернизация транспортной инфраструктуры, развитие логистических систем и информационных технологий на региональном уровне будут способствовать аккумуляции и мультипликации материальных, инвестиционных, кадровых ресурсов на местах, что создаст условия для получения быстрого локального экономического эффекта и в долгосрочной перспективе будет способствовать укреплению конкурентоспособности территорий.

7. Повышению уровня конкурентоспособности региона, преодолению узкой производственной специализации, укреплению позиций региональной экономики в национальном и международном масштабах должна способствовать активизация непосредственного участия регионов в международной торговле. Приоритетными задачами в этой области должны стать:

- обеспечение постоянного диалога между Центром и регионами в процессе принятия решений в сфере реформирования внешнеторговой политики;

- содействие местной власти в установлении внешнеэкономических связей предприятий, расположенных на соответствующей территории;

- развитие преференциальных таможенных режимов для использования преимуществ географического расположения Украины и потенциала пограничных и припортовых территорий;

- развитие инновационных производственных территориальных комплексов кластерного типа, ориентированных на выпуск экспортной продукции.

Существенным потенциалом развития обладают интеграционные возможности трансграничного и еврорегионального сотрудничества пограничных регионов. Реализация этого потенциала потребует:

- расширения перечня регионов, вовлеченных в трансграничное сотрудничество с Польшей, Словакией, Венгрией, Румынией, Беларусью и Российской Федерацией;

- определения трансграничного сотрудничества в рамках еврорегионов одним из приоритетных направлений стратегического развития региона и предусматривания в местных бюджетах Украины средств в поддержку программ и проектов трансграничного сотрудничества;

- расширения полномочий местных органов власти в вопросах решения общих с регионами соседних государств задач регионального и местного развития;

- усиления экономической направленности сотрудничества согласно Европейской политике соседства, в частности в сфере внешней торговли;
- активизации деятельности органов местного самоуправления в направлении создания трансграничных промышленно–территориальных кластеров, углубления трансрегиональной производственно–технической кооперации;
- создания трансграничных туристических кластеров на базе туристическо–рекреационного потенциала западных и южных регионов;
- популяризации среди общественности идей трансграничного сотрудничества, создания еврорегионов и Европейской политики соседства в целом.

Решение указанных стратегических задач региональной внешней политики будет способствовать налаживанию выгодных для украинских регионов и страны в целом экономических и культурных отношений с соседними странами, а также создадут почву для углубленного участия Украины в интеграционных процессах на европейском и постсоветском пространствах.

8. Партнерские отношения государства, бизнеса и общественности должны стать ведущим механизмом эффективного решения проблемы ограниченности ресурсов местного развития благодаря объединению усилий, потенциалов и согласованию интересов.

Характер задач, стоящих сегодня перед региональной и местной властью, политической, деловой и общественной элитой, будет определять конкретные формы государственно–частного партнерства (концессии, арендные отношения, лизинг, соглашения о распределении продукции, общем управлении государственным и коммунальным имуществом, совместной экономической деятельности). Особую роль государственно–частное партнерство должно играть в перестройке объектов местной производственной, транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуры, находящихся в критическом состоянии.

Результативность государственно–частного партнерства непосредственно зависит от согласованности принятия решений органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, учета общенациональных приоритетов при решении задач местного развития, сочетаемости провозглашенных долгосрочных приоритетов с экспериментальными (пилотными) коммерческими проектами на региональном и местном уровнях.

Роль государственно–частного партнерства повышается в связи с необходимостью привлечения частных инвестиционных ресурсов на выполнение проектов, связанных с социальной ответственностью бизнеса на местах. Ключевую роль в налаживании стабильной и эффективной связи между государством, бизнесом и громадой в решении местных социальных проблем на принципах добровольности и взаимной выгоды должны играть местные органы государственной власти и органы местного самоуправления. Развитие партнерства и повышение социальной ответственности возможно обеспечить с помощью:

- создания благоприятных условий для субъектов хозяйствования, принимающих участие в решении социальных проблем территорий;
- передачи в частную собственность и управление объектов, созданных в рамках партнерства с частичным частным финансированием;
- упрощения тендерных и других закупочных процедур за средства государственного и местного бюджета для организаций–партнеров;
- предоставления предприятиям и организациям, занимающимся шефской, спонсорской и благотворительной деятельностью, льгот для уплаты местных налогов, сборов, арендной платы, других платежей;
- финансовой поддержки негосударственных субъектов социальной политики за счет средств местных бюджетов.

Государственно–частное партнерство должно стать неотъемлемой составляющей процессов демократизации общества, институтом, способствующим обеспечению оптимального распределения полномочий и ответственности государства и бизнеса на регио-

нальном уровне, а в конечном итоге – внутренней пространственной и общественной консолидации Украины.

9. Инструментом реализации принципов партнерства в отношениях государства и регионов должно стать активное применение соглашений о региональном развитии между Кабинетом Министров Украины и Верховной Радой АР Крым, областными, Киевским и Севастопольским городскими советами. Этот механизм способен обеспечить рыночный характер экономического влияния государства на региональном уровне.

Заключение таких соглашений должно исходить из необходимости согласования государственных и региональных интересов развития территорий, а также концентрации и направления ограниченных ресурсов на приоритетные проекты развития. Это предусматривает взаимную ответственность центральных и местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления за реализацию совместных мероприятий в сфере регионального и местного развития и обеспечивает стабильность в отношениях между центральной и региональной властью. По состоянию на апрель 2010 г. из 27 регионов соответствующие соглашения заключены лишь с четырьмя областями: Донецкой, Львовской, Волынской и Винницкой. Соглашения имеют целью прежде всего решение краткосрочных и среднесрочных локальных социально-экономических проблем регионов и недостаточно ориентированы на долгосрочную перспективу.

Пути повышения эффективности договорных механизмов участия государства в поддержке регионального развития в рамках соглашений таковы:

- ликвидация недостатков и противоречий в процедурах практической реализации соглашений и оптимизация соотношения полномочий профильных министерств и других органов исполнительной власти в сфере заключения и реализации соглашений;
- синхронизация финансирования в рамках соглашений с приоритетами, определенными Государственной стратегией регионального развития на период до 2015 года и соответствующими региональными стратегиями, при условии пересмотра и уточнения последних;
- рационализация пропорций источников финансирования проектов, уменьшение доли государства и увеличение доли частного капитала;
- принятие в расчет в первую очередь региональных проектов по подготовке к проведению финальной части чемпионата Европы по футболу 2012 года;
- четкое определение полномочий сторон, совместной ответственности правительства и местной власти за конечный результат реализации договорных обязательств.

Часть 3.

ПОЛИТИКА НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАГМАТИЗМА ТА БЕЗОПАСНОСТЬ РАЗВИТИЯ

Защита национальных ценностей и интересов – основное содержание деятельности государства, а обеспечение национальной безопасности является приоритетом государственной политики. В настоящее время Украина стоит перед необходимостью выполнения работы над ошибками. После пяти лет больших иллюзий мы вернулись в своем развитии почти на 10 лет назад. Растрочены значительные интеллектуальные, материальные, социальные ресурсы. Ситуация сложная, но не безнадежная.

Стратегическая задача украинского общества и власти - становление эффективного и современного государства, определяющего приоритеты и пути своего развития, способы интеграции в мировое сообщество. Любые попытки внутренних или внешних сил поставить этот курс под сомнение, как и вернуть ситуацию в русло односторонних зависимостей, критически опасны для Украины.

Украина стремится обеспечить себе статус полноценного и равноправного субъекта в системе международных отношений, надежного партнера в решении совместных вопросов, в первую очередь со странами ближайшего окружения. Принципиальным требованием настоящего является концентрация усилий на нескольких приоритетных направлениях, отказ от плохо понимаемого многими глобализма.

Важной целью внешней политики является формирование благоприятной международной среды. Украина будет укреплять собственные возможности адекватно отвечать на внешние угрозы и вызовы национальной безопасности как на национальном уровне, так и через развитие взаимовыгодных отношений с другими странами на двусторонней и многосторонней основе.

Раздел 1.

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАГМАТИЗМА

3.1.1. Новая повестка дня внешней политики и политики безопасности

1. Первое десятилетие XXI ст. было отмечено динамичными изменениями мировой политической и финансово-экономической архитектуры. Экономический кризис активизировал поиск новых форм глобальной координации и управления рисками. Растет роль национальных государств, международных организаций и объединений, прежде всего «большой восьмерки» и «большой двадцатки». Ускорился процесс реформирования международных финансовых институтов, в частности МВФ и Всемирного банка. Трансформируется система международных отношений. Продолжается диалог о реформировании ООН и институализации новых форм обеспечения международной безопасности, в частности в Европе. От Латинской Америки до Ближнего Востока и Азиатско-Тихоокеанского региона активизировались процессы региональной и субрегиональной интеграции сфер безопасности, политики и экономики.

2. На фоне **неуклонного роста** и постепенного старения населения развитых стран сохраняется глубокая поляризация в развитии и уровне жизни между богатыми и бедными странами. Деградирует природная среда, ухудшается доступ к природным ресурсам, в первую очередь в развивающихся странах. Отсутствие эффективных механизмов нейтрализации этих вызовов провоцирует напряжение и нестабильность, активизируются радикалистские и экстремистские движения, имеющие под собой, в частности, этническую и религиозную почву, активизируется борьба за природные ресурсы и способы их поставки, увеличивается конфликтогенность, что провоцирует угрозы международного терроризма

и распространения оружия массового поражения и средств его доставки. Растет чувствительность информационных и других составляющих инфраструктуры. Продолжается соперничество за сферы влияния между глобальными мировыми «игроками», в т.ч. в Европе.

Едва ли не самым ярким подтверждением этому служит **борьба за контроль над энергетическими ресурсами**, что усиливает, в частности, напряжение и конфликтность в Черноморско–Каспийском регионе. Открытие новых источников энергоносителей превращает Кавказ и Центральную Азию в потенциально опасные зоны возможной конфронтации не только между странами региона, но и между мировыми «игроками». Усиливаются споры о новых транспортно–энергетических коридорах, что является серьезным вызовом для Украины как владельца ряда путей энергообеспечения Западной и Центральной Европы. Дальнейшего постоянного внимания требует урегулирование конфликтов в Приднестровье и на Кавказе.

Растет взаимозависимость стран, **размывается граница между внутренними и внешними аспектами безопасности**, увеличивается значение международного сотрудничества, что обусловлено усилением действия экономических, социальных, гуманитарных и экологических факторов.

3. Целесообразно направить усилия Украины на **формирование эффективных механизмов сотрудничества с влиятельными странами мира, а также с международными организациями**, в частности в вопросах безопасности – с ООН, НАТО, ЕС, ОБСЕ, ОДКБ. Приоритетом должно стать участие Украины в функционировании глобальных и региональных механизмов предупреждения и противодействия международному терроризму, экстремизму, пиратству, международной наркоторговле, нелегальной миграции, киберугрозам и т.д.

Реализация интересов Украины в рамках ООН предусматривает дальнейшее участие в миротворческих операциях ООН на основе Стратегии международной миротворческой деятельности (Указ Президента Украины № 435 от 15.06.2009) и углубление взаимодействия с ООН в этой сфере, а также сотрудничество со специализированными учреждениями системы ООН. Украине необходимо расширять представительство своих интересов в деятельности структур ООН, занимающихся проблемами устойчивого развития, изменений климата и охраны окружающей среды.

4. Ядерное разоружение – одна из ключевых задач мирового сообщества, и Украина, добровольно отказавшаяся от стратегического ядерного оружия и внесшая существенный вклад в этот процесс, ликвидировав значительное количество этого оружия, должна направлять свою деятельность на выполнение положений Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). Очередным подтверждением таких усилий Киева стал его отказ от запасов высокообогащенного урана на саммите по ядерной безопасности (Вашингтон, апрель 2010 года). В условиях реформирования существующей системы стратегической стабильности усилия государства должны направляться на конкретизацию и формализацию гарантий безопасности, полученных Украиной от ядерных стран в соответствующих международных соглашениях при присоединении страны к ДНЯО.

Украина может предложить мировому сообществу такие направления развития ДНЯО: универсализацию в вопросах присоединения к нему всех стран, фактически владеющих ядерным оружием, создание механизма контроля над выполнением обязательств ядерных государств по ядерному разоружению в соответствии со ст. 6 ДНЯО (например, в виде ежегодных докладов), а также дополнение положениями о негативных гарантиях – обязательствах ядерных государств о неприменении ядерного оружия первыми против неядерных государств, присоединившихся к ДНЯО.

Украина должна инициировать **решение проблемных вопросов нераспространения**. Во-первых, о ратификации всеми членами ДНЯО Дополнительного протокола 1997 года, усиливающего полномочия МАГАТЭ по контролю, как обязательного условия международного сотрудничества в сфере ядерной энергетики. Во-вторых, о запрете любых

поставок ядерных технологий и материалов странам, не принимающим участие в ДНЯО и не присоединившимся ко всеобъемлющим гарантиям МАГАТЭ. В-третьих, о запрете поставок оборудования и технологий для создания полного ядерного цикла в неядерные государства–члены ДНЯО, не присоединившиеся к Дополнительному протоколу 1997 года. В-четвертых, пересмотр режима поставок ядерных материалов и технологий в случае выхода страны из ДНЯО.

5. Для расширения участия Украины в мировой торговле, привлечения инвестиций внешняя политика Украины должна быть направлена на налаживание контактов и формирование механизмов сотрудничества с влиятельными международными объединениями – «**большой восьмеркой**», «**большой двадцаткой**», **ШОС, группами интересов в рамках Всемирной торговой организации**. Исключительное значение в условиях экономического кризиса приобретает сотрудничество с международными финансовыми организациями, прежде всего МВФ и группой Всемирного банка, а также ЕБРР.

Национальным интересам Украины отвечает развитие многостороннего сотрудничества в рамках международных региональных организаций, направленного на модернизацию транспортной инфраструктуры, энергетических сетей, охраны окружающей среды.

Украинская внешняя политика и политика безопасности должна исходить из необходимости более тесного международного сотрудничества, укрепления международного права и увеличения роли многосторонних институтов. Адаптация международных структур, в первую очередь ООН, ОБСЕ, Евросоюза и НАТО, для выполнения задач, необходимых для поддержания глобальной стабильности и устойчивого развития, повышения эффективности международных институтов и их возможности противостоять современным вызовам и угрозам, отвечает интересам Украины. Важным направлением политики Украины является развитие и использование консультативных механизмов по вопросам безопасности в имеющихся и новых форматах.

6. Внешнеполитическим приоритетом Украины является стратегический курс на европейскую интеграцию. Украина не может оставаться вне общеевропейских процессов и хочет включиться в перестройку системы европейской безопасности, разделяя с другими странами Европы беспокойство о защите общих ценностей и целей. Первоочередной задачей в этой сфере является, по нашему мнению, формирование зоны свободной торговли с ЕС и подписание Соглашения об ассоциации.

Внешне обусловленной и единственно возможной в нынешних условиях детерминантой внешнеполитического курса является де-факто внеблоковый статус. Эффективная реализация соответствующей политики требует прежде всего повышения обороноспособности и обеспечения модернизации оборонной сферы и сферы безопасности страны. В то же время Украина должна расширить свое участие в коллективных усилиях, направленных на обеспечение безопасности.

7. Активная внешняя политика и политика безопасности предусматривает развитие конструктивного диалога с соседними государствами, завершение обустройства государственной границы, развитие отношений с основными региональными военно-политическими силами – НАТО, ЕС и Россией. **Полномасштабный диалог с Российской Федерацией** на основе Большого договора 1997 года, за возобновление которого заплачено высокую цену, должен стать внешнеполитическим приоритетом Украинского государства. Украина должна стремиться к поступательному и равноправному развитию отношений с другими государствами регионального окружения, особенно со странами Центральной и Юго-Восточной Европы, Черноморско–Каспийского региона.

8. Для обеспечения устойчивого развития, укрепления инвестиционного и инновационного потенциала Украина должна на основе Хартии о стратегическом партнерстве от декабря 2008 года развивать сотрудничество с важным стратегическим партнером – **США**. В отношениях с Вашингтоном Украинское государство стремится реализовать взаимовыгодные проекты в сфере безопасности, экономической, социальной и гуманитарной областях, в т.ч. многосторонние – при участии России и стран ЕС. Особое значение

приобретает развитие отношений с **Китайской Народной Республикой** – ведущим становящимся государством современности.

9. Стратегически важными для Украины являются также не только **поддержка и развитие внешнеэкономической активности на традиционных направлениях, в частности на Кавказе и в Центральной Азии, но и усиление сотрудничества со странами этих регионов**. Одна из первоочередных задач - развитие отношений с мощными экономиками Индии, Бразилии, Южной Кореи. Значительное внимание будет уделено взаимоотношениям с перспективными странами Африки, Юго-Восточной Азии, Ближнего Востока и Латинской Америки. Потенциал этих экономик открывает новые экспортные возможности для национальной экономики, в частности для производителей продукции с высокой добавленной стоимостью.

Результатом реализации очерченных приоритетов внешней политики Украины должно стать укрепление безопасности государства, усиление его влияния в регионе и мире, обеспечение благоприятных условий для общественного продвижения и сотрудничества с другими государствами.

3.1.2. Европейское направление – приоритет внешней политики Украины

1. Евроинтеграция невозможна без сохранения стабильности и поддержания всеобъемлющей безопасности в Европе, основанной на понимании неделимости безопасности всех государств региона и взаимозависимости угроз. Однако, несмотря на всеобщее признание неделимости безопасности в Европе, принципиальные решения сегодня принимаются отдельными организациями и странами – НАТО, ЕС, Россией. Считаем, что национальным интересам Украины отвечает создание максимально интегрированной системы безопасности, охватывающей все пространство от Ванкувера до Владивостока. Коллективная система европейской безопасности должна гарантировать защиту и для тех стран, которые, как и Украина, не являются членами оборонных союзов или блоков. Необходимо направить усилия на усовершенствование действующего режима безопасности в Европе, основанного на принципах уважения суверенитета, территориальной целостности, нерушимости границ и приверженности общим демократическим ценностям; повышение роли ОБСЕ путем реформирования этой организации, в частности создания новых международно-правовых механизмов ее деятельности; продолжение диалога о будущем формате европейской безопасности с учетом инициатив России по заключению Договора о европейской безопасности и трансформационных процессов в НАТО и ЕС.

Украина должна выступить с собственными инициативами об обеспечении безопасности на субконтиненте и готова создать все возможности для многостороннего диалога по этим вопросам на своей территории. В случае председательствования в ОБСЕ в 2013 году Украина приложит максимальные усилия для того, чтобы вопросы безопасности и новых подходов к роли ОБСЕ стали центральными.

Для развития сотрудничества и установления доверия между государствами Европы Украина как страна-сосед ЕС и России может инициировать проведение совместных трехсторонних встреч (ЕС – Украина – Россия) по вопросам координации сотрудничества в сфере эффективного управления границами, выполнения реадмиссионных соглашений, разработки механизмов совместного противодействия нелегальной миграции, в целом решения проблем в сфере безопасности и энергетической сфере, а также участия в совместных региональных инициативах.

2. Политика внеблоковости Украинского государства требует поддержки и усовершенствования наработанных механизмов партнерства и активного участия в политическом диалоге с военно-политическими структурами Европы. Ключевое значение для поддержания стабильности на Европейском субконтиненте играет Североатлантический Альянс. Для Украины принципиально развитие партнерских отношений и доверия с НАТО как главным институтом европейской безопасности. Отношения с Альянсом должны

строиться на основе ранее достигнутых договоренностей, выполнения годовой Национальной программы, а также возможных долгосрочных планов и возможностей сотрудничества на рабочем уровне. При этом необходимо:

- в процессе развития и реформирования собственного сектора безопасности учитывать содержание стратегических концепций НАТО;
- ускорить развитие практических возможностей для сотрудничества Украины с НАТО в вопросах воздушной транспортировки, миротворческой деятельности, логистике (медицинское обеспечение), инженерно–саперного обеспечения и т.п.;
- усилить роль Совместных рабочих групп УКРАИНА–НАТО, работающих в сферах военной реформы, экономической безопасности, планирования в случае чрезвычайных ситуаций гражданского характера, научной области, сферах защиты окружающей среды, вооружений, а также пересмотреть их состав.

Усиленного внимания в сферах внешней политики и политики безопасности требует развитие сотрудничества с **Евросоюзом**, демонстрирующим в последнее время растущую готовность брать на себя ответственность в решении проблем безопасности как на глобальном, так и на региональном уровне. Отдельным направлением сотрудничества должно стать обеспечение безопасности футбольного турнира Евро–2012.

3. Обновленная система безопасности будет неполной без учета экономической, экологической и гуманитарной составляющих. Такой расширенный формат взаимодействия более всего отвечает вызовам современности, концепции «безопасности человека». Особое место в рамках европейской системы безопасности должно быть отведено гуманитарному измерению, в частности проблемам трансграничного передвижения и регуляции миграции.

Очень важным для обеспечения национальной безопасности Украины является **сохранение режима контроля над обычными вооруженными силами в Европе (ДОВСЕ)** и возобновление конструктивного диалога о выходе из кризисной ситуации, сложившейся вокруг договора. Очевидно, что настоящий Договор нуждается в обновлении. Украина должна приложить усилия, чтобы предотвратить возникновение новых линий разделения в Европе, способствовать устранению неравенства в возможностях государств–участниц ДОВСЕ и дальнейшему ограничению наступательного оружия.

Неотъемлемой составляющей политики безопасности является **энергетический вопрос**. Украина должна обеспечить реформирование собственного энергетического сектора, в частности повысить его прозрачность для устранения возможных негативных экономических последствий от реализации намерений ЕС и России строить газопроводы в обход Украины, а также обеспечить права Украины как страны–транзитера в обновленной Энергетической хартии. Основной задачей является реализация достигнутых договоренностей по результатам Совместной международной инвестиционной конференции ЕС–Украина по вопросам модернизации газотранспортной системы Украины. Необходимость поиска баланса экономических интересов всех сторон требует от Украины новых форм сотрудничества с Россией и ЕС, предусматривающие привлечение европейских и российских капиталов к модернизации и развитию украинской газотранспортной сети.

4. Реализации европейских устремлений Украины способствует **«стратегическая открытость»** партнеров. И Украина, и европейское сообщество (институты и национальные государства) формируют стратегии развития, определяют свои специфические роли и модели выживания в будущем. Эти поиски идентичности в быстро меняющемся пространстве предоставляют партнерам возможность активно участвовать в определении целей и приоритетов друг друга.

5. Одной из самых серьезных проблем на пути европейской интеграции Украины является то, что, несмотря на многочисленные декларации о европейских ценностях и нормах, **государство не разработало эффективной стратегии европейской интеграции**. Под такой стратегией понимается комплексная модель определения значимости той или иной инициативы, ее целей и приоритетов, путей и средств их реализации и ресурсов, не-

обходимых для достижения провозглашенной цели. Для ее формирования следует провести «ревизию» всех интеграционных аспектов и выделить приоритетные направления. Государственные ресурсы будут концентрироваться на решении первоочередных задач, для каждой из которых будет разработан план реализации, обеспечивающий достижение поставленной цели.

6. На данном этапе Украина и Европейский Союз переходят от отношений партнерства к принципиально новому формату – политической ассоциации и экономической интеграции. Это достижение Украины в то же время является большим вызовом: Соглашение об ассоциации между Украиной и ЕС будет юридически обязывающим документом, предусматривающим решение конкретных задач.

Ближайшей целью в отношениях Украины и ЕС является подписание Соглашения об ассоциации включительно с зоной свободной торговли (ЗСТ). Соглашение о создании зоны свободной торговли с Европейской ассоциацией свободной торговли (ЕАСТ) является важным шагом на пути создания зоны свободной торговли с ЕС. В то же время главной задачей для Украины при создании ЗСТ остается защита ее экономических интересов. Необходимо безотлагательно выработать решение для преодоления существенных диспропорций в торговом балансе между Украиной и ЕС. Украина рассчитывает на понимание европейских партнеров в этом вопросе.

Один из приоритетных вопросов сотрудничества между Украиной и ЕС - **либерализация визового режима.** В 2005 г. Украина в одностороннем порядке ввела безвизовый режим для граждан государств ЕС. Необходим ответный шаг. В этой связи предоставление Украине Дорожной карты до конца 2010 г. было бы вполне оправдано. Успешная реализация ряда задач, основными из которых являются усовершенствование системы управления государственными границами Украины, введение паспортов с биометрическими данными, создание единого миграционного органа и усиление борьбы с нелегальной миграцией, должна открыть для украинских граждан путь к безвизовому режиму с ЕС.

Украина должна воспользоваться потенциалом региональных инициатив ЕС. Особый интерес представляет инициатива **Восточное партнерство**, участие в которой открывает широкие возможности для украинской региональной политики.

Условием успеха евроинтеграционной политики Украины является **интеграция в европейское социокультурное и научно–образовательное пространство.** В настоящее время Украина только в начале этого пути. В короткие сроки следует обновить базовые концепции развития образовательной и информационной сфер и решить вопросы в сфере образования, в частности о конвергенции научных исследований и высшего образования, несоответствии существующей сети высших учебных заведений европейским требованиям, в т.ч. в рамках Болонского процесса. Необходимо обеспечить ускоренное присоединение Украины к программам ЕС об усилении инновационно–исследовательских возможностей. Это позволит осуществить структурные реформы в научной сфере Украины и значительно повысить вовлеченность украинских научно–исследовательских учреждений европейское научное сообщество.

Важным фактором интеграции Украины в единое европейское правовое и гуманитарное пространство остается **активная деятельность Украины в Совете Европы.** В период председательства в Комитете Министров Советов Европы Украина должна выразить готовность выполнить обязательства, касающиеся прав человека, свободы слова и информации, а также борьбы с коррупцией.

Важной составляющей евроинтеграционной стратегии Украины является **расширение двустороннего диалога с государствами–членами ЕС**, в первую очередь с Германией, Францией, Великобританией. Особое значение приобретает многоуровневое экономическое сотрудничество: от реализации взаимовыгодных проектов на межгосударственном уровне до промышленно–инвестиционной кооперации на уровне транснациональных компаний. Украина должна утвердиться как стабильное государство и надежный партнер, а ее достижения должны работать на создание привлекательного имиджа в государствах ЕС.

7. Евроинтеграционная политика – это, в первую очередь, инструмент осуществления внутренних реформ, целью которых является модернизация страны, построение демократических институтов и достижение европейского уровня жизни населения. Интеграция в европейское политическое, экономическое и гуманитарное пространство создаст новые возможности для модернизационного и инновационного развития общества.

Важное значение приобретает развитие отношений Украины с соседними государствами–членами ЕС. Неотложной необходимостью становится активизация диалога с **Румынией**. При этом особое внимание следует обратить на проблемы трансграничного сотрудничества, обеспечение экологической безопасности и защиты окружающей среды, в частности в бассейне Дуная, соблюдения прав меньшинств в обеих странах, закрыв таким образом путь для соответствующих политических спекуляций.

8. Дальнейшего развития требуют стратегические отношения с **Польшей**, в частности, особого внимания заслуживает совместное проведение финальной части чемпионата Евро–2012, другие проекты, например, польско–украинско–литовская миротворческая бригада. Здесь недопустимо поддаваться на провокации некоторых политических сил и потерять наработки последних десятилетий.

Позитивные сдвиги в **украинско–молдавском сотрудничестве** – начало процесса демаркации межгосударственной границы и заключение ряда двусторонних договоров о сотрудничестве – открывают перед Украиной дополнительные возможности. Кроме наращивания потенциала взаимовыгодной кооперации, это и перспектива активизации роли Украины в процессе урегулирования Приднестровского конфликта. И не только как гаранта стабильности в регионе, но и как лидера создания переговорных платформ для наработки схем и методов решения приднестровского вопроса на основе позиции, изложенной в Совместном заявлении Президентов Украины и Российской Федерации по приднестровскому урегулированию.

Приоритетом для Украины в этом вопросе должно стать урегулирование, основанное на сохранении территориальной целостности Республики Молдова.

Одновременно следует проводить работу по налаживанию диалога с руководством Молдовы об углублении украинско–молдавского двустороннего сотрудничества в различных сферах. Одной из платформ взаимодействия Украины и Республики Молдова должна стать европейская инициатива Восточное партнерство, в рамках которой предусмотрено выделение средств на реализацию совместных инвестиционных проектов.

Примером добрососедских отношений являются **украинско–белорусские отношения**. Украина и Республика Беларусь демонстрируют возможность урегулирования сложных межгосударственных вопросов, примером чему является завершение процесса ратификации межгосударственного Договора о государственной границе. Полноценное участие Беларуси в инициативе Восточное партнерство, в рамках которого государства выступают с совместными инфраструктурными проектами (в частности касающимися развития транспортной и энергетической инфраструктур), будет содействовать динамичному развитию региона в целом. Характер отношений Украины с Беларусью и ЕС свидетельствует о возможности Украины быть проводником ускоренного продвижения Беларуси по пути интеграции в европейское пространство и в полной мере реализовать энерготранзитный, торгово–экономический потенциал двусторонних отношений с Минском.

Необходимо дальнейшее развитие добрососедских отношений со **Словакией, Венгрией, странами Балтии** и другими европейскими странами.

3.1.3. Развитие взаимовыгодного сотрудничества с РФ и странами СНГ

1. Сотрудничество Украины с **Российской Федерацией** и другими странами СНГ определяется взаимным экономическим интересом, стремлением сформировать и поддерживать стабильную безопасность, крепкими гуманитарными связями. Вызовы и тенден-

ции современного мирового развития обуславливают необходимость обновления подходов двустороннего и многостороннего сотрудничества Украины с указанными государствами.

Опыт последних лет показывает, что недооценка важности отношений с Россией, несостоятельность в поддержании полномасштабного диалога разрушает общую систему внешних связей, делая невозможной практическую интеграцию Украины в европейские структуры. Убеждены, что будущее Украины – **в активном введении европейских общественных норм и построении на их основе стратегического партнерства с Россией.**

2. Позиция Украины в вопросах сотрудничества на постсоветском пространстве и экономической интеграции должна строиться в соответствии с выбранным ею курсом на европейскую интеграцию и международно-правовыми обязательствами. Исходя из этого, формы сотрудничества с Таможенным союзом будут определяться членством Украины в ВТО и созданием ЗСТ с ЕС. Желательным для Украины форматом взаимоотношений со странами Таможенного союза является создание зоны свободной торговли без исключений и ограничений. Украина будет способствовать вступлению в ВТО России, Беларуси и Казахстана. Потенциал экономического сотрудничества со странами СНГ, прежде всего с РФ, может быть использован путем модернизации действующих двусторонних и многосторонних торговых соглашений в соответствии с потребностями углубления экономического сотрудничества согласно нормам ВТО. В рамках этого важно:

- создать условия для постепенного отказа стран СНГ - участниц Договора о зоне свободной торговли от тарифных и нетарифных исключений и ограничений из режима свободной торговли в соответствии с нормами и правилами ВТО;

- разработать стратегии и программы торгово-экономического сотрудничества, четко определить в них приоритеты и указать источники финансирования, в частности разработать и принять на национальном уровне План мероприятий по реализации Стратегии экономического развития государств-участниц СНГ до 2020 года;

- подготовить Программу экономического сотрудничества Украины и РФ, включающую взаимовыгодные приоритетные проекты сотрудничества (авиация, космос, судостроение, топливно-энергетический и оборонно-промышленный комплексы, химическая промышленность и т.д.) с указанием механизмов бюджетного финансирования и финансирования со стороны международных финансовых организаций.

Приоритетными направлениями развития сотрудничества Украины с РФ следует считать:

- разработку концепции согласования и сближения национальных стандартов Украины и России на товары производственного и непромышленного назначения с действующими стандартами ЕС;

- обеспечение взаимовыгодного развития товарных рынков, расширение присутствия Украины на российском рынке капиталов, товаров и услуг через формирование и развитие прямых экономических и торговых отношений на всех уровнях, специализацию и кооперацию технологически связанных предприятий при разработке и производстве наукоемкой продукции;

- устранение препятствий на пути взаимного инвестирования при условии дозирования российских инвестиций по отраслям и регионам Украины;

- подписание с привлечением министерств, других органов исполнительной власти и торгово-промышленных палат Украины и России межправительственного соглашения о введении порядка защиты субъектов хозяйствования на рынках обеих стран от рейдеров и недобросовестных партнеров.

3. Необходимо полнее использовать возможности, предоставляемые Украине членством в структурах безопасности СНГ. Речь идет, в первую очередь, о советах министров иностранных дел, обороны, руководителей МВД, спецслужб, потенциал которых, в частности в таких вопросах, как борьба с международным терроризмом и организованной преступностью, используется недостаточно. Также институты Содружества могут быть

важной площадкой для обсуждения конфликтных ситуаций, возникающих в отношениях членов СНГ.

Внеблоковая политика Украины должна позволить устранить излишнюю политизацию в украинско–российских отношениях и вместе со всем европейским сообществом сконцентрировать усилия на поиске конструктивных решений проблем региональной безопасности. Основная цель такого сотрудничества - создание **новой архитектуры безопасности в Европе**, учитывающей интересы всех стран региона, в частности тех, которые не входят в военно-политические блоки.

Стратегическое партнерство Украины и РФ является определяющим фактором региональной безопасности. Оформление его в отдельный межгосударственный правовой документ будет способствовать более четкому пониманию содержания стратегического партнерства государств. Желательно возобновить диалог о подписании декларации о стратегическом партнерстве Украины и России. Высшим приоритетом является завершение договорно-правового оформления государственной границы Украины с РФ, демаркация ее сухопутного участка и делимитация морского пространства.

Необходимо безотлагательно закрепить условия временного базирования частей **Черноморского флота РФ** на территории Украины. Ключевым направлением деятельности соответствующей подкомиссии Украинско–российской межгосударственной комиссии должна стать выработка взаимоприемлемых соглашений по этому вопросу, направленных на минимизацию рисков и устранение конфликтогенных факторов. Неотложной задачей является обеспечение системности и адекватности управленческих решений в сфере украинско–российских отношений, а также их эффективная реализация. Одновременно будет усилена интеллектуальная поддержка деятельности Украинско–российской межгосударственной комиссии путем привлечения научного и экспертного потенциала страны.

4. Сферой общего интереса для Украины и ее партнеров по СНГ, в т.ч. стран Центральной Азии, является энергетика. Все субъекты энергетических отношений заинтересованы в поддержании необходимого уровня энергетической безопасности, достигаемого прозрачностью соглашений и понятностью схем поставки, использования и транзита энергоресурсов. Усилия Украины должны быть направлены на обеспечение именно такого механизма сотрудничества.

Экономический потенциал Центральной Азии не исчерпывается наличием месторождений нефти и газа, возможно расширение сотрудничества в других, в частности неэкономических, сферах. Страны Центральной Азии являются важными и активными участниками борьбы с международным терроризмом и наркоторговлей, и Украина будет прилагать усилия для помощи им, усиливая таким образом безопасность своих граждан.

Одной из первоочередных внешнеполитических задач Украины в ближайшие годы должен стать поиск эффективных механизмов развития регионального сотрудничества и налаживание эффективного двустороннего сотрудничества со странами Южного Кавказа. Из-за существенных изменений в политической ситуации и ситуации безопасности на Кавказе основные усилия украинской дипломатии должны быть сосредоточены на поиске механизмов минимизации противоречий, накопившихся между субъектами региональной политики в течение последних десятилетий. Таким механизмом Украинское государство видит, в частности, расширение экономического сотрудничества. Важной задачей должна стать гармонизация программ ГУАМ с соответствующими программами сотрудничества в рамках более широкого объединения - ОЧЭС - и других субрегиональных инициатив и программ.

Украине необходимо обновить **черноморский вектор внешней политики.** Для реализации потенциала регионального сотрудничества в разрешении конфликтов и вопросов энергетической безопасности важно координировать усилия с ЕС, Россией, Турцией и другими акторами. Сотрудничество в рамках **ОЧЭС** будет способствовать выработке об-

щих подходов к безопасности в Черноморском регионе. Совместная повестка дня также определяется перестройкой инфраструктурных проектов, в частности строительством Кольцевой дороги вокруг Черного моря, разработкой совместного плана морских путей сообщения, повышением эффективности грузоперевозок между странами ОЧЭС. Развитие этого сотрудничества обусловлено также необходимостью снятия геополитического напряжения в Балто–Черноморско–Каспийском регионе.

7. Особое значение приобретает усиление стратегического взаимодействия с **Турцией**, в частности в экономических вопросах, вопросах развития ОЧЭС, совместного противодействия деятельности радикальных и экстремистских исламистских организаций, нейтрализации угроз международного терроризма и организованной преступности.

Углубление отношений с Россией, странами Черноморско–Каспийского и Центральноазиатского регионов будет способствовать реализации национальных интересов Украины в Евразии в целом. Индия и Китай, постепенно выходящие на позиции мировых экономических лидеров, представляют значительный интерес для украинской промышленности и аграрного комплекса, а также для внедрения высокотехнологических разработок украинских ученых.

Раздел 2. БЕЗОПАСНОСТЬ РАЗВИТИЯ

3.2.1. Национальная безопасность: время решений

В настоящее время наибольшей угрозой национальной безопасности Украины является **критическое ослабление государственных институтов**, в первую очередь судебной системы и сектора безопасности. В Украине системно нарушается право граждан на справедливый суд, деградация судебной системы достигла критического уровня. По данным Министерства юстиции, около 70 % решений по гражданским, хозяйственным и административным делам не выполняется.

Коррупция и общая криминализация власти стала одной из опасных угроз национальной безопасности. В рейтинге восприятия коррупции международной организации Transparency International Украина опустилась с 134-го (2008 г.) на 146 место (2009 г.)

Реформы вооруженных сил, правоохранительных органов в большинстве своем ограничились декларациями и подготовкой стратегических документов. Увеличивалась политизация силовых структур, их возможности широко использовались для выполнения неприсущих им функций. Ограниченное бюджетное финансирование и коррупция существенно снижали эффективность функционирования этих структур, провоцировали их криминализацию. Красноречивым является тот факт, что финансирование сектора безопасности в Украине в расчете на 1 сотрудника втрое меньше, чем в РФ, и на порядок - чем в странах НАТО.

Украину не обошли и негативные последствия глобализации. Речь идет об усилении трансграничной организованной преступности, наркотрафика, нелегальной миграции, пиратства, киберугроз, к противодействию которым недостаточно подготовлены органы сектора безопасности.

Одной из острейших проблем гуманитарной политики и безопасности Украины является **жесткий кризис национальной идентичности** – составная часть системного общественного кризиса. Вопросы, касающиеся национальной идентичности, – языковая политика, историческая память, национально-культурные приоритеты – в условиях политического противостояния обострились до критического уровня.

Украинская власть должна **утверждать в общественном сознании идею примирения**. Для этого крайне важно и актуально разработать стратегию преодоления гуманитарного кризиса путем формирования новой модели национальной идентичности по формуле «политической нации».

Сложное положение в сфере национальной безопасности определяет необходимость разработки и реализации комплекса безотлагательных мер, которые могли бы затормозить развитие негативных тенденций и стабилизировать среду безопасности Украины. В первую очередь, **требует усиления институциональная способность Украинского государства в целом и сектора безопасности в частности**. Речь идет о сильных государственных структурах, существующих для граждан, а не наоборот. Для этого следует обеспечить выполнение следующих задач.

1. Восстановить единую вертикаль управления государством в целом и сектором безопасности в частности, а также усилить возможности и эффективность стратегического звена управления. В этом контексте особое значение приобретает трансформирование **Совета национальной безопасности и обороны Украины** для существенного повышения эффективности его деятельности. Обновленная система СНБО Украины должна стать центром выработки политики преобразований в секторе безопасности, а не оппонировать правительству и другим институтам власти. Нужно воспользоваться позитивным опытом второй половины 1990-х и ввести механизм гибких рабочих групп для решения некоторых неотложных проблем.

2. В соответствии с изменениями ситуации в сфере безопасности и определенными Президентом Украины приоритетами в сжатые сроки проработать **изменения к Закону Украины «Об основах национальной безопасности», Стратегии национальной безопасности, Военной доктрине** и выработать действенные механизмы их выполнения.

3. Уделить особое внимание **качеству кадров сектора безопасности**. Для этого улучшить процедуры отбора, подготовки и карьерного роста, обеспечить повышение материальной заинтересованности сотрудников и их морального духа. Этому будет способствовать разграничение административных и политических должностей в руководстве органов сектора безопасности и кадровая стабильность на административных и военных должностях.

4. **Усилить противодействие коррупции**, в первую очередь в правоохранительных органах и военных формированиях. Следует обеспечить дерегуляцию экономики, установить процедуры и регламенты функционирования государственных институтов, ввести антикоррупционную экспертизу проектов нормативных актов, а также реализовать принцип неотвратимости наказания. В первую очередь следует внести необходимые изменения в пакет антикоррупционных законов и ввести их в действие.

5. **Обновить концептуальные документы по реформированию сектора безопасности**, принятые в течение 2005–2009 гг. на основе наработок высшего уровня. Целесообразно создать концепции и программы развития органов сектора безопасности на период каденции Президента, исходя из новой редакции Стратегии национальной безопасности. Необходимо принять новый Уголовно-процессуальный кодекс Украины, ускорить разработку новых редакций законов о милиции, СБУ, государственной охране, внутренних войсках и т.д. Следует обеспечить баланс интересов гражданина в доступе к информации и интересов государства в охране тайн, для чего, в частности, усовершенствовать законодательство об охране государственной тайны, приняв Закон «О государственных секретах».

6. **Кардинально изменить подходы к осуществлению бюджетной политики в сфере национальной безопасности и обороны** на основании собственного опыта 2003–2004 гг., а также европейской практики. Нынешняя практика определения бюджетных отчислений в сектор безопасности согласно штатной численности вооруженных сил и других органов сектора безопасности делает невозможным реальное реформирование и развитие этих структур.

7. **Ускорить внедрение современных информационных технологий в государственных органах**. Речь идет, в частности, о возвращении к опыту отработки проекта Общегосударственной программы «Электронная Украина» в 2003–2004 гг. Особое внимание следует уделить решению этих вопросов в правоохранительных и разведывательных органах, обеспечив, в первую очередь, совместимость используемых систем. При этом приоритетной должна стать программа внедрения Единой компьютерной информационной системы правоохранительных органов по вопросам борьбы с преступностью.

Последовательное и целенаправленное принятие указанных мер должно существенно повысить потенциал органов сектора безопасности Украины и уровень ее национальной безопасности. На основе этого перечня с учетом имеющихся интеллектуальных, кадровых, финансово-материальных ресурсов, внутри- и внешнеполитических условий следует определить конкретные мероприятия.

3.2.2. Реформирование оборонной сферы

1. **Вооруженные Силы, оборонно-промышленный комплекс (ОПК) находятся в состоянии глубокой депрессии**. Вооружение и военная техника быстро теряют ресурс технической пригодности. Из-за недостаточного финансирования и противоречивой политики последних лет Вооруженные силы Украины подошли к критической меже: две трети самолетов и вертолетов не могут подняться в воздух и более половины боевых кораблей и судов обеспечения не способны выполнять задачи на море. Переоснащение вооруженных

сил новейшими образцами вооружений осложняется отсутствием замкнутых циклов их производства в оборонно–промышленном комплексе Украины.

В последние годы процессы реформирования ВСУ не сопровождались необходимой финансовой поддержкой. Большинство выделяемых ресурсов тратилось на содержание личного состава. На финансирование ВС в 2009 году существенно повлиял финансовый кризис, что привело, в частности, в том числе к накоплению социальных проблем. Из-за недостаточного финансирования выполнение Госпрограммы развития ВСУ на 2006–2011 годы практически сорвано, необходима ее существенная корректировка с учетом проблем, связанных с уточнением задач в соответствии с провозглашением внеблоковой политики, а также с уменьшением финансирования ВСУ.

2. ВСУ ограничено готовы к выполнению задач по назначению. Это объясняется как моральным и физическим износом вооружений и военной техники, так и недостаточными средствами на проведение боевой подготовки. К тому же в полной мере боевую подготовку нельзя проводить из-за нехватки исправной техники. Хуже всего обстоят дела с подготовкой в войсках, оснащенных сложной и дорогой техникой – авиационными комплексами, вооружением войск противовоздушной обороны и радиоэлектронной борьбы, военно-морских сил.

В таких обстоятельствах основные усилия государства в оборонной сфере должны быть направлены на создание ВС, адекватных современным вызовам и угрозам. Будет сформулирована четкая программа подготовки **Объединенных сил быстрого реагирования ВС Украины** к выполнению задач по назначению. Именно на развитии этих Сил должны быть сконцентрированы усилия, финансовые, материальные и другие ресурсы.

Содержание оборонной политики государства должно учитывать следующее.

1. В процессе реформирования ВС Украины необходимо решительно переходить к созданию мобильных военных частей и подразделений, в первую очередь для ведения боевых действий в конфликтах с низким и средним уровнем интенсивности с одновременной отработкой совместных действий с партнерами и союзниками, выполнения международных обязательств. Основой создания Вооруженных сил должен быть принцип оборонной достаточности.

2. Необходимо обеспечить сохранение и развитие кадрового потенциала Вооруженных сил Украины. Именно этой цели должна служить политика социального обеспечения военнослужащих ВС Украины и других военных формирований. Приоритетной должна оставаться задача перехода на модель контрактной армии.

3. Важной задачей органов сектора безопасности Украины должно стать участие в миротворческих операциях по ликвидации международных кризисов, угрожающих международной стабильности и безопасности. Условия и задачи этого участия необходимо определить в соответствующих государственных документах (законах Украины «Об обороне Украины»; «О Вооруженных силах Украины», Военной доктрине и т. п.).

4. Финансирование ВСУ должно быть тщательно отработано с учетом возможностей освоения средств по конкретным статьям расходов. В первую очередь, это касается закупки ОВТ, в частности отечественных.

5. Необходим реалистичный анализ потребностей Вооруженных сил Украины в перевооружении и определении оптимальных путей решения проблемы перевооружения. При этом основное внимание должно быть сосредоточено на максимальном использовании интеллектуального и производственного потенциала отечественного оборонно–промышленного комплекса, который нуждается в уточнении приоритетов своего развития и корректировке соответствующих программ. Вместе с тем для приобретения новейших технологий следует активизировать военно-техническое сотрудничество с передовыми государствами мира. Среди приоритетов такого сотрудничества необходимо определить:

- закупку новейших технологий и лицензий для организации производства современного вооружения и военной техники на украинских предприятиях;

- общую разработку и производство современного вооружения в кооперации с другими государствами.

6. Следует освободить Министерство обороны Украины от выполнения несвойственных ему функций и решения задач. В первую очередь, речь идет о вопросах обеспечения военнослужащих жильем, реализации земли, имущества, излишков вооружений и военной техники ВСУ, а также решениях проблемы утилизации боеприпасов и устаревших вооружений.

7. Необходимо рационализировать структуру оборонного бюджета и значительно увеличить финансирование по статьям, касающимся технической модернизации армии.

8. Дальнейшими шагами введения демократического гражданского контроля в Украине должны стать:

- обеспечение эффективного и прозрачного взаимодействия между гражданскими структурами (институтами гражданского общества) и органами сектора безопасности;

- усовершенствование процедур формирования и реализации оборонного бюджета в направлении создания необходимых условий для прозрачности и максимальной открытости этой важной составляющей бюджетного процесса.