

Комісія „Блакитної стрічки” – Україна

ПРОПОЗИЦІЇ ПРЕЗИДЕНТУ НОВА ХВИЛЯ РЕФОРМ

2005



Аналіз та рекомендації, представлені в цьому звіті, не обов'язково співпадають з точкою зору Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй. Цей звіт є продуктом колективної роботи групи провідних радників. Програма розвитку ООН не несе жодної відповідальності за будь-які погляди, представлені в цьому звіті, або за неналежне подання інформації.

Зміст

Члени Комісії „Блакитної стрічки”	2
Резюме	3
Наші ключові рекомендації	4
Передмова.....	6
Про Комісію „Блакитної стрічки”	7
Глава 1. Україні потрібна нова хвиля реформ.....	9
1.1. Мета нової хвилі реформ	9
1.2. Реформи в Україні у посткомуністичний період.....	10
1.3. Сутність проблем трансформації в Україні.....	13
1.4. Що слід зробити: бачення для України	15
Наші ключові рекомендації	19
Глава 2. Держава та громадянин: покращення держави.....	22
2.1. Відносини між державою та громадянами	22
2.2. Адміністративна реформа є життєво необхідною	25
2.3. Відносини між центральними та місцевими органами влади	30
2.4. Необхідність комплексної судової реформи	33
Глава 3. Більш ефективна та гуманна соціальна політика	37
3.1. Реформа охорони здоров'я	38
3.2. Реформа освіти	42
3.3. Покращення спрямування соціальних пілъг	44
3.4. Подолання пенсійної кризи в Україні.....	47
Глава 4. Податкові та фінансові реформи	52
4.1. Необхідність подальшої податкової реформи	52
4.2. Розвиток фінансових ринків.....	59
Глава 5. Приватизація і регуляторна реформа	69
5.1. Завершення приватизації	69
5.2. Регуляторна політика та підприємництво	73
5.3. Політика захисту конкуренції та регулювання мережевих галузей	77
Глава 6. Міжнародна економічна інтеграція України: можливості та проблеми.....	86
6.1. Пріоритетність вступу до СОТ.....	87
6.2. Укладення угоди про вільну торгівлю з ЄС.....	91
6.3. Сприяння вільній торгівлі в межах СНД.....	93
Додаток: стислий виклад рекомендацій.....	95

Члени Комісії „Блакитної стрічки”

Ірина Акімова

Андерс Аслунд, Співголова

Ден Білак

Ігор Бураковський

Марек Дабровскі

Адріан Каратницький

Ігор Коліушко

Кіт Крейн

Олександра Кужель

Дмитро Леонов

Жорж Де Меніл

Кальман Міжей

Віра Нанівська

Єжи Осятинські

Олександр Пасхавер, Співголова

Олександр Рогозинський

Бен Слей

Олександр Чалий

Олександр Шевцов, координатор

Резюме

Нині Україна перебуває у такому сприятливому становищі, якого не знала за всю свою історію. Мета цього звіту – допомогти наступній адміністрації України пропозиціями щодо нової хвилі реформ для досягнення швидкого та стійкого економічного зростання, підвищення рівня життя усього населення України. Основна мета – утримати зростання ВВП на рівні 8% на рік протягом наступного десятиліття. Найголовніша мета економічної політики – забезпечити поліпшення умов життя всього населення країни. Цей підхід відображає сутність восьми Цілей розвитку тисячоліття, прийнятих Організацією Об'єднаних Націй, до яких приєдналася і Україна.

Комісію „Блакитної стрічки” було створено за ініціативою Кальмана Міжея, помічника Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй, заступника адміністратора Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН). Представництво ПРООН у м. Києві організувало роботу Комісії, а також повністю профінансувало проект. Перше засідання Комісії відбулося у Києві 21-22 липня 2004 року. 14 жовтня було проведено друге й останнє засідання Комісії, на якому її члени обговорили весь звіт та прийняли всі надані рекомендації. Комісія мала повну редакційну незалежність у проведенні аналізу і прийнятті своїх рекомендацій.¹

Співголовами Комісії були Андерс Аслунд та Олександр Пасхавер. Членами Комісії були Ірина Акімова, Ден Білак, Ігор Бураковський, Марек Дабровскі, Адріан Каратницький, Ігор Коліушко, Кіт Крейн, Олександра Кужель, Дмитро Леонов, Жорж Де Меніл, Кальман Міжей, Віра Нанівська, Єжи Осятинскі, Олександр Рогозинський, Бен Слей, Олександр Чалий та Олександр Шевцов.

Сьогодні можна досить чітко сформулювати бачення України у майбутньому. Існує широкий консенсус щодо низки загальних цінностей. Українці бажать мати демократичну державу, рухому народом. Вони вірять у необхідність верховенства права та ринкової економіки, що базується на приватній власності. У той же час вони хочуть мати ринкову економіку з потужною соціальною орієнтацією, яка б забезпечувала кожному громадянину якісну освіту та високий рівень охорони здоров'я, а також зменшувала бідність. Українці вірять у відкритий світ без обмежень для пересування людей, ідей і товарів. Провідні політичні сили країни підсумували і сформулювали ці та інші основні цінності як „Європейський вибір”. Це не означає, що українці бажать, щоб у них усе було точно таким, як у країнах Європейського Союзу, але вказує на те, що країна прагне до більшості основних цінностей та принципів життя, які обрала Європа. Європа – це амбітна мета, з якою Україна порівнює свої досягнення, при чому не лише в економічній сфері, а, ще важливіше, - у сферах демократії та верховенства права.

Як показує досвід людства, найкращими засобами для досягнення швидкого економічного зростання є розвиток достатньо вільної ринкової економіки, що базується на приватній власності та верховенстві права. Завданням Комісії було встановити, що саме в економічній та соціальній системах є найбільш слабкими місцями, які можливо швидко виправити, щоб сприяти економічному зростанню та соціальному розвитку. Наша ціль – не стільки описати усі проблеми, з якими зіткнулася Україна, скільки вказати на найбільш критичні проблеми, які потрібно й можливо вирішити. Наші підходи реалістичні. Ми

¹ Комісія „Блакитної стрічки” функціонувала як незалежний орган, що складається з провідних фахівців. Хоча ПРООН надавала адміністративну та фінансову підтримку її діяльності, Комісія була повністю незалежною у підготовці та редагуванні цього звіту; аналіз, погляди та рекомендації, вміщені у цьому звіті, цілком належать Комісії і не обов'язково відбивають офіційну позицію ПРООН або Організації Об'єднаних Націй.

зосередилися на тому, що можливо зробити негайно, а що - протягом першого року діяльності нового керівництва країни.

Ми пропонуємо п'ять пріоритетних блоків необхідних реформ. По-перше, фундаментальною проблемою України, як і інших посткомуністичних країн, є те, що українська держава править своїми громадянами, а не надає їм послуги. Стосунки між державою та громадянами мають змінитися. Машина державної влади повинна стати ефективною за умов реального контролю з боку суспільства та верховенства права, що підвищуватиме суспільну довіру. По-друге, громадянам має бути забезпечений гідний рівень життя, що надавало б суспільству гарантовану соціальну стабільність та безпеку. По-третє, для стимулювання подальшого економічного розвитку необхідно поліпшити систему оподаткування та законодавчу базу фінансової системи. По-четверте, повинна бути проведена чітка розмежувальна лінія між державою та приватними підприємствами, що забезпечить повну гарантію прав власності. Відносини між підприємцями та державою мають бути чітко визначені у законодавстві та підтримані незалежною та компетентною судовою системою. По-п'яте, інтеграція України у світову економіку має бути забезпечена, насамперед, шляхом якнайшвидшого приєднання до Світової організації торгівлі (СОТ). Прогрес у цих ключових сферах забезпечить такий рівень процвітання України, на який вона заслуговує.

Наші ключові рекомендації

Цей звіт містить близько ста рекомендацій, які ми пропонуємо новому Президенту України втілити або хоча б розпочати втілювати протягом першого року після інаугурації. Одні рекомендації є більш важливими за інші, і тут ми визначаємо ключові пріоритети.

Найбільш фундаментальним питанням є політична реформа. З деталями цього питання пов'язано багато протиріч, проте основні принципи ясні. По-перше, потрібно досягти чіткого розподілу відповідальності та підзвітності. По-друге, дуже важливо, щоб керівництво держави несло відповідальність перед суспільством. По-третє, необхідною умовою для забезпечення підзвітності є прозорість дій влади. По-четверте, діяльність уряду необхідно перевіряти шляхом проведення ефективного, професійного та незалежного аудита.

Усі наявні економічні досягнення України ґрунтуються на утриманні фінансової та монетарної стабільності. Таку стабільність необхідно підтримувати і в майбутньому, оскільки вона є необхідною умовою для стійкого економічного зростання. Необхідно посилити незалежність Національного банку України, який повинен зосередити увагу на підтримці цінової стабільності. Тенденції до надмірного та популістського зростання державних витрат, що виникли останнім часом, викликають занепокоєння, після виборів це треба припинити. Очевидною є небезпека перегріву економіки, і на це потрібно звертати увагу вже зараз.

Усі рекомендації та їх обґрунтування детально представлені у наступних шести главах. У стислому викладі, наші дванадцять рекомендацій щодо найбільш термінових реформ є такими:

1. Провести адміністративну реформу з тим, щоб система державного управління стала більш ефективною та чуйною.
2. Провести реформу судової системи з тим, щоб судді стали незалежними, а суди більш ефективними.
3. Провести реформу адміністративно-територіального устрою для підвищення ролі місцевих органів влади.

4. Запровадити систему обов'язкового медичного страхування для фінансування охорони здоров'я.
5. Прийняти ліберальний Податковий кодекс.
6. Суттєво зменшити обсяг державних витрат, спрямувати соціальну допомогу тим, хто її дійсно потребує.
7. Удосконалити корпоративне законодавство.
8. Скасувати анахронічний Господарський кодекс та удосконалити Цивільний кодекс, орієнтований на ринкову економіку.
9. Скасувати мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення та запровадити реєстр прав власності.
10. Скасувати регуляторну дискримінацію та припинити надання субсидій підприємствам-фаворитам.
11. Вступити до СОТ у 2005 році.
12. Запровадити європейські стандарти у сфері законодавства та наблизитися до підписання угоди про вільну торгівлю з ЄС.

Передмова

Робота над звітом Комісії „Блакитної стрічки”, яка працювала під проводом Андерса Аслунда та Олександра Пасхавера, добігала кінця, коли в Україні відбувся другий тур виборів Президента. Отже, зміст цього документа було сформовано ще до безпрецедентного прояву громадянської активності, наслідком якого стало призначення повторного голосування на 26 грудня 2004 року. Рішучість громадянського суспільства України до мирного захисту свободи і права на вільні та чесні вибори заслуговує на велику повагу.

Нещодавні політичні події в Україні жодним чином не перекреслюють висновки цього звіту. Навпаки, вони засвідчують правильність „діагнозу хвороб”, які перешкоджають розвитку України, зокрема у відносинах між громадянами та державою. Сьогоднішні політичні зміни посилюють актуальність „нової хвилі реформ”, запропонованої у звіті. Більше того, виникнення оновленого, впевненого в собі громадянського суспільства України збільшує вірогідність практичної реалізації рекомендацій Комісії „Блакитної стрічки”.

Те, що звіт виявився певною мірою передвісницьким – результат колективної мудрості його авторів. У роботі над цим документом були поєднані глибокі знання команди міжнародних та українських фахівців з питань економіки, врядування, права та соціальної політики. Програма розвитку ООН висловлює щире подяку авторам за цей своєчасний внесок у політичну полеміку в Україні. ПРООН підтримує заклик до „нової хвилі реформ”, спрямованої на утримання швидкого темпу економічного зростання, покращення соціального добробуту та боротьбу з бідністю, прискорення міжнародної інтеграції та досягнення Цілей розвитку тисячоліття. Цей звіт, на думку ПРООН, є зразковим прикладом неупередженого та професійного аналізу, на основі якого сформульовані рекомендації щодо практичного вирішення нагальних проблем. ПРООН рекомендує новому Президентові та уряду якнайшвидше звернути увагу на цей звіт і висловлює готовність надати підтримку у втіленні нової хвилі реформ.

Кальман Міжей

Помічник Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй
Заступник адміністратора Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй

10 грудня 2004 року

Про Комісію „Блакитної стрічки”

Комісію „Блакитної стрічки” було створено за ініціативою Кальмана Міжея - помічника Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй, заступника адміністратора Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН).² Уся діяльність Комісії здійснювалась за фінансової підтримки ПРООН.

Перше засідання Комісії відбулося у Києві у приміщенні Представництва ООН 21-22 липня 2004 року. На цьому засіданні членами Комісії було затверджено структуру звіту, були призначені координатори по усіх главах, і розподілені завдання для дев'ятнадцяти різних авторів щодо написання проектів частин документу. Перші проекти були підготовлені протягом серпня - початку вересня. Більша частина вересня була присвячена зведенню окремих частин у цілісні глави та редагуванню. Протягом першої половини жовтня було проведено кілька зустрічей окремих груп, на яких обговорювався зміст окремих глав та звіту у цілому. 14 жовтня пройшло друге й останнє засідання Комісії „Блакитної стрічки”, в ході якого було обговорено увесь звіт та прийнято подані рекомендації. Остаточне редагування звіту було здійснене у відповідності до рішень, ухвалених на засіданні Комісії.

У результаті суттєвого редагування та колективних рішень звіт значно змінився у порівнянні з першими проектами його частин. Координаторами глав були: Олександр Пасхавер (Глава 1), Віра Нанівська (Глава 2), Олександр Рогозинський (Глава 3), Ірина Акімова (Глави 4-5) та Ігор Бураковський (Глава 6). Окремі частини звіту підготували: Олександр Пасхавер та Марек Дабровські (Глава 1); Віра Нанівська, Ден Білак, Анатолій Максюта та Ігор Коліушко (Глава 2); Олександр Рогозинський, Тетяна Андрєєва, Оксана Овчарук та Жорж де Меніл (Глава 3); Сергій Юргелевич, Дмитро Леонов, Анатолій Федоренко та Єжи Осятинські (Глава 4); Ірина Акімова, Олександр Пасхавер, Олександра Кужель та Олександр Шевцов (Глава 5); Ігор Бураковський (Глава 6). Після редагування координаторами глав увесь звіт було відредаговано Андерсом Аслундом, Беном Слеєм та Луїзою Вінтон. Дуже корисними для підготовки звіту були коментарі, отримані від членів Комісії та від широкого кола спеціалістів, серед яких: Тетяна Варфоломеєва, Валерій Геєць, Юрій Єхануров, Анатолій Кінах, Роберт Конрад, Елла Лібанова, Бйорн Маркшtedт, Бранко Міланович, Ірина Паліашвілі, Едільберто Сегура, Володимир Сіденко, Олександр Сугоняко, Ігор Шумило, Юрій Якуша.

При підготовці звіту було використано чимало відповідної літератури та результати кількох нещодавно проведених дослідницьких програм та проектів. Найбільш подібним до нашого звіту є підготовлений Всесвітнім банком Меморандум про стан економіки України (2004 рік). Головна лінія цього документа подібна до звіту Комісії „Блакитної стрічки”, але перелік тем, яким приділено увагу, дещо відрізняється від нашого, він є більшим за обсягом, містить більш детальний аналіз і призначений для аудиторії державних службовців. Програма діяльності Кабінету Міністрів України „Послідовність. Ефективність. Відповідальність” (2004 рік) також охоплює більш широке коло питань, ніж цей звіт. Вона являє собою перелік запропонованих заходів, проте у ній відсутні будь-які пояснення, чому обрані саме ці заходи. „Загальний звіт з оцінки країни по Україні” за 2004 рік, який підготувала робоча група ООН по країні, присвячений розгляду чотирьох тем, що є ключовими для ПРООН, а саме: людський розвиток із точки зору прав людини; якість державного управління та верховенство права; проблеми епідемії ВІЛ/СНІДу та проблеми охорони навколишнього середовища. Дві перші теми частково перегукуються з цим звітом.

² Організацію роботи Комісії забезпечувало Представництво ПРООН в Україні під керівництвом Маноджа Баснета - виконуючого обов'язки Постійного Представника ПРООН, а згодом - Френсіса М. О'Доннелла - Постійного Координатора Системи ООН в Україні та Постійного Представника ПРООН.

Міжнародний валютний фонд (МВФ) також готує свої регулярні економічні огляди по Україні та звіти для внутрішнього використання, у яких основна увага приділяється питанням макроекономіки. У цьому звіті ми лишаємо цю сферу поза увагою, оскільки у ній уже досягнуто значних результатів.

Заслужують на увагу ще два дослідження, проведені у 2004 році. Обидва вони стосуються інвестиційного клімату. Перше – це дослідження ОЕСР *„Поліпшення умов для розвитку підприємництва та інвестиційного клімату для внутрішніх та міжнародних інвесторів в Україні: юридичні питання, що стосуються провадження бізнесу та інвестицій”*. Друге – дослідження Європейської бізнес-асоціації (в Україні) на тему *„Перешкоди інвестуванню в Україні”*. Окрім того, ми використали велику кількість наявної літератури щодо поточних економічних питань в Україні. Зокрема ми хотіли б відзначити оглядові матеріали Всесвітнього банку, Міжнародної фінансової корпорації (МФК), Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД), Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД) та Центру економічного та соціального аналізу у Києві.

Комісія „Блакитної стрічки” функціонувала як незалежний орган. Хоча ПРООН надавала адміністративну та фінансову підтримку її діяльності, Комісія була повністю незалежною у підготовці та редагуванні цього звіту; аналіз, погляди та рекомендації, вміщені у цьому звіті, цілковито належать Комісії.

Глава 1. Україні потрібна нова хвиля реформ

1.1. Мета нової хвилі реформ

За всю свою історію Україна вперше перебуває в такому сприятливому для реформ становищі, як нині. Протягом кількох останніх років у країні спостерігається макроекономічна стабільність. Економіка переживає бум, економічне зростання прискорюється: з 9,4% у 2003 році до 13,4% протягом перших дев'яти місяців 2004 року. В основі економічного зростання – експорт та інвестиції. Обсяг експорту, у порівнянні з аналогічним періодом 2003 року, збільшився щонайменше на 51% протягом першої половини 2004 року. Україна має значне позитивне сальдо як зовнішньої торгівлі, так і платіжного балансу, а обсяг валютних резервів країни більший, ніж будь-коли. Ще ніколи в Україні не було такого підйому. Якщо країна декларує ці результати як початок довготривалого зростання, що є цілком можливим, то фундаментальним завданням для країни має стати досягнення росту ВВП на 8% щороку. Високий рівень економічного зростання – це найкращий спосіб подолати бідність та інші соціальні негаразди.

Мета цього звіту – допомогти наступній адміністрації України пропозиціями щодо нової хвилі реформ для досягнення високого та стійкого економічного зростання, підвищення стандартів життя усього населення України. Вихідна точка нашого звіту – це основні цінності, які поділяють обидва основні кандидати на пост Президента, згідно з їх оприлюдненими програмами. Основна мета – підтримувати зростання ВВП на рівні 8% на рік протягом наступного десятиліття. Набагато заможніша Ірландія успішно досягла зростання ВВП на рівні 7% на рік протягом останнього десятиліття, отже, для менш заможної України, досягти швидкого зростання легше, за умови, що її державна політика буде правильною. Тим більше, що протягом останніх чотирьох років увесь регіон Співдружності незалежних держав (СНД) демонстрував зростання ВВП на рівні 8% на рік.

Найголовніша мета економічної політики – забезпечити поліпшення умов життя усього населення країни. Україна щиро приєдналася до восьми Цілей розвитку тисячоліття, що їх прийняла Організація Об'єднаних Націй, а саме: викорінення крайньої бідності та голоду; досягнення загального рівня початкової освіти; сприяння гендерній рівності; зменшення дитячої смертності; покращення материнського здоров'я; боротьба з розповсюдженням ВІЛ/СНІДу; забезпечення сталого розвитку довкілля та розвиток глобального партнерства задля розвитку.

Як свідчить досвід людства, найкращим шляхом для досягнення швидкого економічного зростання є розвиток достатньо вільної та відкритої ринкової економіки, що базується на приватній власності та верховенстві права. Хоча поточний рівень економічного зростання в Україні навіть перевищує встановлені цілі, очевидно є вразливість країни у деяких сферах. Питання полягає у тому, які слабкі місця в економічній та соціальній системах є найбільш критичними та як їх можна зміцнити у короткотерміновій перспективі для того, щоб підтримати рівень економічного зростання та соціального розвитку. Ми не прагнули охопити усі проблеми, які має Україна, а навпаки - визначити найбільш критичні проблеми, які потрібно і можна вирішити. Наш підхід базується на реалістичному вирішенні проблем. Ми зосереджуємося на тому, що можна зробити негайно, або, принаймні, протягом першого року діяльності нового керівництва країни.

Україна має досвід розробки багатьох реформаторських програм, тому основним питанням до нас є те, що ми можемо додати до того, що вже зроблено та досягнуто. Ми хочемо сформулювати практичне бачення для України. Наше прагнення – написати програму, яку б легко сприймали і державні службовці, і більш широкі кола інтелектуальної та політичної еліти. Ми не відстоюємо позиції тієї чи іншої організації. Ми обрали п'ять

досить широких сфер, які вважаємо найбільш важливими для досягнення та підтримки економічного зростання як сьогодні, так і протягом наступного року. Ми пропонуємо не лише перелік пропонованих заходів, але й достатньо детальне обґрунтування того, чому обираємо саме ці заходи та яким чином їх необхідно здійснювати. В ідеалі ми хотіли надати наступній адміністрації конкретну програму дій, яку необхідно реалізувати в найближчій перспективі.

На сьогоднішній день загальні прагнення України є цілком зрозумілими. Існує широке сприйняття та погодження щодо певного переліку ключових цінностей. Українці бажають мати демократичну державу. Вони вірять у необхідність верховенства права та ринкової економіки, що базується на приватній власності. У той же час, вони хочуть, щоб така ринкова економіка мала потужну соціальну орієнтацію, яка б забезпечувала кожному громадянину якісну систему освіти, високий рівень охорони здоров'я, а також викорінювала бідність. Українці також вірять у відкритий світ без обмежень для пересування людей, ідей та товарів. Провідні політичні сили країни висловили ці та інші основні цінності терміном „Європейський вибір”. Це не означає, що українці бажають, щоб у них усе було точно таким, як у країнах Європейського Союзу (ЄС), це вказує лише на те, що країна поділяє та прагне до більшості основних цінностей та принципів життя Європи. Європа – це той амбітний показник, з яким Україна порівнює свої досягнення, причому не лише в економічній сфері, а, що є ще важливішим, у сферах демократії, якості державного управління та верховенства права.

1.2. Реформи в Україні у посткомуністичний період

Україна є дуже обдарованою країною. Вона має велике населення у кількості близько 48 млн. осіб з високим рівнем освіти. Вона розташована у центрі Європи та має чудовий вихід до Чорного моря з довгою лінією узбережжя. Україна володіє одними з найродючіших земель у світі, має сильні історичні традиції та широку різноманітність промислового виробництва. Україна дуже сильно страждала за радянських часів та нацистської окупації, проте абсолютно мирним шляхом в Україні було утворено незалежну єдину державу. Після прийняття Конституції у 1996 році Україна має всі основні ознаки суверенної держави.

Перехід України до ринкової економіки був одним із найбільш складних та болючих серед усіх посткомуністичних країн. Перші 10 років незалежності Україна потерпала від непересічних негараздів в економічній та соціальній сферах. Згідно з офіційними даними, ВВП країни зменшувався протягом усього десятиріччя і за період з 1989 по 1999 рік зменшився майже на 54%. Такого спаду не зазнавала жодна інша країна перехідної економіки, у якій не було війни. Поза сумнівами, офіційне визначення рівня спаду було перебільшене, проте навіть реальний спад був приблизно наполовину. При цьому спад загального рівня життя був порівняно менший, оскільки частка споживання у ВВП стрімко зросла. Проте бідних ставало більше у зв'язку зі швидким зростанням нерівності в суспільстві.

Економічний спад був викликаний багатьма причинами. Від старої соціалістичної економічної системи залишився негативний спадок. Економіка виготовляла не ті товари, які були потрібні людям; якість була низькою, а ефективність - відсутньою. Отже, які б методи не були застосовані для ліквідації старої системи та побудови нової, було очевидно, що здійснення цієї трансформації коштуватиме дуже дорого. На жаль, державна політика щодо перетворень, яка була здійснена, значно збільшила цю вартість. Винятково довге падіння рівня виробництва було ще подовжено повільним та непослідовним здійсненням реформ.

На перших порах української незалежності (протягом 1991-94 років) було досягнуто дуже незначного прогресу у переході до ринку. Політичну енергію було зосереджено

навколо перетворення колишніх радянських інституцій на українські державні інституції. В економічній політиці переважав популізм: стандартні на той час заходи включали безвідповідальне надання нових фінансово незабезпечених соціальних привілеїв, цінове регулювання, великі обсяги субсидіювання підприємств, кредитування збиткових державних підприємств, величезний бюджетний дефіцит, одночасне існування кількох обмінних курсів валют, операції взаємозаліку та друкування грошей. В результаті цього Україна потерпала від гіперінфляції на рівні більше 10 000% у 1993 році, що деморалізувало та дезорганізувало все суспільство.

Приватизацію було майже заморожено, а дерегуляція торгівлі та ціноутворення проходили дуже повільно, тобто формування реального ринку майже не відбувалося. Стара система вже не існувала, а нову систему ще не було сформовано, гроші не працювали належним чином. Фактично державні підприємства продовжували функціонувати під керівництвом старих директорів, які не знали, що їм робити у нових умовах. Підприємства були некерованими за відсутності ефективного менеджменту. За загальним рівнем прогресу економічної трансформації Україна поступалася не тільки країнам Балтії, але й Росії та іншим меншим країнам СНД, таким як Киргизія, Вірменія, Молдова та Грузія.

Після виборів Президента у липні 1994 року було здійснено перші комплексні заходи для прискорення процесу трансформації. Восени 1994 року Україна затвердила першу програму співробітництва з Міжнародним валютним фондом (МВФ), яка стала основою макроекономічної стабілізації. Відбулася цінова лібералізація, обмінні курси були об'єднані, а також було здійснено певну лібералізацію торгівлі. Бюджетний дефіцит та надання державних кредитів було взято під контроль, і у вересні 1996 року запроваджено нову постійну національну валюту - гривню. Нарешті, було розпочато програму масової приватизації за допомогою ваучерів. Проте приблизно через рік ці реформи було загальмовано, а обсяги виробництва надалі зменшувались.

Російська фінансова криза 1998 року дуже сильно відбилася на Україні. Зовнішні запозичення були вичерпані, обсяги міжнародної торгівлі у регіоні значно скоротилися, міжнародні фінансові організації запровадили більш суворі вимоги. У 1999 році Україна перебувала на межі дефолту з зовнішнього боргу, після того як у країні сталася значна девальвація національної валюти. Ця фінансова криза довела, що попередньо здійснені заходи у фінансовій сфері були недостатніми, стабільність обмінного курсу та цін виявилася нестійкою. Причини макроекономічної вразливості другої половини 90-х років крилися глибоко у мікроекономічній, структурній та інституціональній сферах. Повільна приватизація, занадто м'яка бюджетна політика, недостатня дисципліна щодо здійснення платежів (зокрема в енергетичній галузі), свавілля у сфері оподаткування, заборгованості з зарплати та пенсій, широке застосування бартерних операцій та взаємозаліків, використання зв'язків для отримання значних привілеїв та пільг робили економічне зростання майже неможливим.

На щастя, люди поступово вчилися. Наприкінці 90-х років майже усі зійшлися на єдиному: „Так далі жити не можна”. Після кризи було досягнуто макроекономічної стабілізації з мінімальним дефіцитом бюджету та суворою монетарною політикою. Інфляцію було знижено, а обмінний курс стабілізувався. Більшість підприємств було приватизовано, з'явилася критична маса приватних структур. Зароджувалася реальна ринкова економіка. З огляду на фінансову кризу та її наслідки, український уряд був змушений діяти більш обережно, підвищити рівень бюджетної та платіжної дисципліни, зменшити субсидіювання підприємств, збалансувати бюджет та усунути бартерні операції з економіки. Також уряд здійснив земельну реформу, запровадивши приватну власність на землю сільськогосподарського призначення. Спрощений режим оподаткування та деяка дерегуляція сприяли розвитку малого та середнього підприємництва, а також переконали багато малих підприємців легалізувати свою економічну діяльність, яка раніше була

незареєстрованою. Численні привілеї та пільги великим фінансово-промисловим групам були скасовані, правила гри стали більш рівними. Україна досягла не тільки макроекономічної стабільності, але й економічного зростання на рівні 6% у 2000 році. Схоже, що справи у країні повернули на краще.

Починаючи з 2000 року, українська економіка демонструє високий рівень зростання. У 2003 році зростання становило 9,4%, очікується, що у 2004 році воно досягне щонайменше 13%. Високий темп економічного зростання супроводжується непересічною макроекономічною стабільністю, до переваг якої належать майже збалансований державний бюджет, низька інфляція, стабільний обмінний курс, велике позитивне значення балансу поточних рахунків, зростання експорту, швидке збільшення обсягів валютних резервів НБУ, зменшення частки державного боргу у ВВП. Однак останнім часом показник інфляції знову почав зростати, наближаючись до двозначного річного значення. Також у ході виборчої кампанії на пост Президента загрозливо зростає рівень державних витрат.

Зростання розпочалося з експортно-орієнтованих галузей, у першу чергу металургії, харчової, легкої промисловості та телекомунікацій; за ними потягнулися сільське господарство, машинобудування та будівництво. Неабиякий економічний бум підтримується багатьма факторами, зокрема винятково високими світовими цінами на металургійну продукцію, високим зовнішнім попитом, пов'язаним у першу чергу із зростанням економіки в Росії та Китаї, значним виробничим потенціалом та великим обсягом недовикористаного людського капіталу. Результати швидкого зростання досить відчутні: хоча нерівність залишається приблизно на тому самому рівні, частка українців, які живуть у бідності, зменшилася.

Протягом останніх років Україна здійснила дуже суттєві реформи, проте вони мали досить фрагментарний характер. На початку 2000-х років більшість підприємств металургійної, хімічної, нафтохімічної галузей та частково енергопостачання в Україні були приватизовані. Проте ці приватизаційні угоди не були повністю відкритими та прозорими, переможцями виявилися здебільшого українські та російські олігархи. Значна частина української економіки все ще перебуває у державній власності та виступає великим джерелом отримання неекономічних доходів, що також сприяє утворенню слабких місць у деяких важливих секторах, зокрема, у сфері телекомунікацій, виробництва енергії та транспорту. В Україні було проведено суттєву реформу оподаткування, останнім заходом якої було запровадження з 2004 року єдиної ставки податку з доходів фізичних осіб на рівні 13%. Ці реформи зробили систему оподаткування більш сприятливою для бізнесу, проте необхідні подальші зміни у напрямку спрощення процедур та боротьби з корупцією.

В українській економіці домінує невелика кількість великих фінансово-промислових груп. Ці групи мають широке представництво у парламенті та в уряді. Хоча їх діяльність відзначається високою динамікою та конкуренцією між собою, їх процвітання пояснюється тісними зв'язками з державною владою, вони користуються особливими фіскальними та регуляторними привілеями і пільгами, тобто фактично експлуатують державу в своїх інтересах. Проблемно буде у майбутньому привести їх діяльність до дисципліни через запровадження ринкової конкуренції та рівних правил гри.

Економічна ситуація в Україні ніколи не була кращою, ніж зараз, проте це не дає жодної підстави для самозаспокоєння. Дивлячись уперед, основним завданням є підтримати стійкість нинішнього рівня економічного зростання, але при цьому не слід забувати про ризик перегріву. Інші країни перехідної економіки також досягали значного економічного зростання протягом кількох років, проте потім рівень зростання знижувався, і перед ними поставали нові макроекономічні проблеми. Протягом першого періоду економічного відродження досягти зростання досить просто за рахунок великого обсягу невикористаних потужностей та відкладеного попиту на здійснення інвестицій. Можливо,

виняткова тривалість та ступінь економічного спаду в Україні створили більший резерв такого відродження – зростання, ніж в інших країнах, проте цей імпульс поступово вичерпується. Хоча Україна і перебуває на початку інвестиційного буму, немає жодної гарантії, що він триватиме і надалі.

Для підтримки швидкого зростання Україна, як і інші країни СНД, терміново потребує здійснення нової хвилі реформ, спрямованих на вирішення головних інституціональних та структурних проблем. Ці реформи мають вийти за рамки економіки та поширитися на законодавство, адміністративну та політичну системи. Вони є необхідними для створення сприятливого бізнес-клімату та для інтеграції України до світової економіки та міжнародної спільноти. Якщо такі реформи не будуть розроблені, запроваджені та ефективно реалізовані, це може суттєво обмежити перспективи подальшого економічного зростання у середньо- та довготерміновій перспективі.

1.3. Сутність проблем трансформації в Україні

Хоча Україна переживає потужне економічне зростання вже п'ятий рік поспіль, вона все ще залишається однією з найбідніших та соціально неблагополучних країн Європи. Отже, питання, чи зможе Україна досягти значного економічного зростання та пов'язаного з ним підвищення рівня життя протягом наступних 15-20 років, є найважливішим для майбутнього країни, її місця у світовій спільноті та навіть для її незалежності.

З одного боку, проблема полягає у тому, щоб створити систему стимулів для саморозвитку соціальних сил (найманих працівників, підприємців, політиків, студентів та інших груп), а з другого боку, щоб побудувати ефективну державу. Суспільство повинно не дозволяти державі зловживати своєю монополією на владу, а держава має діяти у суспільних інтересах та встановлювати обмеження щодо діяльності різноманітних соціальних сил у країні.

Така модель була сформована у результаті історичного розвитку європейської цивілізації, і зараз Україна має нагоду побудувати таку модель у себе. Критично необхідним є досягнення чотирьох цілей: формування демократичної держави з верховенством права, політичної нації, громадянського суспільства та ринкової економіки. Проблема полягає у тому, що необхідно швидко та одночасно досягти багатьох речей, шлях до яких у інших країн тривав століття.

Процес посткомуністичних трансформацій в Україні не був викликаний перебігом її внутрішнього розвитку, навпаки, головні причини були зовнішніми: розпад Радянського Союзу та руйнування комуністичної політичної та економічної систем в усьому світі. Ці події визначили початкову позицію, напрямок та темп трансформації в Україні. Відсутність таких внутрішніх рушіїв означала, що на початку нової ери в Україні не було впливових соціальних сил, які б бачили свої інтереси у необхідності проведення ринкової трансформації або у наданні політичної підтримки системному впровадженню необхідних реформ.

За таких умов Україна була неспроможна одразу представити демократичну альтернативу тій політичній силі, якою була Комуністична партія. Ця вільна політична ніша була зайнята бюрократією. Починаючи із самого здобуття незалежності, бюрократія функціонувала не як інструмент політичної влади, а як єдиний суб'єкт цієї влади. Узурпувавши владу, бюрократія бажала обмежити зміни, яких потребувало суспільство і цілком успішно досягла цієї мети. Їй вдалося зберегти стару, радянську номенклатуру, „цінності” та технології роботи радянської системи.

Замість того, щоб намагатися завершити перехід до ринкової економіки, бюрократія успішно зберігала численні риси радянської державної машини: нечітке розмежування повноважень між державою та підприємствами, що мало результатом недостатньо визначені та незахищені права власності; занадто високий рівень регулювання економіки, що обмежувало економічну свободу; штучна монополізація ринків; свавільне застосування заходів економічної політики, зокрема вибіркова державна підтримка окремих обраних галузей та підприємств; низький рівень відкритості та відповідальності економічних суб'єктів, близьких до держави; вибіркоче застосування каральних заходів. Фактично країною правили бюрократи з бажанням максимізувати обсяг своєї влади, яку вони застосовували на власний розсуд, та мінімізувати обсяг своєї відповідальності. Не маючи розвиненої ідеології та не перебуваючи під демократичним політичним контролем, бюрократія спонтанно приватизувала державні функції. Це призвело до стрімкого поширення корупції.

Отже, проблеми, які Україна переживала у своєму економічному розвитку, слід розглядати не як випадковість, а як логічні наслідки панування бюрократії. У стосунках із новоутвореним приватним бізнесом корупція була не просто додатковим податком, який бюрократія накладала на підприємців, але також формою відбору серед приватного бізнесу. Бюрократи, кожний на своєму рівні влади, боролися за те, щоб отримати право визначати, хто може, а хто не може мати капітал, обмежувати дозволену діяльність та встановлювати обмеження щодо зростання. Такий бюрократичний відбір призвів до появи тіньового капіталу та викривленої конкуренції між підприємствами. Процвітали не ефективні та конкурентоспроможні підприємці, а ті, які мали добрі зв'язки з бюрократами. Це є важливою причиною того, що декілька великих фінансово-промислових груп мали значний розвиток за рахунок малого та середнього бізнесу. Для входження у бізнес були встановлені високі вимоги, що обмежувало малий бізнес.

Такий тип взаємодії між бюрократами та приватним капіталом визначив процес формування та консолідації фінансово-промислових груп навколо керівників місцевої влади. Із зростанням економічної потужності регіональних кланів відбувалася поступова зміна ролей у зв'язках „бюрократія – великий бізнес“, і великі бізнесові групи вийшли у лідери у цій парі. Проте наявність у них спільних інтересів залишається без змін, і від наслідків цього надалі потерпає малий та середній бізнес.

Це зрощення великого бізнесу та бюрократії є головною причиною того, що бізнес-клімат в Україні дуже несприятливий. Згідно з результатами регулярного опитування підприємців, яке проводить Міжнародна фінансова корпорація, у 2002 році³ підприємці вважають втручання представників органів влади у їх діяльність головною перешкодою розвитку їх бізнесу (при цьому 40% скаржились на місцеві органи влади, а 35% – на центральні). Корупція була значною перешкодою для 51% респондентів. Більше, ніж чверть із них повідомляють, що будь-яка регуляторна процедура (отримання сертифікатів, ліцензій, реєстрація, митне оформлення) передбачають неофіційну оплату, а 40% повідомляють, що вони мали неофіційно оплачувати отримання будь-якого обов'язкового дозволу на здійснення певної діяльності (від пожежної служби, санітарно-епідеміологічної служби, державної служби нагляду за безпекою праці тощо). 56% респондентів потерпають від нерівних умов конкуренції. Переважна більшість підприємців звинувачують у цьому владу (тільки 20% опитуваних вважають, що органи влади забезпечують рівні умови для ведення бізнесу).

При цьому державна бюрократія не є ідеологічним опонентом реформ. Навпаки, вона процвітає саме у перехідний період реформ, оскільки непрозорий та невизначений

³ „Бізнес-клімат в Україні“, Міжнародна фінансова корпорація, вересень 2003 р., сторінки 10, 24, 104.

стан економіки протягом цього періоду надає широкі можливості для отримання неекономічних доходів. Насправді, пострадянська бюрократія здійснювала реформи, але при цьому вона, у першу чергу, забезпечувала відповідність запроваджених змін своїм власним інтересам. Бюрократія зацікавлена у тому, щоб процес перетворень продовжувався, незважаючи на те, що її діяльність стримує та деформує процес перетворень. Якщо мати на меті, щоб процес перетворень відповідав більш широким суспільним інтересам, необхідно наслідувати одну із запропонованих далі стратегій: або бюрократію буде поставлено під політичний контроль, або будуть змінені інтереси бюрократії.

Реформи мали таку болісно високу соціальну ціну, тому що здійснювалися непослідовно та несистемно. Економічні зміни не супроводжувалися адекватними соціальними реформами та реформами політичної та адміністративної систем. Система судового вирішення конфліктів до цього часу працює не досить добре, і система сил, що стримують та урівноважують, неефективна. Більшість населення не погоджується ані з методами, ані з формами змін, що відбулися, виявляючи при цьому дуже низький рівень довіри до політиків, бюрократів, бізнесменів та державних установ. Неефективна машина державного управління, якій не довіряє суспільство, стала основною перешкодою подальшому прогресу. Для того, щоб продовжувати реформи, влада повинна знайти шляхи вирішення цих проблем. Життєво необхідно приділяти увагу відновленню довіри з боку суспільства, відновленню легітимності процесу перетворень, державної влади, нових суспільних сил та, насамперед, приватного капіталу.

Криза перехідного періоду зіткнула українське суспільство та державу з великою кількістю соціальних, екологічних, економічних та політичних негараздів. Прикладами цього можуть слугувати полярна різниця між багатими та бідними, поширення епідемії ВІЛ/СНІДу та туберкульозу, неспроможність великої кількості працюючих забезпечити свої родини або придбати житло, неадекватне харчування пенсіонерів та нездатність пацієнтів сплатити за комплексне лікування та дорогі ліки. Обсяг та спектр цих проблем набагато перевищує обмежену спроможність державної машини. Ключ до вирішення проблем полягає у постійному підвищенні рівня суспільної довіри, у мобілізації суспільних сил, для яких модернізація суспільства та держави буде співпадати з їх власними інтересами. Якщо вдасться переконати населення приєднатися до процесу реформ у якості їх активного захисника, перетворення можна буде прискорити, а також забезпечити, щоб вони більш точно відображали суспільні потреби.

1.4. Що слід зробити: бачення для України

На наш погляд, бачення „Європейського вибору” містить саме ті рішення, які потрібні Україні: розвиток вільної та відкритої ринкової економіки, що базується на приватній власності та верховенстві права, а також на ідеалах суспільної єдності. Ми зосереджуємося на тому, що є можливим зробити або негайно, або протягом першого року діяльності нового керівництва країни, а це означає, що певні питання ми лишатимемо поза увагою. Україна досягла значних успіхів у макроекономічній стабілізації. Очевидно, що деякі проблеми залишаються або можуть виникнути знову, проте, на нашу думку, у даній ситуації ці питання не є критичними. Інші питання, зокрема питання політичної реформи, є ключовими у політичному протистоянні в Україні, їх необхідно вирішити. Проте тут ми утримаємося від детального обговорення, оскільки цей сегмент є занадто політизованим. Натомість ми намагаємося зосередитися на визначенні шляхів подолання та усунення основних перешкод щодо майбутнього економічного зростання України.

Ми пропонуємо п'ять пріоритетних блоків необхідних реформ, кожен із яких розглядається у відповідній главі цього звіту. По-перше, фундаментальною проблемою України, як і інших посткомуністичних країн, є те, що українська держава править своїми

громадянами, а не надає їм послуги. Стосунки між державою та громадянами мають змінитися. Машина державної влади повинна стати ефективною за умов реального контролю з боку суспільства та верховенства права, що підвищуватиме суспільну довіру. По-друге, громадянам має бути забезпечений гідний рівень життя, що надавало б суспільству гарантовану соціальну стабільність та безпеку. По-третє, для стимулювання подальшого економічного розвитку необхідно поліпшити систему оподаткування та законодавчу базу функціонування фінансової системи. По-четверте, повинна бути проведена чітка розмежувальна лінія між державою та приватними підприємствами, що забезпечить повну гарантію прав власності. Відносини між підприємцями та державою мають бути чітко визначені у законодавстві та підтримані незалежною та компетентною судовою системою. По-п'яте, інтеграція України у світову економіку має бути забезпечена, насамперед, шляхом якнайшвидшого приєднання до Світової організації торгівлі (СОТ). Прогрес у цих ключових сферах забезпечить такий рівень процвітання України, на який вона заслуговує.

Перший блок ключових реформ охоплює політичну реформу, адміністративну реформу, реформу стосунків між центральною та місцевою владою і судову реформу. Як описано більш детально у Главі 2, необхідно якнайшвидше здійснити такі заходи:

- *Провести політичну реформу.* Ця реформа повинна забезпечити інституціональну залежність уряду від волі громадян, запровадити ефективні механізми політичного стримування та балансування, створити процедури мирного вирішення конфліктів у суспільстві. Результатом успішних реформ у цій сфері повинно стати повернення довіри громадян до політичних інституцій.
- *Провести адміністративну реформу.* Адміністративна реформа повинна забезпечити підконтрольність державної бюрократії демократично обраним політикам, призвести до кардинального оновлення бюрократичної системи, зробити так, щоб державні службовці були особисто підзвітними та відповідали за результати своїх дій чи бездіяльність, а також забезпечити стабільність та послідовність бюрократичних процедур. Ще одним критерієм успіху адміністративної реформи має стати зростання рівня довіри до виконавчої влади. Мусить бути чітка розмежувальна лінія між державою та приватним бізнесом. Політична, адміністративна та підприємницька діяльність повинні бути чітко відокремлені одна від іншої, а лобіювання - легалізовано та відкрито для контролю з боку суспільства.
- *Уряд повинен стати відкритим та прозорим.* Найкращим засобом досягнення прозорості є принцип повного публічного доступу до всієї інформації, що не має виключно особистого характеру або не належить до сфери національної безпеки. Це можна зробити шляхом прийняття одного закону.
- *Провести реформу судової системи.* Потрібно забезпечити інституційну незалежність судів та суддів від органів виконавчої влади, при цьому поліпшити дисциплінарний контроль за суддями з боку суддівських організацій. Успіх у цій сфері також можна вимірювати зростанням довіри громадян до судової системи.

Другий блок найважливіших реформ включає у себе реформи соціальної сфери. Україна витрачає порівняно велику частину свого ВВП на соціальні програми, проте ці витрати є дуже неефективними, в результаті чого втрачаються величезні кошти. Охорона здоров'я та житлово-комунальне господарство належать до найменш розвинених секторів (див. Главу 3).

- *Необхідно реформувати фінансування охорони здоров'я.* Становище у сфері охорони здоров'я є найбільш чутливим питанням для населення. Радянська

система безкоштовної медицини практично зруйнована. Держава не має фінансових можливостей для підтримки системи безкоштовних профілактичних обстежень та лікування хвороб, натомість ніякої альтернативної моделі створено не було. Платежі під столом стали нормою для системи медичного обслуговування. Не тільки найбільш вразливі люди, але й більша частина родин не можуть дозволити собі придбати необхідні ліки. Потрібні невідкладні заходи щодо запровадження змішаної державно-приватної системи страхування для фінансування охорони здоров'я, що має відповідати фактичному рівню доходів населення. Критично важливі ліки повинні бути загальнодоступними.

- *Необхідно розширити доступ до житла.* 86% громадян (за даними Інституту соціології Національної академії наук) не мають можливості придбати нове житло, а комунальні платежі сприймаються як невиправдано високий податок, що викликає велике незадоволення, особливо серед молодих сімей та пенсіонерів. Для швидкого вирішення цих проблем можна здійснити цілу низку заходів. Необхідно завершити законодавче забезпечення масового іпотечного кредитування та запровадити його в дію. Необхідно стимулювати недержавне житлове будівництво шляхом запровадження високих норм амортизації для оподаткування. Житлово-комунальне господарство демонополізувати: конкуренція дасть змогу як підвищити якість послуг, так і зменшити їх вартість.

Третій блок реформ присвячено подальшому удосконаленню системи оподаткування та розвитку фінансового сектора країни (див. Главу 4). У цих сферах уже багато зроблено, проте у даний час економіка дає Україні сприятливу нагоду, якою вона повинна скористатися для того, щоб повністю модернізувати свою систему оподаткування. Фінансова система протягом останніх років переживає бурхливий розвиток, проте законодавча база для нього є вкрай слабкою. Цей недолік стримує еволюцію багатьох видів фінансових послуг, які зараз стають особливо важливими для подальшого економічного розвитку.

- *Прискорити реформу системи оподаткування.* Протягом останніх кількох років відбувалося стійке поліпшення та лібералізація української системи оподаткування, основними напрямками реформ були зниження податкових ставок, зменшення кількості податків та спрощення податкових процедур. Проте система оподаткування все ще являє собою мозаїку з рішень та нормативних актів, що носять непослідовний характер. Тому першим пріоритетом у цій сфері є прийняття Податкового кодексу, який повинен об'єднати всю податкову систему. Друге пріоритетне завдання – забезпечити реальне отримання експортерами відшкодування податку на додану вартість (ПДВ), без понесення ними незаконних збитків у розмірі 20%. Слід надалі зменшувати кількість податків. Насамперед, чотири види відрахувань у соціальні фонди (які фактично є внесками до системи соціального страхування) необхідно звести у єдиний соціальний податок. Податок на прибутки підприємств та податок на доходи фізичних осіб необхідно знизити у першочерговому порядку. Збирання усіх податків має здійснюватися єдиною державною податковою службою для того, щоб уникнути конкуренції між різними структурами, що відповідають за державні доходи. Надмірні повноваження податкових органів слід скоротити, більшість порушень у податковій сфері слід вивести з-під кримінальної відповідальності. У середньостроковій перспективі загальне податкове навантаження необхідно зменшити з нинішнього високого рівня, що становить 39% ВВП, до більш помірною значення (25-30% ВВП). Досягти цього можливо шляхом скорочення невиправданих, а іноді навіть шкідливих соціальних витрат. Будь-яке зниження рівня оподаткування повинно супроводжуватися відповідним зменшенням державних витрат або скасуванням податкових пільг (див. Розділ 4.1).

- *Запровадити ефективне законодавство у сфері фінансів.* Українські фінансові ринки, особливо комерційні банки, переживають бурхливий розвиток. Структура ринку є напрочуд вдалою, у той час як законодавча база лишається досить слабкою, містить як застарілі положення, так і очевидні протиріччя. Якщо говорити більш конкретно, Господарський кодекс, прийнятий у 2003 році, має бути скасований, оскільки він суперечить прийнятому тоді ж Цивільному кодексу і містить певні положення, які означають повернення до старих радянських економічних концепцій. Україні потрібні нормальні закони про акціонерні товариства та інші організаційно-правові форми підприємств. Необхідно також прийняти закони, які б запроваджували деякі базові фінансові концепції. У сфері реєстрації прав власності як законодавство, так і практика діяльності, є застарілими та стримують розвиток відповідних ринків. Має бути створений єдиний потужний регуляторний орган для фінансових ринків. Необхідно також спростити валютне регулювання, що дасть можливість сприяти притоку іноземних інвестицій, зокрема у фінансовий сектор (див. Розділ 4.2).

Четвертий блок реформ має бути спрямований на подолання традиційної для Радянського Союзу, особливо для Росії, неповаги до приватної власності, яка знайшла своє відображення у практиці взаємовідносин між державою та приватним бізнесом у пострадянській Україні (див. Главу 5). Таке становище є ключовою перешкодою розвитку підприємництва, підвищенню інвестиційного рейтингу країни, залученню великих іноземних інвестицій. Якщо ці питання не вирішити, поступово вони можуть паралізувати економічне зростання, що розпочалося.

- *Завершити приватизацію.* Критично необхідним є завершення процесу приватизації у середньостроковій перспективі. Необхідно докласти чимало зусиль, щоб вона була здійснена прозорим шляхом. Слід мати на увазі, що подальше існування великої кількості „державних” підприємств, що не мають ефективного керівництва та є фактично безконтрольними, є спокусою для великих бізнесменів застосовувати різні засоби впливу на державу для того, щоб отримати ласі шматки власності за низькими цінами. Великий обсяг державної власності в економіці сам по собі є фактором, що деморалізує та сприяє корупції (див. Розділ 5.1).
- *Викорінити державне втручання.* Великою проблемою у посткомуністичних суспільствах стало надмірне втручання бюрократії у діяльність приватних підприємств через різноманітні субсидії, ліцензії, регулювання, перевірки та пряме вимагання. Головною причиною таких явищ є те, що державні чиновники не поважають недоторканість приватної власності, а бізнесмени та фізичні особи мають дуже обмежені можливості для власного захисту (див. Розділ 5.2).
- *Підтримувати ефективну конкуренцію.* Одним із найкращих засобів подолання перешкод вільній конкуренції є державна антимонопольна політика. Вона має бути зосереджена на справжніх монополіях, особливо в мережевих галузях, а регуляторні органи, що її здійснюють, мають бути незалежними та впливовими, при цьому мають застосовуватися контроль та заходи протидії корупції у них (див. Розділ 5.3).

П'ятий блок реформ пов'язаний з міжнародною інтеграцією України, яка також є життєво необхідною для економічного розвитку України. Усі економіки, що мають стрімке зростання, досягають цього шляхом розширення свого експорту. Україна має інтегруватися як зі Сходом, так і з Заходом (див. Главу 6).

- *Вступити до СОТ.* Надзвичайно важливим кроком, який необхідно зробити, є вступ до Світової організації торгівлі (СОТ). Україна вже близька до цього.

Членство у СОТ дасть Україні можливість захищатися від антидемпінгових розслідувань та інших протекціоністських заходів з боку її торговельних партнерів.

- *Провести переговори щодо вільної торгівлі з ЄС.* Україна має провести переговори щодо затвердження спільного з Європейським Союзом плану першочергових дій, який матиме результатом укладення угоди про вільну торгівлю та зробить перспективу вступу України до ЄС реальною. Водночас, Україна має здійснювати заходи щодо сприяння правам українських громадян на здійснення закордонних поїздок з метою освіти, працевлаштування та туризму. Вступ десяти нових країн-членів зробив питання торговельних, економічних та політичних відносин із Європейським Союзом ще більш важливим для України, оскільки тепер вона стала його безпосереднім та важливим сусідом. Розширення ЄС створило для України як додаткові ризики (візовий режим та деякі нові торговельні обмеження), так і додаткові можливості (більша зацікавленість нових країн-членів у розвитку відносин ЄС з Україною та іншими країнами СНД).
- *Забезпечити вільну торгівлю у межах СНД.* Застосовуючи своє членство у СОТ, Україна повинна досягти реального виконання своїх угод про вільну торгівлю з пострадянськими країнами.

Незалежно від того, наскільки швидко та ефективно будуть здійснені викладені вище заходи, пройнуть роки до повного їх втілення і результатів. Заходи, необхідні для досягнення цих результатів, викликатимуть потужні конфлікти інтересів. Проте реальні сигнали від уряду про його мету здійснити таку програму реформ, будуть негайно позитивно сприйняті суспільством. Якщо такі реформи здійснюватимуться чесно, зрозуміло та послідовно, довіра суспільства до уряду зростатиме. Така довіра не тільки призведе до мобілізації суспільства, але й сприятиме здійсненню більш широкої програми реформ, створенню інноваційної моделі розвитку та виведе українську економіку з периферії у центр світового прогресу.

Наші ключові рекомендації

Цей звіт містить близько ста рекомендацій щодо того, що саме новий Президент України повинен зробити або хоча б розпочати протягом першого року після інаугурації. Одні рекомендації є більш важливими за інші, тому викладені нижче рекомендації ми визначаємо як ключові реформи.

Найбільш фундаментальним питанням є політична реформа. З деталями цього питання пов'язано багато протиріч, проте основні принципи ясні. По-перше, потрібно досягти чіткого розподілу відповідальності та підзвітності. По-друге, дуже важливо, щоб керівництво держави несло відповідальність перед суспільством. По-третє, необхідною умовою для забезпечення підзвітності є прозорість. По-четверте, діяльність уряду необхідно перевіряти шляхом проведення ефективного, професійного та незалежного аудиту.

Усі наявні економічні досягнення України ґрунтуються на утриманні фінансової та монетарної стабільності. Таку стабільність необхідно підтримувати і в майбутньому, оскільки вона є необхідною умовою для стійкого економічного зростання. Необхідно посилити незалежність Національного банку України, який повинен зосередити увагу на підтримці цінової стабільності. Тенденції до надмірного та популістського зростання державних витрат, що виникли останнім часом, викликають занепокоєння, після виборів це треба припинити. Очевидною є небезпека перегріву економіки, і на це потрібно звертати увагу вже зараз.

Наші рекомендації щодо найбільш необхідних ключових реформ є такими:

1. Для того, щоб зробити уряд ефективним, необхідно здійснити адміністративну реформу. Її метою повинно стати досягнення урядом більш високого рівня відповідальності, прозорості, професіоналізму, захисту інтересів простих громадян, а також встановлення чіткого розмежування між політичними посадами та державною службою.
2. Для того, щоб забезпечити загальний доступ до ефективного правосуддя, Україні необхідно провести реформу судової системи, спрямованої на досягнення незалежності та неупередженості суддів, а також підвищити ефективність управління судовою системою.
3. Для того, щоб підвищити ефективність надання публічних послуг, необхідно розпочати реформу адміністративно-територіального устрою. Треба підвищити фінансову спроможність найнижчого рівня державного управління, при цьому необхідно здійснювати децентралізацію повноважень та фінансування від центрального уряду регіональним та місцевим органам влади.
4. Запровадити систему обов'язкового медичного страхування та багаторівневий підхід до фінансування медицини, заснований на страхуванні та конкуренції серед установ, що надають медичні послуги, для підвищення рівня ефективності та якості у сфері охорони здоров'я.
5. З метою зростання стимулів для українців працювати офіційно, сприяння економічному зростанню та інвестиційній активності, необхідно запровадити ліберальний Податковий кодекс. Це зменшить кількість податків, знизить податкові ставки, скасує пільги, а також децентралізує систему збирання податків та усуне конкуренцію між органами, що відповідають за доходи держави.
6. У середньостроковій перспективі (протягом наступних п'яти років) необхідно суттєво зменшити обсяг державних витрат. Необхідно переглянути та скасувати неважливі або навіть шкідливі витрачання державних коштів, такі як пільги та субсидії, що надаються підприємствам та перешкоджають структурним реформам. Необхідно суттєво зменшити соціальні трансферти заможним громадянам, видатки соціальної сфери необхідно спрямувати на зменшення бідності.
7. Для того, щоб створити умови для вирішення конфліктів між акціонерами, забезпечити права міноритарних акціонерів та підвищити прозорість прав власності, Україні потрібно удосконалити своє корпоративне законодавство. Необхідно прийняти нормальний, сучасний закон про акціонерні товариства та інші організаційно-правові форми підприємств.
8. Для того, щоб вирішити конфлікт між двома протилежними моделями економічного законодавства, Україні потрібно скасувати Господарський кодекс, що є занадто радянським та нагадує про стару командну економіку, і одночасно розвивати Цивільний кодекс, який формує законодавчу основу для нормальної ринкової економіки.
9. Забезпечити нормальне функціонування ринків нерухомого майна, у першу чергу шляхом скасування мораторію на продаж землі сільськогосподарського призначення та запровадження єдиного ефективного реєстру прав власності.
10. Створити рівні умови діяльності шляхом скасування пільг та субсидій окремим підприємствам та дискримінації у регуляторній політиці. Заборонити довільне втручання держави у діяльність підприємств, окрім передбачених законом питань у сфері регулювання ціноутворення, торгівлі та підприємницької діяльності.

11. Для того, щоб досягти реальної інтеграції України у світову економіку, необхідно приєднатися до СОТ у 2005 році.
12. Наповнити реальним змістом Європейський вибір, запровадивши європейські стандарти у сфері законодавства. Узгодити спільний з Європейським Союзом початковий План дій, який матиме результатом укладення угоди про вільну торгівлю та зробить перспективу вступу до ЄС реальною.

Глава 2. Держава та громадянин: покращення держави

2.1. Відносини між державою та громадянами

Між громадянами та державою зберігається взаємна недовіра

Сутність однієї з головних проблем малоефективного державного управління в Україні полягає в тому, що управління державою досі базується на радянській концепції патерналізму. Згідно з цією концепцією, уряд та вся система державної влади повинні турбуватися про решту населення. Фактор, коли держава повинна відповідати за все, природно, породжує надмірну централізацію. Якщо люди не сприймаються як самостійні та відповідальні суб'єкти, неможливо стає прозорість і система стримувань та противаг, оскільки уряд не має довіри до свого народу. Така ситуація, коли уряд повинен відповідати за вирішення усіх питань, стає надмірним тягарем і не дозволяє йому займатися державною політикою. Уряд стає схожим на пожежну бригаду, що займається вирішенням нагальних криз, а не довгостроковими проблемами. Стратегічні завдання ігноруються, або залишаються поза увагою.

За таких умов уряд не має можливостей для того, щоб здійснювати ефективні реформи у різних галузях державної політики, займатися стратегічними пріоритетами національного розвитку. Це сформувало ще одну серйозну проблему: більшість людей втратили довіру до уряду. Люди намагаються відокремити своє життя від діяльності органів державної влади, вони віддають перевагу самостійному вирішенню своїх проблем, майже не звертаючи уваги на правила, встановлені державою. Те ж саме роблять незалежні організації та підприємства. Вони не бажають довіряти вирішення будь-яких своїх проблем державним установам, оскільки ті працюють непрозоро. Також вони не бажають добровільно сплачувати державі податки та інші обов'язкові платежі, оскільки не вірять у спроможність держави вирішувати їх проблеми. Держава фактично перетворилася із суб'єкта, що вирішує проблеми, на суб'єкт, що їх накопичує, - на своєрідний тягар.

Система контролю та відповідальності діє тільки всередині державної влади, і її метою є задоволення потреб виконавчої влади. Державні чиновники, як правило, чинять опір спробам контролювати, або ставити під сумнів їхні дії з боку судової влади, органів несудового контролю (таких як Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата, комітети Верховної Ради України), або з боку організацій громадянського суспільства (зокрема, через вимоги та запити з боку засобів масової інформації, об'єднань громадян та професійних об'єднань). Особливо гостро у цьому контексті стоїть проблема побудови в Україні незалежної судової влади. Перебуваючи під постійним тягарем низької оплати праці та низької якості навчання, під тиском із боку органів державної влади (над якими вони повинні здійснювати контроль), а також в умовах слабкого законодавства та традицій судового контролю над органами державної влади, українські судді нерідко не мають змоги або бажання розглядати, змінювати чи скасовувати невідповідні (незаконні) дії органів державної влади. Як наслідок - виконання положень Конституції України та Європейської конвенції з прав людини часто носить перемінний та непослідовний характер.

Брак засобів зовнішнього впливу на державну владу став причиною розчарування українського суспільства нездатністю держави реалізувати загальні демократичні цінності, на яких базується верховенство права. Різноманітні опитування свідчать: багато українців мають скептичне ставлення до того, що закони можуть обмежити діяльність державної влади або захистити їх права. Таке сприйняття підтримується та посилюється неререформованою системою юридичної освіти та нерозвиненістю юридичної практики в Україні. Ці фактори визначають таку юридичну культуру, за якої юристи часто асоціюються у сприйнятті суспільства та й у власному усвідомленні як захисники інтересів у першу чергу

держави. Отже, ситуація, що залишилася з радянських часів, коли інтереси держави мали перевагу над правами громадян, інколи підтримується самими представниками професії, покликання якої – формувати всі можливості для того, щоб держава виконувала свої обов'язки перед громадянами. За таких деформацій громадяни по суті не можуть впливати на те, як ними управляють.

У поєднанні з існуючим політичним та інституційним опором процесу реформ зазначені проблеми можуть сильно обмежити прогрес України на шляху демократичних перетворень. Якщо не звернути відповідну увагу на їх вирішення, вони викликать подальше зниження рівня довіри громадян до держави та перешкоджатимуть демократичній консолідації українського суспільства.

Нова форма відносин між державою та громадянами

Україна з великим завзяттям заявила про свій Європейський вибір. Одним із найбільш важливих аспектів цього вибору є побудова нової моделі відносин між державою та громадянами. За великим рахунком, від того, якими будуть відносини між державою та громадянами в Україні, залежить не тільки успіх сподівань на європейську інтеграцію, а й на розвиток країни в цілому. Відносини між державою та громадянами у демократичних країнах Європи будуються на системі демократичного управління, заснованої на принципах верховенства права. Це набір усеохоплюючих принципів та спільних цінностей, що базуються на поняттях особистої свободи, справедливості та правосуддя, коли обов'язковими є повага до фундаментальних прав людини, рівності перед законом, та права голосу громадян у питаннях державного управління. Ці принципи є основоположними для ліберальної демократії. Вони забезпечують відповідальність держави перед своїми громадянами шляхом обмеження повноважень органів державної влади на користь захисту прав громадян. В рамках цих принципів усі дії державних чиновників здійснюються не інакше як на підставі поваги до прав громадян та у відповідності до справедливих та прозорих процедур.

Загальність принципів верховенства права широко відображена у європейському та міжнародному законодавстві. На них також побудовані Статут Ради Європи та Європейська конвенція з прав людини. Україна ратифікувала обидва ці документи, і тепер їх положення мають силу національного законодавства. Принципи верховенства права також прямо визначені у Конституції України і тому поширюються на всі аспекти взаємовідносин громадян та держави: положення про якість медичного обслуговування, освіту, адекватні соціальні блага, пенсії, можливості працевлаштування, запровадження системи оподаткування на рівних умовах, прозорий процес приватизації, незалежні та неупереджені суди, що мають розглядати та приймати рішення щодо дій органів державної влади, а також прозоре та справедливе регулювання прав власності в умовах ринкової економіки.

Таким чином, демократична система державного управління є важливою умовою для подолання багатьох проблем, що їх має Україна, включаючи зменшення бідності, забезпечення економічного зростання, посилення міжнародної конкурентоспроможності та інтеграції у розширене Європейське співтовариство. Попередні українські уряди вже розробили певну законодавчу та адміністративну платформу для проведення економічної, соціальної, судової та адміністративної реформ.

Україна вже має нормативну базу для побудови держави, що керується принципом верховенства права, хоча процес перетворення дуже ускладнений „командно-адміністративною” традицією управління, у якій на першому місці стоїть перевага повноважень та інтересів держави над захистом особистих прав громадян. Найбільший виклик сьогодні полягає у подоланні все ще надмірного втручання держави у діяльність

громадян, надмірної концентрації влади у руках державних чиновників, які використовують її на власний розсуд, та непрозорого процесу прийняття рішень за участю невеликої кількості суб'єктів. Необхідно розвивати інститути громадянського суспільства та зміцнювати права громадян.

Ефективна система демократичного державного управління обмежує дії державних установ через суворий зовнішній нагляд та контроль. Розгляд дій органів державної влади у суді є найбільш важливим елементом цієї системи. Даючи оцінку законності дій державної влади ефективно та швидко, судова влада утримує уряд у визначених рамках, захищає права громадян від порушень, забезпечує стабільність та однозначність юридичних відносин та сприяє зростанню довіри громадян до державних установ.

Встановлюючи відносини між державою та громадянами, що базуються на гідності, особистій безпеці, система демократичного державного управління сприяє зміцненню соціальної та політичної стабільності, посиленню стійкого та соціально справедливого економічного зростання, розвитку та безпеці людини, допомагає запровадженню спільних суспільних позицій та цінностей, сприяє підтримці стабільності та безпеки у регіоні. Таким чином, запровадження такої системи є критично важливим кроком для демократичних перетворень в Україні та для досягнення її національної мети - інтеграції до політичної, економічної систем та структури безпеки Європи.

Для того, щоб започаткувати цей процес, необхідно здійснити деякі ключові заходи:

1. *Завершити процес адміністративної реформи та підвищити якість державного управління.* Принципи патерналізму необхідно замінити на принципи демократичного державного управління. Ключовими характеристиками діяльності органів державної влади на усіх рівнях управління повинні стати прозорість, відповідальність та повага до прав громадян. Тому критично важливо запровадити відкриті та ефективні правила, що регулюватимуть процедури прийняття, перегляду та оскарження усіх адміністративних рішень (у тому числі нормативних актів), особливо у тих ситуаціях, де рішення залежать від волі чиновників. Такі правила можуть включати: прийняття нового законодавства, що визначає відповідальність (новий кодекс адміністративних процедур, кодекс етики державних службовців, суворе законодавство з питань конфлікту інтересів), а також розробку та запровадження прозорих процедур та правил, що регулюють процес прийняття рішень Кабінетом Міністрів. (Ці питання більш детально розглядаються у розділі 2.2.)
2. *Розпочати реформу адміністративно-територіального устрою.* Необхідно перерозподілити повноваження від центральних органів виконавчої влади на нижчий рівень державного управління, оскільки він є ближчим до громадян та може краще забезпечити надання їм основних суспільних послуг (охорона здоров'я, освіта, допомога у працевлаштуванні). Для цього необхідно буде більш чітко визначити відповідні ролі органів влади на різних рівнях з огляду на те, як найбільш ефективно надавати послуги громадянам (наприклад, міністерства повинні зосередитися на розробці політики, визначенні стандартів для послуг, а також на забезпеченні дотримання цих стандартів та проведенні перевірок із метою захисту громадян; регіональні органи влади та органи місцевого самоврядування повинні займатися безпосереднім наданням цих послуг). Необхідно також провести глибоку реформу бюджетної системи для забезпечення належного фінансування надання послуг органами місцевого самоврядування. (Ці питання обговорюється у розділі 2.3.)
3. *Провести судову реформу для того, щоб забезпечити підзвітність органів державної влади.* Цього можна досягти шляхом посилення зовнішніх механізмів нагляду та контролю з метою захисту та реалізації прав громадян у їх відносинах з

органами державної влади. Окрім того, Верховна Рада повинна прийняти Адміністративно-процесуальний кодекс, проект якого зараз знаходиться на розгляді парламенту. Повинна бути посилена роль Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, а постійні комітети Верховної Ради повинні мати більше повноважень на отримання інформації від органів виконавчої влади. (Це питання детально обговорюється у розділі 2.4.)

4. *Розширити участь громадянського суспільства у процесах державного управління.* Ядром будь-якої демократії та найкращим захистом від корупції є міцне та політично свідоме суспільство, яке має спроможність забезпечувати чесність та підконтрольність державних посадових осіб на всіх рівнях. Включення громадян до процесу прийняття рішень допоможе утворенню та поширенню спільних суспільних цінностей, які забезпечуватимуть прозорість, підконтрольність та краще надання послуг органами державної влади на кожному рівні. Саме на основі таких цінностей відбуватиметься публічне вироблення політики. Більше того, можливість громадян захищати свої права сприятиме поліпшенню системи державного управління: якщо громадяни зможуть дієво оскаржувати рішення органів влади, посадові особи будуть змушені приймати кращі рішення. Основні заходи у цій сфері є очевидними: гарантувати свободу висловлювань та свободу засобів масової інформації; сприяти утворенню та поширенню у громадянському суспільстві нової культури, заснованої на правах, шляхом поширення обізнаності громадян щодо засобів захисту їх прав від порушень із боку державних органів; створити механізми для ефективної участі громадян у процесі прийняття рішень (законодавство, яке має поліпшити доступ до інформації, запровадити відкриті бюджетні слухання на місцевому рівні та консультації з громадськістю).

2.2. Адміністративна реформа є життєво необхідною

Як конституційна та демократична держава, Україна потребує проведення повномасштабної адміністративної реформи. Система, що визначає організацію та діяльність органів влади, зокрема органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, повинна відповідати вимогам ефективного державного управління. Вона потребує поваги до демократичних цінностей, верховенства права та принципів законності, а також ефективного державного управління.

Досягнення реформи державного управління

Ставлення до адміністративної реформи в Україні змінилося з прийняттям Конституції у 1996 році. Конституція залишила декілька невирішених питань щодо роботи органів виконавчої влади, однак, і їх треба було врегулювати за допомогою нових законів. На виконання положень Конституції були розроблені проекти законів (стосовно Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій).

Нездатність політичної еліти прийняти узгоджені законопроекти привела до створення в 1997 році Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи на основі Указу Президента України від 7 липня 1997 року. У 1998 році Комісія прийняла Концепцію адміністративної реформи в Україні (Указ Президента України від 22 липня 1998 року №810/98), яка встановлювала напрямки реформування державного управління, із наступними цілями:

- зміна ролі уряду від управління економікою до формулювання та реалізації державної політики;
- затвердження нової місії уряду – забезпечення реалізації прав та свобод людини та надання публічних послуг;

- трансформація державної служби у незалежний позаполітичний інститут, здатний ефективно впроваджувати державну політику; та
- ширше залучення громадськості до формулювання урядової політики, а також впровадження системи громадського контролю за органами виконавчої влади через парламентську демократію.

Восени 1999 року адміністративна реформа стала головною у президентській виборчій кампанії. Як результат, відразу після виборів, у грудні 1999 року, були підписані три системні Укази Президента України: „Про систему центральних органів виконавчої влади“, „Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади“ та „Про склад Кабінету Міністрів України“. Цими актами був запроваджений новий підхід до трансформації організаційних структур уряду та процедур розроблення державної політики. Найбільш важливими змінами, проголошеними зазначеними Указами, були:

- підвищення ролі міністрів;
- побудова Секретаріату Кабінету Міністрів за функціональним, а не за галузевим принципом;
- створення Урядових комітетів як робочих органів Кабінету Міністрів для покращення ефективності роботи Кабінету Міністрів та координації органів центральної виконавчої влади; та
- впровадження нової процедури узгодження змісту проектів актів законодавства центральними органами виконавчої влади.

У 2001-2002 рр. адміністративна реформа була зосереджена на системі планування на рівні центрального уряду та зв'язках із громадськістю в процесі розроблення політики. Верховною Радою України було прийнято Бюджетний кодекс України (від 21 червня 2001 року №2542-III). Ним запроваджено нові підходи до планування цілей та витрат органів виконавчої влади. Було видано декілька Указів Президента з метою забезпечення відкритості та прозорості органів державної влади, реалізації права громадян брати участь у державному управлінні та надання вільного доступу до інформації про діяльність державних органів (від 17 травня 2001 року №325; та від 1 серпня 2002 року №683).

В 2004 році були зроблені важливі заяви та затверджено стратегічні документи у сфері державної служби. Президент підписав Указ „Про стратегію реформування державної служби“ (від 14 квітня 2000 року №599) та Указ „Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу“ (від 05 березня 2004 року №278/2004). Хоча до сьогодні жоден із цих документів не призвів до великих змін, їх результатом уже стало публічне обговорення питань державної служби, яке може вплинути на реформи у майбутньому.

Прийняття цих важливих указів мало невеликий вплив на функціонування уряду. Щоправда, міністри тепер вважаються політиками, а не державними службовцями, проте не було проведено чіткого поділу функцій політиків та державних службовців. Ця проблема проявилася у скасуванні інституту начебто постійних державних секретарів, які мали бути державними службовцями найвищого рангу. Модель діяльності уряду як кабінету, що передбачає політичну підзвітність перед парламентом та суспільством, не було інституціоналізовано. До 2001 року майже усі заходи, передбачені указами 1999 року, були скасовані. Проблема полягала не у тому, що сама спроба цих реформ була неправильною, а у тому, що кроки щодо реформи державного управління були непослідовними. Тому основна мета – створення нової та цілісної системи державного управління не була досягнута.

Проблеми нинішньої системи влади

Як результат незавершеної реформи, більшість старих проблем зберігається, і недоліки у системі державного управління України заважають соціальним та економічним перетворенням. Найбільшими недоліками є неспроможність започаткувати та провести реформи; недостатня реакція влади на проблеми; нестача поваги до прав громадян; корупція та бюрократизація, а також неефективне використання суспільних ресурсів.

Проблеми державного управління в Україні сягають корінням у недавнє минуле комуністичного режиму. Фундаментальна проблема полягає у тому, що Президент та Адміністрація Президента України виконують роль, яку раніше виконував Центральний Комітет Комуністичної партії. Вони втручаються у будь-які дії виконавчої влади, і таке втручання не є ані законним, ані прозорим, ані підзвітним. Фактично, вся виконавча влада страждає від паралельного підпорядкування Адміністрації Президента та Кабінету Міністрів. Іншою проблемою з комуністичних часів є надмірна централізація, яка перевантажує всіх вищих посадових осіб вирішенням поточних питань, що майже не лишає їм часу на те, щоб реально займатися державною політикою. З цієї ж причини уряд має забагато центральних органів, координація між якими є досить слабкою. Хоча державні службовці отримують низьку заробітну плату, вищі посадові особи мають доступ до великої кількості привілеїв та пільг. Корупція є дуже поширеним явищем.

Ключові проблеми, які потребують вирішення, наступні:

Нечітке розмежування повноважень між Президентом та Кабінетом Міністрів.

Адміністрація Президента перевищує свої повноваження, видаючи розпорядження, що стосуються економічної політики, організації органів державної влади та місцевого самоврядування, та призначаючи заступників керівників центральних органів виконавчої влади. Багато стратегічних, політичних та кадрових питань фактично вирішуються Адміністрацією Президента, в той час як політична та юридична відповідальність за такі рішення покладається на уряд.

Неефективні процедури прийняття рішень у Кабінеті Міністрів. Уряд перевантажений адміністративними функціями. Політичні та стратегічні питання відходять на другий план. Прийняття урядових рішень часто є надмірно колективним, оскільки необхідно збирати забагато візувань та погоджень.

Нераціональна система центральних органів виконавчої влади. Кількість центральних органів виконавчої влади постійно зростає (нині вона становить 60, хоча системні укази глави держави 1999 року знизили їх кількість до 47), і їх статус у дійсності змагається з тим статусом, який мають міністерства. Багато центральних органів виконавчої влади більше підпорядковані безпосередньо Президенту, аніж уряду. Горизонтальна координація є слабкою, а централізація є надмірною, особливо коли більшість центральних органів виконавчої влади будують свою власну адміністративну вертикаль, а не делегують повноваження органам місцевої влади.

Неефективна внутрішня організація міністерств. Політичне та адміністративне керівництво міністерств не розділені. Посада міністра – єдина політична посада в міністерстві, хоча державні службовці часто виконують політичні функції. Міністри перевантажені адміністративними питаннями, вирішення яких необхідно правильно делегувати.

Політизована система державної служби. Призначення державних службовців та їх просування здійснюються на основі особистих зв'язків, а не через складання іспитів. Державна служба не захищена від політичного впливу. Вона також є нестабільною, оскільки державні службовці вищих рівнів виконують політичні функції, їх часто залучають до

передвиборчих та інших політичних кампаній. Тож не дивно, що державні службовці можуть бути звільнені без будь-яких пояснень. Дуже серйозною проблемою є корупція, не в останню чергу спричинена низькою заробітною платою.

Вразливе положення громадян у відносинах з органами державної влади. Не існує загального законодавства, яке б регулювало адміністративні процедури. Натомість часто застосовується принцип, що чиновник завжди правий. Системі державного управління бракує прозорості, а система судового захисту не є ефективною.

Рекомендації

Адміністративна реформа має бути спрямована на усунення зазначених вище недоліків, а також їх причин. Основне завдання – це ліквідувати комуністичну спадщину системи державного управління та трансформувати її на сучасну, європейську, та демократичну систему. Деякі заходи, запропоновані нижче, мають бути започатковані протягом перших 100 днів на посаді нового Президента, а більшість із них мають бути завершені до кінця 2005 року.

1. *Зробити уряд політичним.* Уряд має бути політичною структурою і нести політичну відповідальність. Це досягається шляхом формування уряду коаліцією парламентських фракцій за посередництва Президента.
2. *Зосередитися на стратегії та політиці.* Уряд повинен зосередити свою роботу на стратегічних питаннях, у першу чергу на проведенні реформ, що має бути чітко відображено у програмі дій уряду, яка визначатиме напрямки політики. Здійснення щоденного адміністрування має бути делеговано урядовим органам та місцевим публічним адміністраціям.
3. *Утворити посаду віце-прем'єр-міністра, відповідального за адміністративну реформу.* Один член уряду (заступник прем'єр-міністра без портфеля) має відповідати за адміністративну реформу.
4. *Реструктурувати Кабінет Міністрів.* Адміністративна реформа повинна розпочатися з верхівки, тобто з Кабінету Міністрів. Уряд повинен зосередити свою діяльність на стратегічних питаннях, в основному на проведенні реформ. Між членами Кабінету Міністрів повинна бути розподілена уся сфера державної політики, тобто не повинно бути жодного питання, за яке не відповідав би конкретний член уряду. Міністри можуть поєднувати посади з посадами заступників прем'єр-міністрів, основною функцією яких буде головування на засіданнях урядових комітетів.
5. *Реформувати Секретаріат Кабінету Міністрів.* Функції та структуру Секретаріату Кабінету Міністрів необхідно змінити. На додаток до функції канцелярії, яка займається підготовкою засідань урядових комітетів та Кабінету Міністрів, Секретаріат повинен стати офісом Прем'єр-міністра, який здійснює аналіз урядових рішень, що розробляються міністерствами. Секретаріат також повинен здійснювати моніторинг діяльності міністерств щодо виконання програми дій уряду.
6. *Міністри повинні брати на себе відповідальність.* Необхідно припинити практику збирання десятків підписів під кожним документом. Замість цього, кожний міністр має нести реальну відповідальність по окремому, обговореному ряду питань. Зараз Кабінет Міністрів приймає занадто багато рішень, і у нього не вистачає часу для належного обговорення політики. Повноваження по більшості рішень, які зараз приймаються Кабінетом Міністрів, мають бути делеговані окремим міністрам.

7. *Змінити роботу міністерств.* Для того щоб брати нову відповідальність і приймати такі рішення, структуру та принципи роботи міністерств необхідно змінити. Міністерства повинні стати функціональними, а не галузевими.
8. *Забезпечити повне фінансування уряду.* Однією з головних причин корупції є відсутність фінансування програм, проголошених урядом, із державного бюджету. У той самий час, деталізований державний бюджет точно встановлює, на що конкретно треба витратити гроші. В результаті цього державні установи всіх рівнів займаються пошуком власних джерел фінансування, досить часто шляхом стягнення незаконних платежів. Усі регуляторні органи повинні отримувати відповідне фінансування своїх витрат та мати достатні повноваження використовувати кошти у спосіб, необхідний для належного функціонування органу. Кожен регуляторний орган повинен бути позбавлений права отримувати додаткові гроші від підприємств або приватних осіб. І навпаки, установи, які надають реальні послуги, наприклад, заклади освіти, охорони здоров'я та культури, повинні мати змогу залучати додаткове приватне фінансування через продаж послуг, які виходять за рамки гарантованих соціальних послуг або отримувати благодійні внески.
9. *Розділити функції політичних посадовців та державних службовців.* Вищі посади у міністерствах повинні бути розділені на дві категорії: політичні та адміністративні. Посади заступників міністрів повинні вважатися політичними, а їх кількість – бути обмеженою.
10. *Запровадити прозорість.* Україна страшенно страждає від корупції. Прозорість є найкращим засобом, щоб побороти корупцію. Україні слід прийняти законодавство про свободу інформації за скандинавською моделлю, яка передбачає, що всі акти, які не загрожують національній безпеці та не містять звинувачень фізичних осіб, повинні бути відкриті будь-якому члену суспільства. Усі закони, укази та судові рішення, а також державний бюджет та статистика повинні бути безкоштовно доступні громадянськості у мережі Інтернет.
11. *Проаналізувати функції міністерств, а також підпорядкованих їм установ та організацій.* Таке функціональне обстеження необхідно використати як основу для децентралізації та деконцентрації функцій та повноважень з тим, щоб привести у порядок систему органів виконавчої влади, їх територіальну структуру та внутрішню організацію.
12. *Ліквідувати численні контролюючі інстанції.* Єдина ціль функціонального обстеження – скасування зайвих органів. Яскравим прикладом тут є податкова міліція. Збирання бюджетних надходжень повинно бути завданнями єдиного державного органу за незначних винятків (наприклад Державної митної служби). Існуючі сьогодні чотири соціальні фонди повинні бути позбавлені будь-яких функцій по збиранню доходів, і цю функцію необхідно передати Державній податковій адміністрації.
13. *Реформувати державну службу.* Фундаментальну реформу треба розпочати без зволікань, навіть якщо знадобиться певний час до появи результатів. Вона повинна включати в себе наступні принципи:
 - a) формування політично нейтральної державної служби;
 - b) політичний нейтралітет для вступу на державну службу;
 - c) гарантовані права та обов'язки державних службовців, включаючи гарантоване робоче місце незалежно від політичних переконань. Просування по службі повинно залежати від заслуг по роботі, а не від політичних поглядів чи фаворитизму;
 - d) прийняття на державну службу на конкурсній основі;

- e) чітке визначення корупції, поєднане з її абсолютною заборонаю;
 - f) суворі правила етики, щоб запобігти конфлікту інтересів, які забороняють поєднувати підприємницьку діяльність та державну службу.
14. *Скоротити повноваження державних службовців.* Термін „державні службовці” говорить сам за себе. Вони повинні служити народу, а не поводитись, як його господарі. Офіційні повноваження державних службовців повинні бути скорочені для того, щоб вони заслуговували повагу людей. Жодний державний службовець, включаючи міліціонерів, не повинен мати права стягувати штраф на місці. Усі сплати штрафів повинні проходити офіційними каналами. Також необхідно обмежити право органів влади арештовувати людей, особливо за так звані економічні злочини та насамперед за порушення податкового законодавства, більшість із яких мають бути декриміналізовані. Органи влади повинні більше звертатися до суду з цивільними позовами, аніж мати право переслідувати людей.
 15. *Підняти заробітну плату та зменшити чисельність державних службовців.* Немає сенсу утримувати велику кількість державних службовців із широкими повноваженнями і низькою оплатою. Державні службовці, особливо вищі посадові особи, повинні мати змогу жити на свою зарплатню, а це означає, що її треба значно збільшити. Конкурсні засади прийому на роботу сприятимуть скороченню роздутих штатів до розумної чисельності.
 16. *Монетизувати пільги.* Одночасно із суттєвим збільшенням заробітної платні державним службовцям необхідно скасувати більшість негрошових привілеїв, оскільки вони застосовуються довільно й непрозоро. Перехідним заходом повинна бути трансформація всіх пільг із натуральної форми у грошову.

2.3. Відносини між центральними та місцевими органами влади

Спроби реформування взаємовідносин між центральними та місцевими органами влади та створення реального місцевого самоврядування в Україні до цього були невдалими. Турбуюче співіснування радянських традицій адміністрування з демократичними принципами управління, а також брак послідовності й рішучості ускладнили ці відносини. Особливо проблематичними є розподіл повноважень і функцій між центральним та місцевими органами влади, питання їх фінансового забезпечення. Конституція України 1996 року суттєво ситуацію не змінила, а в деяких питаннях, фактично, навіть спричинила зростання невизначеності.

Конституція не змогла дати остаточної відповіді на низку фундаментальних питань. Що таке місцева влада? Це місцеве самоврядування або лише децентралізація національного уряду? Чи є вона органом, сформованим членами територіальної громади, або органом, що виконує делеговані державні функції? Що таке територіальна громада? Це форма організації влади чи форма самоорганізації населення для вирішення проблем конкретної території?

Нещодавно ухвалений Бюджетний кодекс вирішив деякі питання фінансування, але Кодекс сам по собі не може вирішити комплекс проблем, які стосуються суті місцевої влади в Україні та її відносин із центральними державними органами влади.

Через накопичені проблеми держава не в змозі задіяти потенціал місцевих органів влади для надання населенню якісних послуг. Місцеві органи влади не можуть формувати стратегії розвитку, оскільки надто багато залежить від мінливих рішень центрального уряду. В результаті місцеві органи влади використовують свої ресурси неефективно та надають недостатньо якісні послуги з освіти, охорони здоров'я та в комунальній сфері. Ці

недоліки викликають невдоволення населення як центральними, так і місцевими органами влади.

Одна з головних проблем місцевого самоврядування полягає у тому, що у країні існує понад 12 000 суб'єктів місцевого самоврядування, більшість із яких не здатні керувати власними справами, особливо фінансовими зобов'язаннями. Більш функціональною одиницею місцевого самоврядування виглядають 490 районів країни, проте районні органи місцевого самоврядування не мають виконавчих органів. Крім того, районні державні адміністрації не несуть жодної відповідальності перед виборцями, оскільки належать до системи виконавчої влади.

Пропозиції по реформуванню відносин між органами влади

Реформа відносин між центральними, регіональними та місцевими органами влади повинна базуватися на п'яти принципах, які підкріплюють п'ять наших головних рекомендацій у цій сфері.

1. *Чітко розмежувати функції та повноваження трьох рівнів державного управління.* Для чіткого визначення відповідальності між центральними, регіональними та місцевими органами влади необхідно розмежувати їх повноваження та функції. Найбільш чітко це розмежування визначено у Бюджетному кодексі, який відокремлює джерела фінансування та встановлює правила трансфертів. Бюджетний кодекс зберіг норми та логіку Конституції, Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” та іншого законодавства того часу. Однак Бюджетний кодекс регулює лише фінансові питання, не торкаючись питань власності, державної влади та механізмів надання суспільних послуг. Фактично Кодекс розмежував видатки по рівнях бюджету, але не функції та повноваження органів влади на цих рівнях. Це необхідно зробити у Законі „Про місцеве самоврядування в Україні” або у Конституції.
2. *Укрупнити територіальні громади.* Перш ніж розпочати реформу відносин між органами влади, необхідно чітко визначити суб'єкти управління. Нині в Україні існує зовсім велика кількість місцевих одиниць управління. Кількість областей здається такою, що відповідає розміру України, і ми не вважаємо за потрібне переглядати кількість існуючих областей. Водночас, кількість органів місцевого самоврядування є надто великою. Необхідне об'єднання сіл та селищ. Це потребує поглибленого вивчення.
3. *Децентралізувати повноваження.* Надлишкова централізація негативно впливає на кількість, якість та механізми розподілу публічних послуг. Області повинні одержати ширші повноваження від центральних органів влади. Державні адміністрації обласного рівня мають бути збережені й надалі, але виключно як представники центрального уряду в регіоні для нагляду за дотриманням законодавства та загальнодержавних інтересів. Багато функцій уряду можуть бути передані на нижчий рівень, тобто місцевим органам влади. Наприклад, школи, земля, нерухомість, житловий комплекс, місцева інфраструктура та цільова соціальна допомога для бідних є типовими завданнями місцевих органів влади, в той час як оборона та правоохоронна діяльність (крім місцевої міліції) є типовими функціями центральних органів влади. Охорона здоров'я часто покладається на регіональні органи влади, але за базові медичні послуги повинні відповідати місцеві органи влади. Інші функції за належністю необхідно розмежувати між усіма трьома рівнями, в особливості будівництво об'єктів інфраструктури. Ця функція, як правило, поділяється на проекти місцевого, регіонального та національного значення. При цьому центральні органи влади мають встановлювати державні стандарти на послуги, надання яких делегується на рівень місцевих органів влади. Звісно, центральному уряду набагато легше контролювати якість публічних послуг, якщо він сам їх не надає. У випадках,

коли виділені ресурси не забезпечують додержання стандартів, держава повинна виділити додаткові ресурси або зменшити обсяг послуг.

4. *Забезпечити достатнє фінансування.* Фінансування залишається ключовою проблемою. Бюджетний кодекс розмежовує надходження та видатки між різними рівнями бюджету. Він також запроваджує концепцію прозорого розрахунку трансфертів та визначає принципи бюджетних відносин між центральними та місцевими органами влади. Головною дилемою є те, що центральний уряд не забезпечує фінансування всіх завдань, виконання яких він вимагає від регіональних та місцевих органів влади. В той же час, він не дозволяє місцевим органам самостійно забезпечувати фінансування (принаймні не на законних підставах). Місцеві податки та збори приблизно становлять лише 3% місцевих бюджетів. В результаті місцеві органи влади стають все більш залежними від трансфертів центрального уряду, частка яких у доходах місцевих бюджетів постійно збільшується. Природнім наслідком є те, що регіональні органи влади набагато більше зацікавлені у служінні центральному уряду, ніж громадянам свого регіону.

Цю проблему слід вирішити двома шляхами. По-перше, треба збільшити частку податків, якими будуть розпоряджатися регіональні та місцеві органи влади: прийнятна частка становить 30% всіх податкових надходжень. Найбільш очевидними місцевими податками є податки на землю та нерухомість, так само як податки, сплачені малими підприємствами. Податок на доходи фізичних осіб явно потребує більшої децентралізації, оскільки цей податок має тенденцію до більш рівномірного розподілу по країні, ніж податки з юридичних осіб, і вони можуть ділитися між усіма трьома рівнями управління залежно від потреби. І навпаки, податок на додану вартість, акцизні збори, імпорتنі та експортні мита та соціальні податки повинні надходити центральному уряду, щоб запобігти викривленням.

По-друге, існуюча система міжбюджетних трансфертів потребує реформування. Такий перерозподіл, який переміщує кошти від центру до бідніших регіонів та місцевостей, є політикою, яку проводить більшість країн світу. Однак, щоб досягти цього, система перерозподілу повинна відповідати декільком вимогам. Трансферти повинні базуватися на об'єктивних критеріях, які відображають більшу соціальну необхідність та обмежену базу оподаткування, а не залежати від лобістських можливостей. Їх обсяг не повинен зменшуватися, якщо регіон або місцевість зможуть зібрати більше податків або скоротити видатки. Якщо місцевому органу влади вдалося заощадити ресурси, він повинен мати право зберегти надлишок для майбутніх потреб.

Делегування повноважень регіональним або місцевим органам влади не означає, що центральний уряд відмовляється від своєї відповідальності. У будь-якій країні центральний уряд регулює багато видів діяльності регіональних та місцевих органів влади через законодавство. Дійсно, центральному уряду часто набагато легше контролювати виконання державних функцій, якщо їх виконують органи влади нижчого рівня. Гарним прикладом є освіта, якість якої контролюється стандартизованими перевітками з центру.

Що ж стосується фінансів, то Міністерство фінансів України та Рахункова палата України несуть пряму відповідальність за контроль над ефективним та раціональним використанням державних коштів. Будь-який контроль повинен бути регламентованим та прозорим для того, щоб захистити місцеві органи влади від свавільного адміністративного тиску. Центральний уряд повинен впливати на місцеві органи за допомогою закону, а місцеві органи влади повинні звертатися до закону для захисту своїх прав, якщо центральний уряд вдається до тиску, не передбаченого законодавством. У теперішніх умовах, ми не підтримуємо концепцію укладення угод між центральним урядом та місцевими органами влади. Ми вважаємо, що ці відносини повинні регулюватися не угодами, а законодавством. Суперечки між центральними та місцевими органами влади

повинні вирішуватися адміністративними судами, які, на жаль, досі не сформовані. Дуже важливо оперативно запровадити систему фінансового моніторингу та нагляду, а також механізм врегулювання суперечок між центральними та місцевими органами влади.

5. *Посилити демократичний контроль за кожним рівнем влади.* Контроль із центру не може бути головним засобом контролю місцевих органів влади. На кожному рівні управління обидві головні посадові особи (губернатори або мери) та місцеві ради повинні демократично обиратися.

Багато з цих рекомендацій відрізняються від норм, встановлених у Конституції, але вони необхідні для ефективного функціонування держави. Для цього, можливо, необхідно буде внести зміни до Конституції.

2.4. Необхідність комплексної судової реформи

Відсутність надійної та справедливої судової системи в Україні унеможлиблює досягнення правової визначеності у соціальних та економічних взаємовідносинах. За роки незалежності Україна зробила значний прогрес у забезпеченні доступу до правосуддя. Юрисдикція судів поширилася на всі правові відносини в державі. Незважаючи на значний прогрес, тим не менш, процес судової реформи можна охарактеризувати як повільний та непослідовний. Суди не користуються довірою, яку вони повинні мати в демократичному суспільстві.

Існує багато причин такого стану речей:

Відсутність загальноприйнятого бачення судової реформи. Судово-правова реформа 1992 року після прийняття у 1996 році Конституції України значною мірою втратила значення програмного документа. Конституція тільки у найзагальнішому вигляді передбачила майбутню систему правосуддя і в загальних рисах визначила базові принципи її організації та діяльності, але не змогла чітко викласти конкретні заходи для створення нової юридичної системи.

Неповноцінна структура судів загальної юрисдикції. Існуюча система судів загальної юрисдикції не відповідає конституційним вимогам щодо її організації, і особливо це стосується спеціалізації та територіальності. Структура судів та розподіл їх юрисдикції стали нераціональними. Часто одна справа розглядається в різних судах одного рівня, а право на апеляцію по судових рішеннях певних видів несправедливо обмежується. Збереження військових судів, відсутність гарантій щодо забезпечення незалежності та неупередженості суддів, не дають підстав сподіватися на справедливі судові рішення по справах, які стосуються військовослужбовців. Не було створено адміністративних судів, які б забезпечували захист прав людини та прав юридичних осіб у їх відносинах з органами влади.

Недостатнє фінансування. Видатки, які закладаються щороку у Державний бюджет, знизились до рівня, який значно менший від необхідного для забезпечення реальних потреб судів. Більше того, тривалий час Державний бюджет щодо фінансування судової влади не виконувався навіть у запланованих обсягах, а Президент і Кабінет Міністрів скорочували видатки на фінансування судів. Державне мито, яке сплачується при зверненні до суду, спрямовується до бюджету, а не безпосередньо на потреби судів.

Низький рівень професіоналізму та відповідальності багатьох суддів. На посаду судді часто призначаються особи, які не мають достатніх професійних і моральних якостей, що вимагаються високим статусом судді. Невисокий рівень грошового забезпечення суддів зумовлює неprestижність посади судді серед юристів-професіоналів. Водночас широкі можливості для одержання на цій посаді незаконної вигоди приваблюють

осіб, прагнення яких не мають нічого спільного зі справедливим та неупередженим вирішенням справ. Достатні умови для підвищення кваліфікації суддів не створені. Система дисциплінарної відповідальності суддів неефективна; вона дає можливість уникати відповідальності злочинним суддям, у той самий час має легкі шляхи для розправи із суддями, які відстоюють свою незалежність.

Залежність суду від органів державної влади. Процедура добору суддів є непрозорою і відкритою для зловживань. Посади судді нерідко стають предметом торгу.

Розмір заробітку суддів регулюється Президентом та урядом і також є непрозорим, оскільки окремі акти з цих питань не публікуються. Судді не повністю звільнені від виконання адміністративно-господарських функцій щодо забезпечення діяльності судів. Голови судів розподіляють справи між суддями, формують колегії суддів для розгляду справ, мають вплив на вирішення питань кар'єри та соціального забезпечення суддів (відпустки, премії, і тому подібне). Усупереч Конституції голови судів та їхні заступники призначаються Президентом за активної участі його адміністрації. Голови судів можуть впливати на суддів при вирішенні конкретних справ.

Корупція. Згідно з громадською думкою, судді дуже корумповані, особливо ті, які спеціалізуються на господарських справах, і судові рішення можна купити.

Надмірна завантаженість. Судді часто не спроможні своєчасно розглядати справи внаслідок віднесення дрібних правопорушень до компетенції судів, недосконалості судових процедур, відсутності спрощених механізмів вирішення спорів. Судді нерідко незаконно приховують заяви або відмовляють у їх прийнятті, затягують із розглядом справи чи підготовкою судового рішення. Відсутні механізми оскарження бездіяльності суддів та відшкодування завданої такою бездіяльністю шкоди. Перешкоджає доступу до правосуддя й відсутність ефективного системи правової допомоги, зокрема безоплатної правової допомоги для людей з низьким рівнем достатку.

Непрозорість діяльності судів. Інформація, необхідна для звернення до суду, часто буває недоступною. Часто консультування громадян здійснюють самі судді під час ведення особистого прийому. При цьому нерідко судді висловлюють думку про перспективи вирішення справи. Тексти судових рішень, як правило, недоступні для осіб, які не брали участі у справі. Рішення судів нижчого рівня публікуються неофіційно й вибірково. У зв'язку з недостатністю приміщень судді часто розглядають справи у робочих кабінетах, тому громадськість не має доступу до засідань суду.

Неефективність системи виконання судових рішень. У судів відсутні повноваження щодо контролю за виконанням своїх рішень. Скарги на порушення права на справедливий судовий розгляд у зв'язку з невиконанням рішень національних судів складають найбільшу частину серед заяв до Європейського суду з прав людини проти України. Найбільше проблем виникає з виконанням рішень проти держави.

Рекомендації

Судова система в Україні вкрай потребує реформування. Перелік найбільш термінових заходів наведено нижче. Перші чотири рекомендації мають бути виконані протягом перших 100 днів роботи нової адміністрації, а решту потрібно здійснити до кінця 2005 року.

1. *Привести судову систему у відповідність із Конституцією.* Стратегічні напрямки дальшої судової реформи повинні бути встановлені відповідно до конституційних вимог.

- a) Ухвалити концепцію розвитку системи правосуддя на 2005-2015 рр.
 - b) Утриматись від створення Апеляційного суду та Касаційного суду. Створити Верховний цивільний та Верховний кримінальний суди, визначити їх склад. Призначити загальні суди як спеціалізовані для розгляду цивільних, кримінальних та інших справ, відповідно до законодавства.
 - c) Ліквідувати військові суди. Стимулювати перехід військових суддів до інших судів та надати їм пільгові умови для виходу на пенсію.
 - d) Привести повноваження Президента щодо судової гілки влади у відповідність до Конституції України. Особливо це стосується передачі права призначення голів судів до суддівських органів самоврядування. Президенту необхідно таким чином продемонструвати повагу до незалежності суддів.
 - e) Обмежити адміністративні повноваження голови суду. Підпорядкувати апарати судів державній судовій адміністрації. Повністю відмежувати функції здійснення правосуддя від функції забезпечення судового процесу. Покласти організаційне забезпечення вищих спеціалізованих судів на державну судову адміністрацію. Надати зборам суддів відповідних судів повноваження визначати порядок розподілу судових справ та порядок формування колегій суддів.
 - f) Запровадити прозорий відбір суддів на конкурсній основі, в тому числі до судів вищої інстанції. Судді повинні бути членами кваліфікаційних комісій на постійній основі. Відновити практику обрання представників вищих юридичних навчальних закладів до кваліфікаційних комісій суддів.
 - g) Заснувати судову міліцію у системі Державної судової адміністрації для забезпечення безпеки суддів та інших працівників судів, а також безпеки учасників карних судових процесів.
2. *Розвинути адміністративні суди та створити адміністративні апеляційні суди.* Призначити Голову Верховного адміністративного суду України. Заснувати п'ять адміністративних апеляційних судів, передбачити їх штат (відповідно до Закону України „Про судоустрій України” від 2002 року, яким передбачено створення системи адміністративних судів протягом трьох років). Державній судовій адміністрації слід забезпечити адміністративні апеляційні суди та Верховний адміністративний суд України приміщеннями, відповідним обладнанням та іншими необхідними ресурсами.
3. *Підвищити статус суддів.* Вирівняти статус суддів загальних і господарських судів. Позбавити військових суддів особливого статусу. Встановити законом механізм оплати праці суддів, оскільки заробіток судді не повинен залежати від розсуду виконавчої влади. Встановити додаткові гарантії від необґрунтованого притягнення суддів до відповідальності. У той самий час, підвищити ефективність механізму дисциплінарної відповідальності суддів. Прийняти нову редакцію Закону України “Про статус суддів”.
4. *Завершити нову кодифікацію процесуального права.* Слід прийняти та ввести в дію повний пакет нового процесуального законодавства.
- a) Прийняти Адміністративний процесуальний кодекс України, новий Кримінально-процесуальний кодекс України та Господарський процесуальний кодекс України, ввести їх у дію.
 - b) Визначити у зв'язку з цим види правової допомоги, підстави й механізм звільнення від оплати правової допомоги чи надання її на пільгових умовах, а також відповідальність за неякісну правову допомогу, яка нині характерна, шляхом прийняття Закону України “Про правову допомогу”.

- c) Законом України „Про судовий збір” встановити плату за звернення до суду, процедуру сплати цього збору, а також порядок використання надходжень від сплати цього збору.
 - d) Привести повноваження прокуратури у відповідність до Конституції України. Позбавити прокуратуру функцій загального нагляду та досудового слідства. Передати функцію досудового слідства спеціально створеному органу у системі органів виконавчої влади.
5. *Завершити створення системи адміністративних судів.* Заснувати щонайменше 20 адміністративних судів (пізніше їх кількість може збільшитись). Після їх укомплектування система адміністративних судів повинна працювати відповідно до Адміністративного процесуального кодексу.
 6. *Внести зміни до Конституції у частині складу Вищої ради юстиції.* Поправки до Конституції повинні гарантувати, що судді, включаючи суддів у відставці, складають щонайменше половину штату Вищої ради юстиції. Це відповідатиме європейським стандартам штатного розкладу органу, який займається питаннями відбору та звільнення суддів, а також дисциплінарними процедурами щодо суддів.
 7. *Підвищити вимоги до професійного рівня суддів.* Встановити більш жорсткі вимоги до професійної підготовки суддів. Компетенцію суддів необхідно перевіряти за допомогою тестування. Впровадити короткострокову підготовку суддів, вперше призначених на посаду, та зберегти регулярні курси підвищення кваліфікації.
 8. *Збільшити прозорість судової діяльності.* Розробити дієвий механізм оприлюднення судових рішень через Інтернет та іншими засобами. Державна судова адміністрація повинна розробити та ввести реєстр судових рішень відповідно до законодавства. Має бути забезпечений відкритий доступ через Інтернет до бази даних судових рішень.
 9. *Удосконалити систему виконання судових рішень.* Зробити виконання судових рішень більш ефективним, дозволивши як державним, так і недержавним (приватним) виконавцям забезпечувати виконання рішень суду у цивільних та господарських справах. Прийняти законодавство, яке б встановлювало порядок виконання рішень Європейського суду з прав людини, так само як і порядок виконання органами влади рішень проти України.
 10. *Забезпечити повне фінансування потреб судів.* Суди та усі їх потреби повинні повністю фінансуватися з державного бюджету, а усі платежі, що надходять у суди, повинні направлятися безпосередньо до Державного казначейства. З державного бюджету також мають фінансуватися витрати на утримання приміщень судів та інші.

Глава 3. Більш ефективна та гуманна соціальна політика

Недоліки державного управління в Україні дуже яскраво проявляються, зокрема, у нездатності скористатися значним економічним зростанням, що відбувається в країні, починаючи з 2000 року, для стійкого зниження рівня бідності або суттєвого поліпшення соціальної політики. Впродовж останніх 10 років соціальна політика в основному знаходилася позаду макроекономічної стабілізації та розвитку приватного сектора. Широкі привілеї номенклатури та інших привілейованих груп продовжують пронизувати суспільство. У сферах освіти та охорони здоров'я розрив між задекларованою урядом програмою реформ та заходами, що необхідні для її реалізації, дуже великий.

В деяких сферах було започатковано прогресивні ініціативи, наприклад, у липні 2003 року було прийнято Закон України „Про пенсійне забезпечення”. Головне тут - повністю реалізувати ці ініціативи та зробити подальші кроки, необхідні для забезпечення життєздатності та усталеності проголошених реформ.

Трьома найбільш виразними симптомами соціального нездужання, що триває попри швидке економічне зростання, є такі демографічні симптоми:

- рівень народжуваності в Україні є незвичайно низьким (1,2 дітей на жінку – один із найнижчих рівнів у світі);
- низький рівень очікуваної тривалості життя (62 роки для чоловіків - один із найнижчих у регіоні);
- масова трудова еміграція.

Внаслідок усіх цих факторів населення країни зменшується. За період з 1997 року по 2003 рік воно зменшилося з 50,2 до 47,5 мільйона. За цей самий період середній вік населення виріс з 36,5 до 39 років.

Кожного місяця близько 3500 осіб покидають Україну та їдуть на заробітки за кордон. У цілому значна частина населення, близько 3 мільйонів осіб, працює за кордоном. У принципі багато з них – тимчасові емігранти, але вони не можуть повернутися, якщо ситуація не поліпшиться. В той самий час близько 3000 осіб в'їжджають до країни кожного місяця. Можливо, вони приїжджають із країн, де умови ще гірші, ніж в Україні.

Ясно одне – соціальна політика має бути пріоритетним напрямком у діяльності нової адміністрації. Однак це не означає, що країна має витратити більше коштів на соціальні потреби. Існуючі програми страждають від бюрократичної зацентралізованості та наскрізної корупції. Вони повинні стати більш гнучкими та ефективними.

На відміну від поширених уявлень, обсяг соціальних видатків в Україні є досить великим у порівнянні з її ВВП та відносним рівнем її економічного розвитку. Згідно з даними Всесвітнього банку, соціальні видатки України у 2003 році становили 25,5 % ВВП, що є досить високим показником навіть для високорозвинених країн. Витрати на освіту поступово досягли 5,7 % ВВП, при тому що набагато заможніші країни Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) витрачають на освіту у середньому 5,2% свого ВВП. Витрати на охорону здоров'я у розмірі 3,7 % ВВП є нормальними для країни такого рівня розвитку. Порівняння з іншими країнами вказує на те, що Україна цілком може витратити 7% ВВП на пенсії, 2 % ВВП - на грошову допомогу сім'ям, 1% ВВП - на підтримку ринку праці та 1% - на цільову соціальну допомогу. Усе разом це становитиме 11% ВВП на соціальні трансферти, у той час як фактичний показник сьогодні становить 16 %. Отже, цілком розумно було б знизити витрати на соціальні трансферти до 5% ВВП, а загальний обсяг соціальних видатків – трохи більше, ніж до 20% ВВП. Оскільки в Україні соціальні

трансферти в основному потрапляють до заможних, а не до бідних, цього можна досягти з мінімальними труднощами для найбільш вразливих категорій. Більше того, поточний рівень надзвичайно швидкого економічного зростання має полегшити ці зміни, оскільки помірне реальне зростання певного виду витрат може фактично супроводжуватися значним зменшенням його частки у ВВП.

В деяких сферах необхідні кількісні зміни. По-перше, кошти у сфері освіти мають бути перерозподілені від вищої освіти до занедбаної початкової та середньої освіти. По-друге, кошти у системі охорони здоров'я мають бути перерозподілені від лікарень до закладів первинного обслуговування, що підвищить загальну ефективність. По-третє, номенклатурні привілеї мають бути скасовані повсюди, де вони ще залишилися.

Для підвищення ефективності та забезпечення спрямування ресурсів у кожному секторі саме тим, хто їх найбільше потребує, необхідно провести якнайменше п'ять видів структурних реформ. По-перше, прийняття рішень має бути делеговане центральними органами влади регіональним та місцевим органам. Водночас система оподаткування має бути децентралізована (що обговорюється у наступній главі) для забезпечення більшої фінансової незалежності регіональних та місцевих органів влади. По-друге, не тільки різні рівні державного управління, але й окремі установи: лікарні, поліклініки, інститути та школи, повинні нести інституційну фінансову відповідальність. Багато цих установ мають бути реорганізовані в автономні одиниці під керівництвом незалежних правлінь (рад). По-третє, велика частка приватних платежів, які здійснюються сьогодні по всій системі соціальних послуг, має бути або легалізована та офіційно затверджена, або заборонена, а постачальникам послуг необхідно надати компенсацію у вигляді підвищення платні. По-четверте, необхідно змінити форму державного фінансування соціальної сфери. Фінансування слід надавати згідно з обсягом наданих послуг, а не лише згідно з обсягом понесених витрат. Медичне обслуговування повинно з часом перейти на фінансування за рахунок страхових виплат, а освіта – за рахунок фіксованих платежів від держави із розрахунку на одну особу за кожним видом навчання. По-п'яте, після децентралізації функцій надання публічних послуг, держава має зосередитися на інспектуванні та перевірках якості послуг з освіти та охорони здоров'я, які надаються.

Стара система соціальних послуг сприяла нагромадженню надлишкової нерухомості та персоналу, і бюджетні кошти майже повністю витрачалися на їх утримання. Якщо сектор соціальних послуг відмовиться від певних об'єктів нерухомості та скоротить кількість персоналу, ті працівники, що залишаться, зможуть отримувати підвищену платню, а нерухомість можна буде краще утримувати. У такому випадку більше коштів залишиться на придбання обладнання та медикаментів, а якість освіти та охорони здоров'я покращиться.

Ця глава поділена на чотири розділи, у кожному з яких розглядається одне з головних соціальних питань. У розділах 3.1 та 3.2 обговорюються проблеми у сферах освіти та охорони здоров'я, звертається увага на невідкладну необхідність проведення глибоких та системних реформ для підвищення ефективності та якості послуг у цих сферах. В розділі 3.3 розглядаються соціальні пільги для бідних та вносяться рекомендації щодо їх кращого спрямування. У розділі 3.4 мова йде про ризики та завдання нещодавно затвердженої в Україні пенсійної реформи.

3.1. Реформа охорони здоров'я

Уряд традиційно відігравав провідну роль в системі охорони здоров'я в Україні, а сподівання населення на безкоштовне медичне обслуговування усе ще сильні. На жаль, українська система охорони здоров'я не здатна забезпечити якісне медичне обслуговування для всіх. Неофіційні платежі у системі охорони здоров'я є характерними для України. Несприятлива демографічна ситуація, яка почалася з останніх років

радянського періоду, продовжує зберігатися за часів незалежності, вона загострена Чорнобильською катастрофою та несприятливими соціально-економічними наслідками перехідного періоду.

Всі ці складні питання потребують від уряду негайного проведення реформи системи охорони здоров'я. Кінцевою метою реформи системи охорони здоров'я в Україні має бути створення добре керованої, комплексної системи охорони здоров'я, яка б забезпечувала надання кожному конкретному пацієнту своєчасної, ефективної та справедливої медичної допомоги. Навіть незначні, але системні зміни можуть сприяти досягненню цієї мети.

Охорона здоров'я та перехідний період

За радянських часів загальне безкоштовне медичне обслуговування являло собою об'єднану мережу первинних установ охорони здоров'я, лікарень, аптек і санаторіїв, що працювали під централізованим управлінням Міністерства охорони здоров'я на союзному і республіканському рівнях. Підхід до планування й надання послуг з охорони здоров'я ґрунтувався на двох кількісних показниках – кількості лікарняних ліжок і числа лікарів, а не на реальних потребах охорони здоров'я та результатах діяльності системи. Усі медичні працівники та фактично всі послуги з надання медичної допомоги фінансувалися з бюджету. Хоча приватної медичної практики офіційно не існувало до 1987 року, квазі-ринкова система існувала у формі неофіційних побічних доплат лікарям та посадовим особам, які фактично контролювали доступ до більш якісних медичних послуг. Мешканці міст частіше отримували більш якісні медичні послуги, ніж сільське населення, а члени радянської номенклатури часто мали привілейований доступ до високоякісних медичних послуг.

Політичні зміни наприкінці 80-х – на початку 90-х років призвели до змін у радянській, а значить, і українській системах охорони здоров'я. Виникли приватні постачальники медичних послуг та система медичного страхування. Система охорони здоров'я стала менш централізованою, були здійснені спроби введення обов'язкового медичного страхування за місцем роботи або проживання (медичне страхування досі обговорюється в парламенті). Ці реформи, як правило, носили повільний і непослідовний характер, вони значно відставали від аналогічних перехідних процесів у сусідніх країнах, включаючи навіть Росію. Обмежене фінансування державної системи охорони здоров'я, відсутність єдиних підходів до управління та фінансування, невизначеність законодавства, загальна соціально-економічна криза – усе це погіршило ситуацію. У 90-х роках система охорони здоров'я практично не розвивалася. Згідно з даними ВООЗ, смертність від серцево-судинних захворювань протягом 1990-1999 років збільшилася на 30%, зросла також нерівність доступу до медичної допомоги та її якості.

Юридично Стаття 49 Конституції України гарантує безкоштовне медичне обслуговування, але на практиці це право все частіше порушується. Суттєве зниження реального ВВП на початку 90-х років призвело до відповідних зменшень реальних витрат на охорону здоров'я. Уряд був вимушений вирішувати, які послуги з охорони здоров'я мають залишитися на бюджетному фінансуванні, а за які мають офіційно доплачувати пацієнти. Першим кроком у розробленні законодавчої основи для таких змін був Указ Президента України від 7 грудня 2000 року №1313/2000 "Про концепцію розвитку охорони здоров'я населення України", яким визначалася необхідність розвитку територіальної моделі організації охорони здоров'я. Згідно з указом, два типи послуг з охорони здоров'я (базове/гарантоване державою обслуговування і додаткове обслуговування) забезпечувалися на трьох рівнях у залежності від медико-технологічних стандартів обслуговування (первинна медична допомога, спеціалізоване обслуговування і

високотехнологічне обслуговування по рідкісних та найважчих хворобах). Фінансові механізми можуть істотно відрізнятись в залежності від рівня обслуговування.

У той час як недофінансовані державні установи не можуть забезпечувати медичну допомогу на рівні радянських часів, приватні установи занадто слабкі, щоб заповнити прогалини. Тим часом, вартість медичних послуг по всьому світу різко зросла. Приватизація охорони здоров'я розпочалася до впровадження альтернативних механізмів її фінансування, таких як установи з медичного страхування. Як наслідок, система охорони здоров'я була не в змозі залучити приватні ресурси від страхових фондів, які накопичують надходження від податків на фонд заробітної плати, оскільки відповідного законодавства не існує. Тому вона продовжує покладатися на недостатнє бюджетне фінансування.

Недостатнє фінансування і незадовільна реалізація законодавства означають, що медичні фахівці, серед працівників бюджетної сфери, найбільш схильні до одержання неофіційних платежів. Хоча такі платежі допомагають підтримувати недооплачуваний медичний персонал, вони обмежують доступ до медичних послуг бідним, – тим, хто, певно, найбільше потребує допомоги (наприклад, людям похилого віку, хронічно хворим та інвалідам).

Інший бік такого невизначеного фінансування – це істотний перекид у бік фінансування спеціалізованої допомоги (наприклад, лікарень) за рахунок першої допомоги (наприклад, поліклінік). Незважаючи на важливу роль першої допомоги в запобіганні і ранньому виявленні багатьох хвороб, що у свою чергу знижує витрати, ця галузь системи охорони здоров'я в Україні набагато більше недофінансована порівняно зі спеціалізованою допомогою (наприклад, у 1998 році частка видатків на стаціонарне медобслуговування становила 68% від усіх витрат на медицину).

Різниця між рівнем медичного обслуговування у містах та сільській місцевості завжди була в Україні очевидною. Регіональна політика традиційно віддавала перевагу розвитку міст, що разом з непривабливістю сільських територій для медперсоналу стало причиною істотних розбіжностей у доступі до медицини та якості послуг між великими містами, невеликими містечками та, найбільш різоче, селами. За минуле десятиріччя ситуація погіршилася. Нерівність у медичному обслуговуванні також очевидна між регіонами. Оскільки місцеві бюджети забезпечують приблизно три чверті у загальному фінансуванні медицини, місцеві видатки на охорону здоров'я значною мірою залежать від кількості великих високоприбуткових роботодавців (відповідно, платників податку на фонд заробітної плати) у конкретному регіоні.

Незважаючи на проблеми, з якими стикаються приватні постачальники медичних послуг, сьогодні вони отримують приблизно одну третину загальних витрат на охорону здоров'я. Приватні постачальники присутні у багатьох сегментах амбулаторних та стаціонарних медичних послуг. Проте, істотні регіональні розбіжності у доступі до приватного медичного обслуговування все ще існують, зокрема у сільських районах. Така ситуація спричинена різним рівнем можливостей сплачувати за медичні послуги. Нечіткі механізми оплати та незадовільний фінансовий стан багатьох роботодавців створюють додаткові перешкоди для розвитку приватних постачальників медичних послуг та страхування.

Ця ситуація зумовлює необхідність докорінної зміни структури системи охорони здоров'я в Україні. Плата за надані послуги має стати основним видом фінансування медичних послуг. Кінцевою метою має стати правило, щоб лікарі, лікарні та клініки – державні та приватні, – фінансувалися не згідно з централізованими адміністративними процедурами, а за рахунок пацієнтів, які сплачують за надані послуги. Нова система, що базуватиметься на цих засадах, покращить фінансову дисципліну постачальників послуг та

значно підвищить їх ефективність. Вона також може зменшити можливості для корупції. Такі зміни мають відбуватись паралельно з введенням обов'язкового медичного страхування, яке доповнюватиметься добровільним приватним страхуванням, чи то індивідуальним, чи колективним.

Запровадження нових принципів медичного страхування просувається дуже повільно. Проходження законопроекту про обов'язкове державне медичне страхування у парламенті зупинилося. Цей законопроект передбачає створення єдиного національного страхового фонду з фінансуванням із різних джерел. Обов'язкове медичне страхування має забезпечуватися за місцем роботи для працюючих (працівник та роботодавець сплачують по 50% страхового внеску). Страхування непрацюючих інвалідів, студентів та інших осіб має сплачуватись з місцевих бюджетів, а безробітних та пенсіонерів – з відповідних соціальних фондів. Приватні страхові компанії не включаються у систему обов'язкового державного медичного страхування.

Рекомендації

Ми рекомендуємо новій адміністрації провести наступні пріоритетні реформи:

1. *Перехід на фінансування державних та приватних медичних закладів на основі плати за надані послуги.* Оскільки це потребує докорінних змін у системі охорони здоров'я, їх переваги та недоліки потрібно спершу широко обговорити на національному рівні.
2. *Введення обов'язкового медичного страхування та сприяння розвитку допоміжного добровільного приватного страхування.* Проект закону, що досі перебуває в Верховній Раді України, має бути переглянутий та доповнений положеннями про збільшення ролі приватних страхових компаній, і після цього прийнятий.
3. *Реструктуризація фінансування охорони здоров'я на користь первинної допомоги.* Заміна стаціонарної медичної допомоги на амбулаторну – це апробована політика з точки зору фінансової ефективності. Краще фінансування первинної допомоги і зосередження зусиль на профілактиці зменшать потребу в дорогій спеціалізованій допомозі та госпіталізації.
4. *Розробка та впровадження єдиної системи показників якості для державних і приватних постачальників медичних послуг.* По допомогу у фінансуванні впровадження необхідних інформаційних систем та стандартів якості необхідно звернутися до міжнародних установ.
5. *Розширення громадських кампанії по профілактиці ВІЛ/СНІД, туберкульозу й інших інфекційних захворювань.* Для запобігання виходу епідемії туберкульозу та ВІЛ/СНІД з-під контролю необхідні масова профілактика та лікування інфекційних хвороб у в'язницях і лікарнях.
6. *Посилення контролю за виробництвом, імпортом та дистрибуцією фармацевтичної продукції.* Необхідно ввести та впровадити на практиці юридичну відповідальність за поширення небезпечної для здоров'я фармацевтичної продукції. Повинна також бути введена персональна відповідальність державних службовців за незаконні дії по акредитації, ліцензуванню і сертифікації фармацевтичної продукції. Слід заборонити медичним працівникам продавати лікарські засоби, і контролювати виконання такої заборони.
7. *Запровадження публічних програм пропагування здорового способу життя.* Державні органи влади з питань охорони здоров'я мають пропагувати здоровий спосіб життя серед українців. Зокрема, йдеться про заборону куріння у громадських місцях.

3.2. Реформа освіти

Освіта – це міст України у майбутнє. Україна офіційно прийняла Конвенцію про права людини, Конвенцію про права дитини та Цілі розвитку тисячоліття ООН у якості базових принципів розвитку освіти. Прихильність України провести освітню реформу задекларована у Статті 53 Конституції України, в Законі України „Про освіту” від 23 травня 1991 року № 1060-XII, Законі України „Про загальну середню освіту” від 13 травня 1999 року №651-XIV, Національній доктрині розвитку освіти, затвердженій Указом Президента України від 17 квітня 2002 року №347/2002, та Постанові Верховної Ради України „Про стан, напрями реформування і фінансування освіти в Україні” від 26 червня 2001 року № 2551-III. Крім того, було внесено декілька змін до загальних навчальних планів, включаючи введення державних стандартів початкової, базової та повної середньої освіти (2003) та затвердження 29 січня 2004 року колегією Міністерства освіти і науки України Державних стандартів спеціальної загальної середньої освіти.

Тим не менше, залишається ще багато невирішених питань. Оцінюючи потребу в реформуванні системи освіти в Україні, важливо розрізнати початкові та середні школи, з одного боку, та університети та інші вищі учбові заклади з іншого.

Проблеми початкової та середньої освіти

Ключові проблеми – це розтринькування та неналежний розподіл ресурсів, складні демографічні тенденції, якість навчання, модернізація програми навчальних планів та оплата праці вчителів.

Реформування фінансування системи освіти. Найбільшою проблемою системи освіти в Україні є надзвичайні масштаби марнотратства. Гроші витрачаються на утримання будівель, а не на освіту, на оплату надмірної кількості персоналу, а не на висококваліфікованих вчителів. Фінансування є занадто централізованим, і місцеві заклади освіти часто навіть не мають законного права отримувати фінансування з приватних джерел. Обсяг державного фінансування слід визначати відповідно до того, скільки учнів та студентів якого типу отримують освіту, а не відповідно до кількості та розміру навчальних закладів, що утримуються.

Надмірна централізація управління. Інша фундаментальна проблема системи освіти полягає у тому, що Міністерство освіти та науки має забагато повноважень, а окремі навчальні заклади – замало. Місцеві органи влади мають взяти на себе головну відповідальність за початкову та середню освіту.

Низька оплата праці вчителів. Низький рівень оплати праці вчителів співіснує з поширеною практикою неофіційних приватних платежів. Коли результати навчання дитини залежать від розміру хабара, який заплатили її батьки, сутність навчання ставиться під загрозу, а вчителі та учні вимушені йти проти своїх принципів. Необхідно значно підвищити оплату праці, щоб мати реальну можливість заборонити такі додаткові платежі.

Недостатній контроль якості. Міністерство освіти і науки України має проводити національне тестування для контролю досягнень як окремих учнів, так і їх шкіл. Сьогодні цього не робиться або робиться недостатньо. Національне тестування може покращити контроль якості. В країні настільки лінгвістично та культурно різноманітній, якою є Україна, проведення національних тестувань може сприяти посиленню громадського відчуття національної єдності. Таке тестування особливо важливе під час проведення управлінської та фінансової децентралізації.

Модернізація навчальних планів. Хоча у змісті навчальних курсів, планів та учбових матеріалів відбуваються суттєві зміни, система освіти все ще не відповідає

багатьом вимогам ринку праці та іншим умовам ринкової демократії. Програми викладання та навчальні матеріали перевантажені фактичними даними і не сприяють засвоєнню ключових знань. Вибір навчальних програм є дуже обмеженим, методи навчання часто-густо потребують значного удосконалення. Професійна освіта характеризується великим розривом між потребами ринку праці та наявними навчальними програмами. Кількість закладів професійної освіти в Україні суттєво зменшилася протягом останніх десяти років, і стан їх матеріально-технічної бази різко погіршився.

Демографічні тенденції. Населення в Україні скорочується і старішає. В результаті все менше дітей поступають до школи кожного року. В школах у сільській місцевості та депресивних територіях відбувається скорочення кількості зарахованих учнів. Інфраструктура освіти має бути раціоналізована та реорганізована у відповідності до змін демографічної ситуації. Зокрема, у відповідність до цих тенденцій слід привести кількість та розташування шкіл та вчителів.

Забезпечення доступу до освіти. Надмірна кількість персоналу, недостатнє матеріально-технічне забезпечення та неналежна підготовка вчителів є найбільш гострими питаннями. Діти у сільській місцевості, діти-інваліди та діти з інших вразливих груп перебувають в особливо складному становищі. Хоча для вирішення питань фізичного доступу до навчання було запроваджено програму „Шкільний автобус”, утримання автопарку та забезпечення його цільового використання залишаються проблематичними.

Проблеми у системі вищої освіти

За останні десять років багато уваги в Україні приділялось закладам вищої освіти. Створювались нові коледжі. У державних та недержавних вищих навчальних закладах було запроваджено платне навчання. Важливу роль відіграють міжнародні організації, що працюють у сфері освіти, у тому числі ООН, Рада Європи, Всесвітній банк, Британська рада та Фонд „Відродження”. Нові проекти у сфері вищої освіти, що реалізуються цими організаціями, впроваджують та підтримують демократичні принципи у освіті.

Незважаючи на ці здобутки, централізація продовжує заважати розвитку. Державні університети не можуть у достатній мірі управляти своїми фінансами, їм навіть не дозволяється отримувати приватні гранти. Обмін студентами між українськими і міжнародними коледжами та університетами залишається обмеженим.

Рекомендації

Початкові та середні школи

1. *Відповідальність за управління початковими та середніми школами має бути покладена на місцеві органи влади, а батьків слід більше залучати до системи освіти.*
2. *Фінансування освіти необхідно переорієнтувати від вищої на користь початкової та середньої освіти, що дасть можливість державі реально додержуватися гарантії безкоштовної освіти для всіх дітей.*
3. *Гроші мають розподілятися щорічно, виходячи з кількості учнів, а не з потреби утримувати наявну кількість персоналу та будівель.*
4. *Необхідно підвищити платню та кваліфікацію вчителів. Всі неофіційні додаткові види оплати мають бути заборонені.*
5. *Міністерство освіти і науки України має змінити свою роль та зосередитися на якості. Воно має розробити навчальну програму, яка відповідає міжнародним стандартам та посилює національну ідентичність учнів. Міністерство також має*

регулярно проводити національне тестування для моніторингу досягнень учнів та якості роботи шкіл.

Вища освіта

1. *Необхідно створити умови для використання як державного, так і приватного фінансування. Державне фінансування має зосереджуватися на стипендіях для особливо обдарованих або найнезаможніших студентів.*
2. *Державні та приватні університети повинні отримати автономію. Незалежні правління (ради) мають відповідати за фінансовий менеджмент.*
3. *Уряду слід докласти максимальних зусиль для розвитку міжнародних програм обміну студентів. Зокрема, Україні слід спробувати приєднатися до програми обміну Європейського Союзу „Ерасмус”. Україна має визнати міжнародні наукові ступені та сприяти розвитку міжнародних навчальних закладів у країні.*

3.3. Покращення спрямування соціальних пільг

Після економічної кризи 90-х років в Україні залишилися дуже обмежені ресурси для боротьби з бідністю, яка виникла як результат переходу країни до ринкової економіки. Цих ресурсів вистачить на боротьбу з бідністю, лише за умови, якщо вони будуть добре спрямовані тим, хто їх потребує.

До 1992 року радянська система соціального забезпечення в основному спиралася на допомогу у натуральному вигляді, таку як безкоштовні житло та дитячі заклади, субсидовані продукти харчування, безкоштовні освіта та медицина, і ця система була майже загальнодоступною. Система також передбачала надбавки до заробітної платні залежно від доходів сім'ї. Майже повна зайнятість та характерні особливості системи соціального забезпечення означали, що фактично її функціонування забезпечувалося державними підприємствами.

З настанням перехідного періоду уряд був змушений взяти на себе ті соціальні видатки, які раніше фінансувалися підприємствами. Спочатку система соціального забезпечення була перетворена на низку досить щедрих привілеїв, таких як пільги чорнобильцям, субсидії на оплату житла та комунальних послуг, пільги родинам. Протягом 90-х років для різних категорій населення діяли близько двох десятків соціальних пільг – в основному, у натуральному вигляді, і лише по деяких з них здійснювалися перевірки фактичної нужденності отримувачів. Уряд в свою чергу взяв зобов'язання відшкодувати постачальникам послуг (зокрема, операторам зв'язку і транспортним підприємствам) за послуги, надані на пільгових умовах. На жаль, уряд постійно не виконував свої фінансові зобов'язання, і борги перед постачальниками послуг та бенефіціарами накопичувалися. У 1995 році для захисту населення від впливу швидкозростаючих цін на електроенергію та комунальні послуги уряд прийняв постанову (від 4 лютого 1995 року №89) “Про надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу та твердого палива”. Субсидії, передбачені цією постановою, фінансувалися з місцевих бюджетів, і регіони з їх слабкою базою бюджетних надходжень швидко накопичили заборгованість.

Усі ці програми були більше спрямовані на збереження статус-кво радянських часів, а не на подолання бідності. Офіційно визнано, що система соціального забезпечення в Україні, навпаки, сприяла зростанню бідності. Так, в Указі Президента від 15 серпня 2001 року №637/2001 “Про Стратегію подолання бідності” зазначено, що частка соціальних привілеїв у загальному доході 10% найбідніших та найбагатших родин становила у 2000 році відповідно 5,5 % та 8,1%.

Сучасні підходи до боротьби з бідністю є новими для України. Необхідність регулярного моніторингу та аналізу тенденцій бідності була офіційно визнана лише у 2001 році, у вищезгаданій Стратегії подолання бідності. Перші інструменти оцінки показників бідності з'явилися лише у 1999 році, коли було запроваджене обстеження бюджетів домогосподарств. Це дослідження показало, що протягом 1999-2001 років частка українців, що живуть у бідності, залишалася загалом незмінною, при тому, що 27% населення жили поза офіційною межею бідності, а близько 13% – у крайній бідності.

У 2000 році парламент прийняв Закон України №1768-III „Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям”. Законом передбачено, що сім'ї, сукупний дохід яких нижче прожиткового мінімуму, мають право на отримання субсидій та компенсацій у розмірі до 75% від прожиткового мінімуму. Право на отримання допомоги підлягає перевірці майнового стану, яка виключає з числа бенефіціарів тих, хто має другу квартиру, новий автомобіль або купував дорогі товари тривалого вжитку протягом останніх 12 місяців.

Це був перший закон, безпосередньо спрямований на подолання бідності через надання пільг тим, хто найбільше цього потребує. Згодом до законодавства про соціальне забезпечення були внесені інші зміни, метою яких було скорочення кількості пільг та вартості програм, а також удосконалення критеріїв надання пільг. Наприклад, Законом „Про державний бюджет України на 2000 рік” було призупинено дію низки соціальних пільг та зменшено обсяг державних зобов'язань по фінансуванню пільг з 30 млрд. гривень (7 млрд. доларів США) до 17 млрд. гривень (4 млрд. доларів США). Однак вартість цих програм залишається високою, а націленість недостатньою. Необхідні дальші реформи.

Проблеми соціальних пільг

Усі програми соціальної допомоги в Україні страждають від значного витоку коштів (великої частки видатків, яку отримують особи поза цільовою групою). Згідно з даними Всесвітнього банку та Адміністрації Президента, 88% людей, які отримали житлові субсидії в 2001 році, не мали на них права. В основному це було спричинено тим, що центри соціального захисту та житлово-експлуатаційні контори перевантажені заявами на отримання пільг від тих, кому вони не призначені. Того ж року 71% сімей, які мали право на субсидії, їх не отримали, а близько 90% сімей, що мали право на допомогу малозабезпеченим, не були у списках її одержувачів. Витік коштів призводить до проблем у фінансуванні системи і, як результат, до неналежного їх спрямування – соціальних виплат недостатньо для того, щоб підняти доходи малозабезпечених понад прожитковий мінімум. У той же час, згідно з розрахунками Всесвітнього банку, підтвердженими Міністерством праці та соціальної політики України, у державному бюджеті вже достатньо ресурсів для того, щоб підняти всі бідні домогосподарства над межею бідності. Наприклад, в перших трьох кварталах 1999 року кількість коштів, потрібних для усунення бідності, була визначена на рівні 4,2 млрд. гривень, тоді як уряд витратив понад 4,5 млрд. гривень за той же період на програми подолання бідності, які не досягли своїх цілей.

Тому головний недолік нинішньої системи соціального захисту – це неефективне використання наявних ресурсів через недостатню спрямованість допомоги та витік коштів. Це, в свою чергу, відображає декілька проблем, що лежать на поверхні. По-перше, уряд не має достатньої спроможності здійснювати моніторинг бідності, а також аналізувати, розробляти та оцінювати вплив програм соціальної допомоги. Державний комітет статистики України та Міністерство праці та соціальної політики України спільно з міжнародними організаціями запровадили деякі інструменти моніторингу бідності (наприклад, обстеження бюджетів домогосподарств). Міністерство фінансів України спільно з Міністерством праці та соціальної політики України здійснюють моніторинг видатків на соціальні програми та заборгованості по них. Однак, існуючі механізми не дозволяють

відстежувати довгостроковий вплив змін у системі соціального забезпечення на її бенефіціарів. Міністерства не мають спроможності проводити дослідження витоку коштів та оптимальних механізмів спрямування допомоги. Хоча недержавний сектор має таку спроможність, в нього немає ані фінансових ресурсів, ані доступу до даних, необхідних для такого дослідження.

По-друге, для спрямування допомоги саме бідним, уряд повинен бути здатним оцінити рівень доходів учасників програми. Нинішня система допомоги малозабезпеченим сім'ям передбачає перевірку майнового стану, але розмір дотацій визначається лише на підставі задекларованого доходу. Враховуючи розмір тіньової економіки можна припустити, що багато сімей з офіційним доходом нижче межі бідності отримують значний неофіційний дохід. Проте, визначення сукупного доходу і не повинно бути метою. Замість цього необхідно краще використовувати можливості непрямих методів оцінки доходів, організувати обмін інформацією про систематичні порушення та ввести належне покарання для порушників. Сьогодні центри соціальної допомоги вже запроваджують нові комп'ютерні технології для зберігання та обміну даними про всіх отримувачів соціальних пільг з метою визначення систематичних порушників. Законодавство, прийняте у 2000 році, передбачає створення інституту соціальних інспекторів, які стежать за достовірністю інформації, що надається бенефіціарами. Але кількості таких інспекторів, їх підготовки та можливостей недостатньо для вирішення проблеми.

По-третє, велика кількість соціальних пільг надається у натуральному вигляді і за недосконалыми критеріями. Хоча передбачається, що ці пільги забезпечуватимуть соціальну підтримку бідних, заможніші групи населення зазвичай отримують їх більшу частку, ніж бідні. Наприклад, для отримання безкоштовного телефонного зв'язку домогосподарство повинно спершу мати телефон. Більше того, надання більшості пільг у натуральній формі ускладнює (а часто унеможлиблює) моніторинг їх використання та оцінку їх вартості. Це шкодить уряду (який часто платить більше, ніж реально коштують пільги), постачальникам послуг (які в деяких випадках надають безкоштовні послуги понад обсяг відшкодування за них) та споживачам (деякі з них нездатні використовувати пільги, які вони мають право отримувати). Згідно з дослідженнями Всесвітнього банку, Україна виділяє достатньо фінансових ресурсів на соціальний захист, щоб підняти всі нужденні сім'ї над межею бідності. Але це стане можливим, тільки за умови, що система пільг стане простою і прозорою, а витік коштів із системи – мінімальним.

По-четверте, система соціальних пільг є занадто складною. В Україні існує близько 20 різних соціальних пільг і понад 10 інших видів соціальної допомоги. Велика численність пільг як ускладнює контроль за наданням пільг у кожному окремому випадку (що поглиблює проблему витоку коштів), так і заплутує потенційних бенефіціарів щодо можливості їх отримання (тим самим загострюючи проблему недостатньої націленості). У даний час уряд займається консолідацією всіх процедур оформлення соціальних пільг у єдину форму з тим, щоб потенційні бенефіціари могли подавати заяву на отримання всіх пільг в одному місці. Все ж, щоб краще спрямувати соціальний захист та зробити його більш ефективним, необхідне подальше спрощення системи.

Рекомендації

На підставі вищенаведеного аналізу, ми пропонуємо низку короткотермінових заходів для удосконалення системи соціального захисту в Україні. Зокрема:

1. *Привести систему соціального захисту України у чітку відповідність до вимог подолання бідності.* Потрібно задекларувати, що метою соціального захисту є подолання бідності, і що особи, які живуть над межею бідності, повинні бути виключені із системи.

2. *Зменшити кількість пільг і надавати їх у грошовому вигляді.*⁴ Монетизація пільг у натуральній формі поліпшить прозорість та підзвітність у сфері соціальної політики. У довгостроковій перспективі соціальний захист повинен базуватися на двох основних елементах: дотаціях сім'ям з низьким доходом і допомозі по вихованню дітей. (Ці дві соціальні програми будуть доповнені страхуванням по безробіттю і пенсійними виплатами, в той час як системи охорони здоров'я та освіти повинні забезпечувати доступ до належної медицини та освіти для членів сімей з низькими доходами.)
3. *Запровадити перевірки майнового стану бенефіціарів.* Оскільки поліпшення спрямування соціальних пільг вимагає непрямої оцінки доходів, слід застосовувати вдосконалені методології. Для більш точного спрямування допомоги необхідно буде провести перепідготовку соціальних інспекторів та внести зміни до законодавства.
4. *Посилити відповідальність за систематичні зловживання.* Сьогодні покарання за надання невірної інформації та незаконне отримання пільг обмежене скасуванням пільг у майбутньому. Такі порушення мають каратися великими штрафами за введення в оману держави.
5. *Запровадити додаткову допомогу по вихованню дітей з метою підвищення народжуваності.* Допомога на дітей може надаватися всім, без будь-яких умов щодо рівня доходів, і ця рекомендація є винятком з нашого загального принципу перевірки майнового стану (враховуючи жакливу демографічну ситуацію в Україні).

3.4. Подолання пенсійної кризи в Україні

Незважаючи на п'ять років вражаючого зростання реального ВВП, багато громадян України досі живуть у нестатках. Найбільше бідують пенсіонери – найстаріші та найбідніші члени суспільства. З 13,8 млн. пенсіонерів 91% отримують пенсію нижче встановленого прожиткового мінімуму для здорової людини (268 гривень або 45 доларів США на місяць). Середня пенсія на початку 2004 року становила 185 гривень.⁵ Встановлена законом мінімальна пенсія складала 92 гривні (17 доларів США) на місяць. 1 мільйон пенсіонерів отримують пенсії саме у такому розмірі чи навіть нижче.

Парадоксально, але такі низькі пенсії існують у системі соціального забезпечення, ставки платежів до якої є одними з найвищих у регіоні. Податок на фонд заробітної плати, який спрямовується до Пенсійного фонду України, становить 38%. Той факт, що 32% платять роботодавці, а 5% самі працівники, не має великого значення. Обидва платежі додаються до вартості робочої сили та поряд з іншими платежами, утримуваними із зарплати, гальмують зростання підприємств і підштовхують економічну діяльність до переходу у неформальний сектор. Погіршує становище те, що ці високі податки недостатні для покриття видатків на пенсії. Щороку приблизно 10% витрат Пенсійного фонду (1% ВВП) доводиться перекривати трансфертами з інших джерел.

Напружена ситуація в пенсійній системі України

Високі податки і низькі пенсії є симптомами дезорганізованої пенсійної системи. Частково проблема є демографічною. Завершення демографічного вибуху 60-70-х років і різке зниження рівня народжуваності з часу незалежності, розбалансують співвідношення між працюючим населенням та кількістю потенційних пенсіонерів. Сьогодні на кожну людину пенсійного віку припадає приблизно 2,5 людини працездатної. Експерти

⁴ Під грошовою формою розуміється не тільки допомога, отримана безпосередньо в грошовій формі, а і допомога у вигляді ваучерів або інших документів, які мають чітко визначену грошову вартість, і можуть бути використані для повної або часткової оплати товарів чи послуг, на які надається пільга.

⁵ Без урахування додаткових платежів, запроваджених восени 2004 року.

прогнозують, що до середини сторіччя це співвідношення скоротиться до 1,2 . Якщо пенсійна система в Україні не зазнає докорінних реформ, демографічне положення змусить або подвоїти податки на фонд заробітної плати, або вдвічі знизити коефіцієнт заміщення.

Але демографія - це тільки частина проблеми. Коефіцієнти заміщення в країнах Західної Європи навіть нижчі, ніж в Україні. Першопричиною нинішнього дезорганізованого стану пенсійної системи є велика кількість спеціальних пенсійних привілеїв та міграція офіційної робочої сили у неформальний сектор протягом минулого десятиліття. На початку 90-х років уряди прагнули збільшити свою популярність, знижуючи пенсійний вік та надаючи інші спеціальні пенсійні привілеї. Підвищення податків, необхідне для покриття цих пільг, прискорило і без того зростаючі темпи втечі робітників з офіційного ринку праці в Україні. На час набуття незалежності, в Україні працювало близько 20 мільйонів оплачуваних робітників. Сьогодні цей показник знизився до 15 мільйонів. Багато працівників емігрували, багато робочих місць стали прихованими або напівприхованими (200 гривень – офіційно, 200 гривень - під столом). Хоча з часу кризи 1998-2000 років масштаби бартерної економіки значно скоротились, останні оцінки свідчать, що третина всього ВВП досі виробляється в неформальному секторі. Коли привілейовані групи населення одержують щедрі пенсії, непропорційні їх внеску, а прості люди платять високі податки та одержують мізерні пенсії, здоровий глузд підштовхує багатьох робітників до ухилення від офіційної економіки.

Шлях до всебічної пенсійної реформи

Напружена ситуація у пенсійній системі залишається типовою для посткомуністичних країн з перехідною економікою у Європі. Усі країни, які успішно відреагували на цю кризу (Угорщина, Польща, Казахстан, Болгарія), провели всебічні програми пенсійної реформи, які склалися з двох окремих, але взаємодоповнюючих груп заходів. Перша – це раціоналізація солідарної пенсійної системи через скорочення пенсійних привілеїв, наближення стандартної мінімальної пенсії до прожиткового мінімуму та перерахунок пенсії за формулою, яка враховує сукупний внесок, зроблений пенсіонером. Ці реформи усунули викривлення, вивільнили ресурси для забезпечення адекватних мінімальних пенсій та відновили довіру суспільства до справедливості системи.

“Другим стовпом” всебічної пенсійної реформи у кожній країні було введення системи обов'язкового накопичення. За такої системи працівники здійснюють внески у фонд, інвестиції якого по виходу вкладників на пенсію приносять їм дохід, подібний до рентного. Така система забезпечує більш високі доходи у довгостроковій перспективі для всіх працівників, аніж солідарна система, можливості якої неминуче обмежуються старінням населення. Підвищення доходів перериває порочне коло, в якому низькі доходи призводять до високих податків і провокують ухилення від їх сплати. Бажання одержувати більш високі надходження є ключовим стимулом для працівників залишатися в офіційному секторі. Нарешті, надаючи робітникам можливість володіти акціями та облігаціями, накопичувальна система також залучає їх до розвитку бізнесу.

“Другий стовп” реформ може супроводжуватися запровадженням додаткових, добровільних пенсійних заощаджень, тобто, “третім стовпом” реформованої пенсійної системи. Хоча він є значущим для тих небагатьох, хто може ним скористатися, “третій стовп” має обмежене макроекономічне значення. Досвід інших економік перехідного періоду показує, що популярність добровільних ощадних механізмів є недостатньою для виправлення системної розбалансованості, яка характеризує пенсійну кризу на зразок української.

Важливість законів, прийнятих 9 липня 2003 року

Півтора роки тому Україна зробила важливі кроки по відновленню міцного фундаменту національної пенсійної системи. Закони України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” від 9 липня 2003 року №1058-IV та “Про недержавне пенсійне забезпечення” від 9 липня 2003 року №1057-IV стали віхою на шляху до всебічної пенсійної реформи.

Перша частина Закону “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”, що набрав силу 1 січня 2004 року, удосконалює державну солідарну систему. Закон встановлює основний організаційний принцип: державна система базується на розмірі внесків. Це означає, що працівник отримує пенсію пропорційно до того, скільки він або вона внесли до пенсійної системи. Виходячи на заслужений відпочинок, кожна людина отримує пенсію на рівні певної частки середньої зарплати по країні за попередній рік. Ця частка збільшується залежно від загальної кількості місяців, у яких працівник перераховував внески протягом свого трудового шляху, а також залежно від зарплати, яку працівник або її/його роботодавець задекларував як базу для нарахування податку на соціальне страхування. Більше немає можливості роками сплачувати лише мінімальні суми, а згодом отримувати повну пенсію. Усунена також можливість маніпуляцій, коли розмір пенсії визначався на основі зарплати за останні місяці роботи.

Друга частина Закону “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” закладає основу для створення державного обов'язкового пенсійного ощадного фонду. Розділи X і XI Закону (та інші відповідні статті) встановлюють структуру управління та процедури роботи накопичувального пенсійного фонду, до якого спрямовується 7% заробітної плати (до оподаткування). Якщо фонд буде здійснювати ефективні інвестиції в інтересах майбутніх пенсіонерів, то ця система додасть до середньої пенсії працівника прибуток від накопиченого капіталу. Закон „Про недержавне пенсійне забезпечення” визначає правила заснування та встановлює систему нагляду за діяльністю добровільних, приватних пенсійних фондів. Декілька таких фондів вже отримали ліцензію, і очікується, почнуть функціонувати з початку 2005 року.

Важливі проблеми залишаються невирішеними

Декілька суттєвих питань потребують вирішення. Найбільш критичне – це спеціальні пенсійні привілеї (для шахтарів, для постраждалих від аварії на ЧАЕС, для інших пільгових категорій). Протягом року ці пільги планується трансформувати у професійні або корпоративні програми соціального забезпечення. Водночас, це не вирішить проблеми, а просто відкладе їх вирішення. Відповідні галузі не можуть дозволити витратити на такі привілеї більше, ніж державний бюджет. Якщо ж шахтарі та інші працівники будуть змушені сплачувати додаткові внески до професійних програм соціального забезпечення, то ці кошти будуть відтягнуті від фінансування пільг сьгоднішнім пенсіонерам тих самих категорій. Отже, доки пенсійні привілеї не будуть реформовані, їх буде необхідно прямо чи непрямо фінансувати з державного бюджету, що перешкоджатиме негайній необхідності зниження податкового навантаження.

Інша проблема полягає в тому, що законодавство 2003 року залишає незмінним стандартний пенсійний вік (55 років для жінок і 60 років для чоловіків). Прогнозовані демографічні тенденції вимагають поступового збільшення пенсійного віку та подовження стажу (нині – 25 років), необхідних для отримання повної пенсії.

Накопичувальний фонд у формі, передбаченій другою частиною Закону „Про обов'язкове пенсійне страхування, є небезпечно вразливим від політичного втручання та корупції. Це – монопольний національний фонд, керований напівдержавним органом. Його 14 членів призначаються або Президентом, або парламентом, та можуть бути звільнені тим,

хто їх призначив. Вони працюють безкоштовно. Обидва ці фактори ставлять під загрозу їх незалежність.

Хоча фонд має право наймати приватних керуючих майном для підвищення ефективності вкладень, а також інвестувати у проекти та сектори, які відповідають "національним інтересам". Спроби створити аналогічні монопольні національні фонди здійснювалися у декількох країнах Африки та Східної Азії. В цілому вони виявилися недосконалыми. Найбільш відома модель - це "Ощадний фонд" у Сингапурі, який піддається постійній критиці за інвестування у соціальні проекти, які обираються за політичними мотивами, а також за те, що його норма прибутку нижча, ніж від звичайних ринкових інвестицій. В Угорщині, Польщі та інших країнах Східної Європи, були створені незалежні регуляторні органи, які надають ліцензії приватним, державним та міжнародним фінансовим компаніям, що конкурують за можливість управління пенсійними заощадженнями. Працівники самі обирають, якій компанії довірити свої заощадження, і періодично можуть переводити свої рахунки з однієї компанії до іншої.

Проблема полягає у самій природі взаємин між фондом та його бенефіціарами.

Закон "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" підкреслює, що накопичувальний пенсійний фонд є "приватною власністю" вкладників. Але називаючи щось "приватною власністю", ми не зробимо її такою. Якщо працівники/вкладники мають свої рахунки, вони повинні мати можливість передавати їх іншому адміністратору. Закон передбачає, що вкладник може перевести свій рахунок до приватного пенсійного фонду, ліцензованому як "недержавна пенсійна організація", але лише після того, як накопичувальний пенсійний фонд пропрацює протягом 11 років.

Пенсійна реформа в Казахстані пропонує цікавий приклад для України. Коли в Казахстані у 1998 році було створено змішану накопичувальну систему, працівники мали право обирати між напівдержавними, державними та ліцензованими приватними фондами. Спочатку 80% внесків було спрямовано до напівдержавного фонду. Через чотири роки частка приватних фондів, які ефективно працювали і збільшували кількість вкладників, становила дві третини від сумарних активів пенсійної системи.

У приватних фондах можуть також бути зловживання – про це свідчать збитки людей, які довіряли свої заощадження нерегульованим пірамідальним схемам. Україна не є винятком. Зміцнення регуляторних органів, що контролюють фінансові ринки, повинно стати першочерговим пріоритетом для нової адміністрації.

Рекомендації

1. *Скоротити спеціальні пенсійні пільги для привілейованих категорій громадян.*
2. *Збільшити пенсійний вік та закрити можливості дострокового виходу на пенсію. Для того, щоб зробити це поступово, необхідно починати вже зараз.*
3. *Дозволити конкуренцію між приватними керуючими пенсійними фондами, як тільки буде створено накопичувальний фонд. Це дало би можливість працівникам захистити свої пенсії, голосуючи "ногами", і створило б надійний заслін зловживанням.*
4. *Збільшити незалежність Ради Накопичувального фонду. 14 членів Ради мають бути захищені від дострокового звільнення з цієї посади (за винятком звинувачувального вироку у кримінальній справі). Вони мають отримувати належну заробітну плату за свою роботу.*
5. *Збільшити незалежність Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України, головного регулятора „недержавних пенсійних фондів”. Призначення членів цього життєво важливого органу має бути прозорим, а кандидатури повинні*

проходити публічну перевірку спеціально обраними посадовими особами, які не беруть участі у процедурі призначення. Лідери політичних партій не повинні мати права бути членами Комісії.

Глава 4. Податкові та фінансові реформи

В цій главі розглядаються дві основні умови розвитку економіки: система оподаткування та фінансові ринки. В розділі 4.1 йдеться про необхідність додаткових податкових реформ. Система оподаткування є одним із найбільш ефективних важелів, за допомогою яких влада здійснює управління економікою, тому має ключове значення для кожного підприємства та фізичної особи. Влада може ефективно впливати на цю систему за допомогою законодавства набагато скоріше, ніж більшість інших інституцій.

В розділі 4.2 йдеться про фінансові ринки України. Основне протиріччя полягає в тому, що законодавство щодо їх регулювання ще є консервативним, а фінансові ринки розвиваються з великою швидкістю. Важливо, щоб за стрімкого розвитку економіки нестача фінансування інвестицій не стала занадто великою перешкодою. На жаль, фінансові кризи не є рідкістю, і при швидкому розвитку фінансових ринків вони можуть викликати серйозні відставання в розвитку економіки.

4.1. Необхідність подальшої податкової реформи

Система оподаткування визначає, наскільки велика частина загальної економіки проходить крізь державний сектор, і до яких частин державного сектора надходять гроші. Податки можуть стягуватися з різних об'єктів – підприємств, найманих працівників, споживачів або власників. Податки можуть бути різними за кількістю, обсягом та ставками. Режим оподаткування має велике значення у відносинах між державою та громадянами.

Сучасна система оподаткування

Система оподаткування України розвивається поступово, невеликими кроками. Загалом протягом останніх 8 років зміни були позитивними. Кількість податків було зменшено, податкові ставки знижено, кількість звільнень від оподаткування також була зменшена. Водночас розширилася база оподаткування, значно покращилось надходження податків. Але навіть за таких умов проблем залишається чимало, отже, необхідна велика робота. Діючі закони про оподаткування приймалися протягом останніх 12 років у різний час, за різними принципами, і Україна досі не має чіткого і єдиного Податкового кодексу. З одного боку, система оподаткування України є невпорядкованою, з іншого боку - вже з'явилися політичні настрої щодо приведення її у порядок. Зараз надходження прибутків не викликає серйозного занепокоєння після кількох років практично збалансованого державного бюджету. Здається, настав сприятливий час для реформ в оподаткуванні.

Закон від 18 лютого 1997 року № 77/97 „Про внесення змін до Закону України "Про систему оподаткування" є рамковим законом, що визначає принципи системи оподаткування України, податки та збори в бюджети та окремі державні фонди, а також права платників податків, їх обов'язки та відповідальність. На цей час Закон передбачає 27 головних державних податків і зборів та 14 місцевих.

В Україні є чотири основні податки. У 2003 році вони становили 87% від усіх податкових надходжень до консолідованого бюджету України:

- Податок на додану вартість (ПДВ) регулюється Законом України "Про податок на додану вартість" від 3 квітня 1997 року №168/97. Закон передбачає єдину ставку оподаткування 20% і встановлює правила стягнення ПДВ. У 2003 році ПДВ склав 23% від усіх податкових надходжень до консолідованого бюджету України.
- Поточний податок на прибуток підприємства був введений Законом України від 22 травня 1997 року № 283/97 „Про внесення змін до Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств". Закон України від 24 грудня 2002 року

№349-IV “Про зміни до Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” вніс ряд суттєвих змін: 1 січня 2004 року ставка оподаткування прибутку підприємств була знижена з 30% до 25%, норми амортизації основних фондів були підвищені, графік щомісячних виплат податків був змінений на поквартальну схему, а звітування для підприємств стало дещо простішим. У 2003 році податок на прибуток становив 24% від загальних виплат податків у консолідований бюджет.

- Оподаткування фізичних осіб значно змінилося з прийняттям Закону України від 22 травня 2003 року №889-IV “Про податок з доходів фізичних осіб”. Замість колишньої шкали оподаткування за п'ятьма ставками 10, 15, 20, 30 та 40% відповідно, для прибутків фізичних осіб була введена єдина ставка оподаткування 13% з 2004 по 2006 роки. У 2003 році прибутки від цих податків становили близько 25% від загальних виплат податків у консолідований бюджет.
- Акцизний збір був введений Постановою Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 року № 741 „Про перелік товарів (продукції), на які встановлюється акцизний збір, та ставки цього збору”. Перелік товарів, що підлягає акцизному збору на початковому етапі розробки був дуже великий, але на даний час він скорочений до товарів: „спиртні напої”, „тютюнові вироби”, „нафтопродукти” та „транспортні засоби” згідно з міжнародними стандартами. Більшість акцизних зборів відносяться скоріше до фізичної кількості, ніж до ціни (розрахованої у гривнях або в євро), проте існують також змішані ставки, що беруть до уваги як кількість, так і ціну. У 2003 році акцизний збір становив 10% від загальних виплат податків у консолідований бюджет.

Окремо від податкових, значні суми від фонду заробітної плати сплачуються роботодавцями на соціальний захист. Офіційно вони вважаються відрахуваннями на соціальне страхування, але насправді вони є податками на заробітну платню, що становлять не менше 38% від загального фонду заробітної плати. Припускається, що із заробітної плати 32% виплачується до Пенсійного фонду, 2,9% - до Фонду соціального захисту, 1,9% - до Фонду зайнятості і 0,7-1,5% - до Фонду страхування від нещасних випадків на виробництві. Це дуже важкий податковий тягар на оплату праці і дуже сильний мотив для всіх роботодавців приховувати справжній розмір заробітної плати від податкових органів, незважаючи на різке зниження ставки оподаткування прибутку фізичних осіб.

Податкові органи України були засновані згідно з Законом , прийнятим Верховною Радою УРСР від 4 грудня 1990 року №509-XII “Про державну податкову службу в Україні”, але фактично вони були створені після Указу Президента України від 22 серпня 1996 року № 760/96 „Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій”. З того часу в податкових органах майже не відбулося жодних реформ, незважаючи на серйозні соціальні та політичні зміни в країні.

Протягом довгого часу Україна працювала над новим Податковим кодексом. 29 листопада 2001 року проект Податкового кодексу України був затверджений у другому читанні, але він досі не прийнятий парламентом України. Цей проект закону покликаний забезпечити всебічне регулювання податкових відносин, від визначає принципи системи оподаткування, встановлює перелік податків, зборів та інших обов'язкових виплат в бюджети всіх рівнів, визначає методики їх нарахування, встановлює ставки оподаткування, юридичний статус платників податків, процедури роботи податкової адміністрації, а також процедури та умови фінансових санкцій щодо платників податків, що порушують податкове законодавство.

Проблеми в системі оподаткування України

Незважаючи на те, що багато було зроблено для розвитку та поліпшення системи оподаткування за часи незалежності, система оподаткування є заплутаною, несправедливою та неефективною, тому потрібні суттєві реформи. Існує забагато податків, ставки є завищеними, поширені звільнення від податків, а податкові органи мають надто широкі повноваження. Розглянемо деякі ключові недоліки.

Концентрація на одній меті – фіскальній. На цей час податкове законодавство України повністю зосереджено на фіскальній меті, яку воно успішно обслуговує. На жаль, воно не бере до уваги ціну податків для підприємств та економіки в цілому. Всі інші цілі оподаткування, такі як стимулювання виробництва, інновацій, інвестування, розвитку підприємницької діяльності та законності, практично не беруться до уваги. Якість податкового законодавства й надалі погіршується тим, що приймалося воно як розрізнена система, якій бракує узгодженості.

Надмірний податковий тягар. Сучасна система оподаткування України в цілому схожа на ті структури системи оподаткування та ставок оподаткування, що розвинулися в Європі. Сукупне фіскальне навантаження (включаючи всі виплати в бюджет та позабюджетні фонди) в українській економіці в 2003 році становили 39% від ВВП. Але більш розвинуті країни мають більший прибуток на одну людину. Закон Вагнера вже давно показав, що багатші країни мають тенденцію до більшого податкового тягара. Країни з високими прибутками (понад 20000 доларів США на людину) мають високий рівень оподаткування відносно ВВП (між 35 та 50%). Однак в Україні прибуток на одну людину (ВВП) значно нижчий - лише понад 1000 доларів США, а країни з таким рівнем прибутку мають тенденцію до низького рівня оподаткування (від 10 до 30%), згідно з дослідженнями МВФ. Отже, податковий тягар в Україні надмірний і має бути знижений. Він мав би становити 25-30% від ВВП у середньостроковій перспективі. Очевидно, що витрати мали б зменшуватися відповідно.

Нерівномірне податкове навантаження. Не всі підприємства сплачують податки повністю. Значній кількості платників податків надаються економічно необґрунтовані податкові пільги, вони накопичують борги по податках та/або ухиляються від їх сплати. Для таких підприємств податкове навантаження не є дуже обтяжливим. Результатом є несправедлива система оподаткування та нечесний фаворитизм. Законослухняні платники податків, що підкоряються податковому законодавству, стають неконкурентоспроможними, що примушує їх покидати ринок або починати ухилятися від податків.

Нестабільність та неузгодженість законодавчої бази. З часу отримання незалежності України система оподаткування була об'єктом постійних змін. Як наслідок, це позбавило підприємства можливостей не лише зваженого перспективного планування своєї діяльності, а й оперативного. А це серйозно гальмує розвиток економіки. Через те, що законодавство змінювалося досить часто, а багато законодавчих актів були затверджені в результаті лобювання певних інтересів, система оподаткування України страждає від значної неузгодженості.

Надмірна складність системи оподаткування. Система оподаткування складається з великої кількості неефективних податків та зборів, що формують малий прибуток бюджету, але вимагають суттєвих адміністративних витрат. Найкраще було б такі нікчемні податки скасувати. Методи обчислення податків встановлені в законодавчих актах та обумовлені в Інструкціях Державної податкової адміністрації України. Ці документи встановлюють алгоритм обчислення певних податків. Часто занадто складні та незручні

алгоритми обчислення податків в Україні перетворюються на широке поле для помилок і зловживань як з боку платників податків, так і з боку податкових органів.

Відшкодування ПДВ експортерам. ПДВ вже давно є сферою грубих адміністративних порушень. Одна з проблем полягає в тому, що підприємствам доводиться довго чекати повернення ПДВ із бюджету після його сплати. Ще гостріша постійна проблема полягає в тому, що влада часто відмовляє у відшкодуванні ПДВ експортерам і не несе жодної відповідальності за цю грубу зневагу. Це підриває довіру як до закону, так і до влади. На даний час працює “вибірковий” принцип повернення ПДВ, що формує надзвичайно сприятливе середовище для зловживання та корупції. В результаті цих проблем з відшкодуванням ПДВ чесні експортери мусять погоджуватися на незаконний збір у розмірі не менше 20% від вартості їх експортної продукції. Важко уявити будь-який захід, який міг би завдати більшої шкоди конкурентоспроможності економіки України.

Дискримінація у податкових пільгах. Система оподаткування України не є нейтральною. В той час, як загалом підприємства страждають від високих податків, уряд намагається підтримати певні підприємства через податкові пільги. Хоча офіційною причиною такої практики є захист національних інтересів, по суті вона лише підриває економічний порядок. Таку практику необхідно замінити стабільною, прозорою, нейтральною та виваженою податковою системою.

По-перше, звільнення від податків надається певним підприємствам та організаціям –фаворитам, що спотворює конкуренцію на внутрішньому ринку. Звільнення від податків деяких підприємств означає, що податковий тягар збільшиться для інших. Це також викливає стимули для керівників підприємств з такими пільгами та орієнтує їх на підтримання “особливих” стосунків із владою, замість того, щоб піднімати ефективність своїх компаній.

По-друге, звільнення від податків часто дає непередбачені результати. Податкові пільги стимулюють розвиток тіньового сектора економіки, оскільки пільги надаються не тим економічним суб'єктам, для яких вони були введені, а іншим, які спромоглися їх отримати незаконними методами. Тобто, податкові пільги легко перетворюються на ухилення від оподаткування.

По-третє, складність адміністрування збільшується із зростанням кількості пільг. Податкові інспектори мають перевіряти підприємства, що отримали податкові пільги (або спеціальні стимули), щоб пересвідчитися, що їх робота відповідає встановленим стандартам та критеріям. Таким чином, адміністративні ресурси перерозподіляються на користь тих видів діяльності, які не є продуктивними для забезпечення бюджетних надходжень. Крім того, кожні пільга або звільнення потребують здійснення податковими органами спеціальних процедур, що збільшує адміністративні витрати навіть для чесних платників. Адміністративні витрати зростають і тому, що ті, хто не отримав пільги, також стають схильними до несплати податків. Ті, хто не отримав пільги, повинні сплачувати непропорційно більше податків, і вони реагують на це ухиленнями, уникненнями та корупцією.

Нині майже десяту частину території України займають спеціальні економічні зони. Ці зони не виконали основної мети – залучити іноземні інвестиції, а надані їм привілеї по суті сприяли лише розвитку корупції. Крім того, ці зони призвели до відтоку з інших секторів економіки через застосування різних механізмів. В Україні цей експеримент провалився. Спеціальні економічні зони мають бути ліквідовані.

Широкомасштабне ухилення від оподаткування. Важкий податковий тягар погіршує економічний стан підприємств та фізичних осіб. Платники податків мають

проблеми з розумінням вкрай нестабільного та складного податкового законодавства. Результат - несвоєчасна виплата податків навіть невеликою кількістю законослухняних платників. Розмір податкової заборгованості є значним. Але масове ухилення від сплати податків також заохочується прогалинами у законодавстві, неспроможністю покарати за порушення та поганим податковим наглядом. Підприємці обирають між високими податками та високою вартістю дотримання законодавства з одного боку, та потенційними санкціями за ухилення від сплати з іншого, – і виявляють, що ухилення від оподаткування в Україні є дуже вигідним. Існує незначна вірогідність того, що вас викриють, а якщо це й трапиться, то в такому корумпованому середовищі завжди можна відкупитися від податкової міліції. Тож більшість підприємців віддають перевагу мінімізації податків або ухиленню від них.

Рекомендації

Усі ці проблеми доводять, що система оподаткування гостро потребує комплексної реформи. Але на відміну від інших секторів, для реформування яких потрібен неабиякий інструментарій, для удосконалення податкової системи достатньо внесення певних змін до законодавства.

Єдиною функцією, яку поточна система оподаткування виконує непогано, є фіскальна, але ця функція навіть „перевиконується”. При низькому ВВП на душу населення, великому тіньовому секторі економіки та марнотратстві державних ресурсів необхідно значно зменшити фіскальне навантаження та більш рівномірно розподілити його між усіма платниками податків. І все ж, до зниження податків треба підходити обережно, щоб не підірвати наразі стабільний бюджетний баланс. Зниження податків має супроводжуватися розширенням бази оподаткування шляхом скасування надмірних та нерозумних податкових пільг та запобігання їхньому зростанню в майбутньому. Тобто, податкова система має бути економічно нейтральною в тому сенсі, що вона не повинна порушувати динаміку виробництва та споживання. Вона не повинна надавати нерозумні переваги одному сектору за рахунок інших секторів. Привілеї у дозволеніх межах мають бути точними та конкретними. Має бути система реєстрації та контролю надання звільнень від оподаткування та оцінки їх ефективності.

Отже, реформа податкової системи має передбачити наступне:

1. *Значне зменшення податкового навантаження.* Як мету на середньотермінову перспективу пропонується рівень оподаткування у 25-30% від офіційного ВВП. Оподаткування чесних платників має бути зменшене – це стосується як середнього рівня, так і максимального. Це означає:
 - a) *Зменшення податку на прибуток підприємств.* Хоча 24% можуть здатися низькою ставкою, це не зовсім так з огляду на те, що кілька посткомуністичних країн спробували ввести ще нижчу ставку – 19% (Польща, Словаччина, Литва та Латвія), а Естонія зробила ще прогресивніший крок - скасувала податок на прибуток. Україна повинна поступово скоротити податок на прибуток, щоб він став дійсно конкурентоспроможним. Варто спробувати зрівняти ставку податку на прибуток підприємств із ставкою податку на прибуток громадян. Це зменшить стимули для мінімізації та ухилення від сплати податків, стимулюючи водночас розвиток підприємництва. Ця зміна спростить систему та полегшить повну інтеграцію податків на прибуток.
 - b) *Спрощення та лібералізація вимог до амортизації активів підприємств.* Це може стимулювати інвестиційну діяльність підприємств.
 - c) *Зменшення ставки ПДВ.* Найбільш руйнівним податком є ПДВ. Він надто високий, що спричинило існування завеликої кількості вилучень. Тож треба зменшити

ПДВ, скасувавши всі пільги, розширивши таким чином базу оподаткування. При скасуванні лише деяких пільг з ПДВ цей податок можна було б негайно зменшити до 16 % без будь-яких втрат доходу.

- d) *Зменшення податку на фонд заробітної плати.* Податок на заробітну плату у 38% є, безумовно, найбільшим тягарем для економіки. Він є особливо шкідливим, тому що тримає більшість трудових ресурсів у тіні та обмежує легальне працевлаштування. У середньостроковій перспективі його треба зменшити до 20%, як це зробили в Казахстані, що потребує реформи соціального фінансування, а особливо – подальшої пенсійної реформи. В майбутньому можна перейти на комплексний податок, що складатиметься з податку на прибуток громадян та уніфікованого соціального податку.
- e) *Збереження низького та єдиного податку на прибуток громадян.* Єдина ставка прибуткового податку у 13% є одним із найкращих новаторських рішень в українській податковій системі, і цю норму треба зробити постійною.

2. *Вирівняти податкове навантаження та змінити структуру державних видатків.* Це допоможе поширити базу оподаткування та зберегти баланс бюджету, водночас утворивши більш конкурентне бізнес-середовище.

- a) *Потрібен швидкий перегляд державних витрат* одразу після президентських виборів. Необхідно скасувати соціально шкідливі витрати - такі, як привілеї номенклатури та значне субсидування певних підприємств. У середньостроковій перспективі реструктуризація державних витрат має бути тісно пов'язана з регулюванням державної підтримки та розвитком фінансової децентралізації.
- b) *Скасування майже всіх податкових пільг.* Спеціальні економічні зони, більшість галузевих та індивідуальних податкових пільг мають бути скасовані. Це розширить податкову базу та сприятиме рівномірному оподаткуванню підприємств.
- c) *Винятки мають обмежуватися лише фіксованим податком на землю в сільському господарстві та єдиним податком для малих підприємств.* Це – сектори, в яких важко отримати докази порушень, та які можуть бути вразливі перед непорядними податковими інспекторами. Успішну практику низького єдиного податку необхідно продовжувати, доки частка малих підприємств у ВВП не досягне якнайменше 40%. В аграрному секторі збереження на певний термін низького фіксованого податку може супроводжуватися скороченням кількості тих компаній, які підпадають під категорію сільськогосподарських виробників, але займаються іншими видами економічної діяльності. У середньостроковій перспективі його має замінити податок на землю, що базується на реальній вартості сільськогосподарської землі. Це стимулюватиме ефективне використання земель і сприятиме перерозподілу землі тим, хто здатний найбільш професійно користуватися нею.

3. *Зробити податкове законодавство простішим, більш послідовним та прозорим:*

- a) *Прийняти новий Податковий кодекс України.* Він має замінити чинне податкове законодавство та внести порядок і послідовність у податкову систему, яка має стати простішою та прозорішою. Кодекс має стати головним законодавчим актом, що регулюватиме всі податкові взаємини в суспільстві та застосовуватиметься до всіх податків, зборів та інших обов'язкових платежів до державних та місцевих бюджетів, за винятком платежів, зборів та відрахувань, що підпадають під дію Митного кодексу України. Інші законодавчі акти, що суперечать Кодексу, мають бути скасовані. Однак, зважаючи на довгу перерву в роботі над проектом Кодексу, він є застарілим та потребує серйозного вдосконалення. Фундаментальною вимогою до Податкового кодексу є чітке

визначення податкових зобов'язань, щоб унеможливити їх двозначне тлумачення в суді.

- b) *Скоротити кількість податків з 41 до 15-20.* Це спростить податкову систему та позбавить її від дорогих та неефективних податків, які більше дошкуляють, аніж приносять прибутків до бюджету. Усі види зборів, які по суті є прихованими податками, у процесі податкової реформи треба скасувати.

4. *Поліпшити адміністрування податків:*

- a) *Податки повинні призначатися (в межах можливого) одному адміністративному рівню.* Безумовно, ПДВ, єдиний соціальний податок, податки на зовнішньоекономічну діяльність та акцизні збори мають бути державними податками на центральному рівні. Податки на майно та нерухомість, податки, що сплачуються малими підприємствами, та сільськогосподарські податки мають бути податками місцевого рівня, в той час як податки на доходи громадян мають ділитися між місцевими та регіональними органами влади, а податки на доходи підприємств – між регіональними та центральними органами влади. Всі спільні податки мають адмініструватися центральним урядом. Місцеві податки мають адмініструватися на місцях.
- b) *Збирання податків слід зосередити в одному органі, а саме - в Державній податковій адміністрації.* Це допоможе уникнути конкуренції при збиранні податків. Виняток складає Державна митна служба, яка збиратиме податки на зовнішньоекономічні операції та працюватиме з ПДВ на кордоні. Чотири соціальні фонди, які зараз збирають обов'язкові платежі на фонд заробітної плати незалежно від Державної податкової адміністрації України, мають передати ці функції Державній податковій адміністрації. Чотири соціальних податки на фонд заробітної плати мають бути об'єднані в єдиний соціальний податок.
- c) *Необхідно спростити податкові платежі.* Деякі податкові платежі є забюрократизованими. ПДВ зараз сплачується раз у місяць. Жодні податки не мають збиратися частіше, ніж раз у квартал.

5. *Поліпшити податкову дисципліну.* Взаємини між податковими органами та платниками податків на зразок „переслідувач-переслідуваний” мають бути змінені на нормальні добровільні взаємини з надання послуг.

- a) *Відшкодування ПДВ експортерам.* Наразі є докази того, що певне угруповання в центрі незаконно продає право на отримання ПДВ за немалі комісійні. Такі зловживання мають бути заборонені та припинені наступним президентом. Вибірковий режим відшкодування має бути замінений на процедуру швидкого відшкодування ПДВ постійним експортерам з періодичним аудитом.
- b) *Декриміналізація більшості податкових порушень та зменшення повноважень податкових органів, щоб мінімізувати їхню здатність вимагати хабарі в платників податків.* Податкові органи мають бути змушені притягати неплатників до суду. Можливість арештів за податкові порушення, які не є кримінальними, має бути виключена.
- c) *Заборона проведення податкових інспекцій на місцях без обґрунтованої підозри та судового ордеру.* Податкові інспекції не мають проводитися в приміщеннях фірм, крім випадків, коли це стосується акцизних зборів та ПДВ, і коли про це було попереджено. Тобто, податкові інспектори не повинні мати прав поліції, а податкові органи не повинні мати права припиняти роботу підприємства, що перевіряється. Інспектування ПДВ має бути обмежене тим, що інспектор може зайти до приміщення у звичайні робочі години для перевірки того, чи є у

наявності та на відповідному місці свідоцтво платника ПДВ, та чи підприємство зареєстроване належним чином. На жаль, перевірка сплати акцизних зборів потребує фізичного контролю, тож для цього слід мати відповідний персонал. Необхідна його ротація для зменшення корупції. Підприємства мають бути зобов'язані надавати свої звіти та податкові платежі податковим органам.

- d) *Ліквідація податкової міліції, як це було зроблено в Росії.*
- e) *Зменшення кількості податкових інспекторів та підвищення їх платні.* Якщо значно зменшити кількість перевірок на місцях, кількість податкових інспекторів може бути зменшена вдвічі. Заробітна платня тих інспекторів, що залишаться, має бути відповідно підвищена. Цей процес потребує суворого контролю за професійною підготовкою та запобіганню корупції. Податкова служба має бути повністю комп'ютеризована, посібники оновлені.
- f) *Вивчення можливості зменшення податкових штрафів.* Вони високі, їх максимальний рівень не встановлений. Для штрафів за некримінальні порушення достатньо, щоб вони не перевищували рівня первинного податкового зобов'язання.

Всі запропоновані заходи тісно пов'язані між собою. Скорочення шкідливих державних видатків зробить можливим зниження ставок ключових податків, в той час як кількість податків можна скоротити без будь-яких витрат. Юридичні права платників податків також можуть бути посилені без будь-яких витрат з боку казначейства. Більш низькі ставки оподаткування без винятків спростять та врівноважать податковий тиск, що значно розширить податкову базу та сприятиме економічному зростанню. Виважена податкова реформа є пропозицією, що вигідна всім.

4.2. Розвиток фінансових ринків

Фінансові ринки розвинулися в Україні за роки ринкових реформ, а останнім часом їх розвиток значно прискорився. Однак вони все ще перебувають у зародковому стані. Їх найсильніша частина – це комерційні банки. Ринок цінних паперів – акцій та облігацій – можна назвати слабким і другорядним, в той час як страхові компанії, іпотечне кредитування та лізинг взагалі ледь існують.

Одним з вимірів ефективності фінансових ринків є фінансування капіталовкладень в основні засоби. Всесвітній банк зібрав таку статистику за першу половину 2003 року. Власні кошти компаній становили 63 % фінансування, корпоративні облігації - 11 %, державний бюджет - 10 %, банківські кредити – 8,5 %, індивідуальні житлові заощадження - 4 %, іноземні інвестиції - 4 %. Природно, що власні кошти домінують на фінансовому ринку, що зароджується, але дивно, що їх частка не більшає – у 1997 році вона становила 75 %. Також дивно, що на такі види фінансування як банківські кредити та корпоративні облігації припадає приблизно по 1/10 фінансування інвестицій в основний капітал. Найбільш швидкозростаючим джерелом фінансування є банківські кредити, за ними йдуть корпоративні облігації.

Економічні зростання, як правило, залежить від міцної фінансової системи. Однак нерозвинений фінансовий сектор, можливо, ще не дуже зашкодив економічному розвитку України, тому що на ранніх стадіях посткомуністичного розвитку було важливіше поставити підприємства в умови жорсткої економії, щоб вони ефективніше використовували наявний фізичний капітал. Однак у майбутньому відчуватиметься сильна потреба в новому капіталі для забезпечення всіх видів інвестицій, особливо зважаючи на те, що в Україні зараз має місце активне економічне зростання та досить широке інвестування. На жаль, навіть у порівнянні з іншими пострадянськими країнами, український фінансовий сектор є надзвичайно бідним. Бідність українських фінансових ринків дуже скоро стане головною

перешкодою економічного розвитку в Україні, і сьогодні постає питання – як усунути цю перешкоду, щоб не викликати небезпечних фінансових „бульбашок” та крахів. Проблеми в основному є у сферах пропозиції ресурсів, законодавства, регулювання, інституцій, навичок та капіталу, в той час як попит є великим.

Стан фінансових ринків

Найбільш потужним елементом фінансового сектора України є **комерційні банки**. Українська банківська система пройшла значну консолідацію. Після того, як банки один за одним банкрутували або позбавлялися ліцензії, залишилася велика кількість комерційних банків – 157. Більше того, з тих банків, що залишилися, тільки 2 належать державі, і на них припадає лише 1/10 банківського капіталу та активів. Таким чином, банківська система України виглядає досить добре, вона приватна, конкурентна та не дуже фрагментована.

Протягом останніх років банки зростали досить швидко. У 2001-2003 роках обсяги кредитування зросли втричі. Наймовірно, але обсяг комерційних кредитів з 1996 по 2003 роки зріс з 6,7% ВВП до 26%. Таким чином, за відносним обсягом комерційного кредитування Україна наближається до більш розвинених країн із перехідною економікою Центральної Європи, хоча починалося все з дуже низького рівня.

Але, незважаючи на швидке зростання, банківський сектор не встигає за розвитком реального сектора. Крім того, обсяги банківського кредитування вирости значно швидше, ніж обсяги власного капіталу банків, який „лише” подвоївся за 2001-2003 роки. В результаті цього співвідношення капіталу до активів банківської системи близьке до мінімально припустимого рівня. Обсяг інших послуг комерційних банків (крім платежів та операцій з іноземними валютами) залишається невеликим, а за останні три роки обсяг іпотечного кредитування зростає значно повільніше, ніж ринок нерухомості. На кредитному ринку реальну проблему становить недостатня його доступність для більшості малих та середніх позичальників, мінімальний обсяг більш складних кредитних послуг, майже відсутні довгострокове кредитування та ринок іпотеки. І все ж таки вибуховий розвиток банківського сектора та показник відношення капіталу до активів, що зменшуються, наводять на тривожну думку про можливу банківську кризу, коли часи стануть гіршими.

Значно серйозніше відставання спостерігається у розвитку послуг небанківських фінансових установ. З них найбільш розвиненими є **страхові компанії**. Тільки в 2003 році обсяг страхових премій збільшився більш, ніж удвічі, але завдяки дуже маленькій базі. Однак, обсяги реального страхування є значно меншими, ніж цифри офіційних даних, та становлять лише 25-30% загального обсягу страхування. Лівова частка страхових послуг насправді походить від ухилення від оподаткування. Це особливо стосується великих фінансово-промислових груп, які мають у своєму складі власні страхові компанії.

Український ринок страхових послуг є крихітним. В 2001 році страхова премія на одну людину в Україні становила 11,5 долара США порівняно з 1482 доларами у Німеччині та 140 доларами у Польщі. По відношенню до ВВП страхові премії в Україні становили 3,5% порівняно з 8-12% у розвинених країнах. Унаслідок цього більшість підприємств, будинків, людей, родин та автомобілів не застраховані, що значно підвищує загальний ризик. Страховий сектор дуже страждає через надзвичайно застарілу законодавчу базу, яка робить більшість операцій практично неможливими. Страховим компаніям потрібні надійні фінансові інструменти для інвестування їх резервів у національну економіку, але таких інструментів майже не існує.

Серед небанківських кредитних структур відносно успішно розвиваються **кредитні спілки**. Вони швидко почали поповнювати свій капітал та самоокупатися, водночас постійно знижуючи відсоткові ставки. Обсяг лізингових операцій є крихітним, а за останні

два роки він навіть зменшився. В 2003 році він становив тільки 0,95% від загальних капіталовкладень. Відсутність відповідного законодавчого регулювання стримує розвиток недержавних пенсійних фондів, обсяги активів яких залишаються дуже низькими (16 млрд. гривень у 2003 році).

Лізинг існує, але в дуже невеликих обсягах. Головними проблемами є податкова дискримінація лізингових компаній, що заважає ефективним конкурентноздатним компаніям входити на ринок. Ще одну проблему створює те, що державні лізингові компанії працюють не на ринкових засадах та користуються монополією в деяких секторах, особливо в аграрному.

Ринок цінних паперів в Україні з'явився в результаті широкомасштабної приватизації шляхом роздачі всім громадянам ваучерів. Обмінявши свої ваучери на акції, мільйони українців стали акціонерами, а загальна кількість зареєстрованих акціонерних товариств перевищила 35000. Однак, торгівля акціями увесь час була дуже обмеженою, а пропозиція акцій взагалі зменшилася, тому що акції привабливих компаній все більше акумулювались у крупних інвесторів.

В 2003-2004 роках фондовий ринок України характеризувався значним динамізмом. Наприкінці 2003 року капіталізація ринку досягла 4,3 млрд. доларів США, що дорівнює 9,7% ВВП. Це у два-три рази менше, ніж у Центральній Європі, але все ж таки немало. Хоча ліквідність залишається дуже обмеженою, за останні два роки ціни на акції різко зросли.

Паралельно набули розвитку кілька різновидів облігацій. Крім звичайних корпоративних та державних облігацій, почали випускатися муніципальні облігації, інвестиційні сертифікати акціонерних інвестиційних фондів, а нещодавно – облігації з ПДВ. Через юридичну незахищеність цих інструментів прибуток на них залишається дуже високим.

Також зросла кількість інвестиційних фондів, в основному венчурних. Розвинулася ринкова інфраструктура, швидко зростає кількість фондових бірж, створено Національну депозитарну систему. Незважаючи на зростаючу кількість організаторів торгів, частка цінних паперів, які продаються на організованому ринку, нещодавно знизилась, що вказує на його неефективну організацію. Публічно доступна інформація та рейтингові агентства розвиваються дуже повільно через недостатній доступ до необхідної інформації, яка була монополізована державними регуляторними органами.

Ключова проблема ринку цінних паперів полягає в тому, що міноритарні акціонери мають мінімальний захист. Ослаблення акцій є поширеним явищем і навіть не вважається незаконним. Ще одна велика проблема – це їх мінімальна пропозиція через відсутність законодавчої бази для багатьох типів цінних паперів: від заставних до навіть найелементарніших деривативів, таких як ф'ючерси. Крім того, погано функціонують біржові та депозитарні системи, вони не дуже надійні та не є прозорими. Характерно, що державні агенції збирають величезний обсяг інформації від учасників ринку, наприклад, стосовно злиття та придбання компаній, але ця інформація зберігається в таємниці.

Більшість житла в Україні наразі приватизована, і ціни на житло у великих українських містах швидко наближаються до рівня цін Західної Європи. Україна потребує ринку **іпотеки**, щоб сприяти фінансуванню як нового житла, так і торгівлі існуючим житлом. Традиційне іпотечне фінансування залишається в Україні дуже обмеженим, хоча іпотечне кредитування в останні роки почало таки розвиватися. Обсяги іпотечного кредитування зросли в 3,6 рази за період з 2002 по 2004 рік. Однак, за останні два роки уряд України вжив важливих заходів для розвитку юридичних засад іпотечної системи. Для створення іпотечної системи, яка надаватиме доступ до довгострокового кредитування більшій

кількості домогосподарств в Україні, Верховна Рада прийняла Закон України "Про іпотеку" від 5 червня 2003 року №898-IV. Розроблено також проект нового Житлового кодексу, прийнято значну кількість супутніх законів та постанов. Однак, залишається ще багато проблем. Українські банки ще не запровадили широкомасштабне іпотечне кредитування, в основному через недостатню кількість довгострокових депозитів, високу вартість запозичених коштів, відносно низьку прибутковість іпотечного кредитування, труднощі у перевірці платоспроможності позичальників (зокрема, внаслідок високої частки незареєстрованих доходів). Залишається недостатньою довіра населення до банків, існують складнощі у стягненні простроченої заборгованості.

Ключові проблеми фінансових ринків

Причин незадовільного стану українського фінансового сектора багато. В першу чергу, це дуже погана законодавча база, яка частково не регулює певних питань, а частково є суперечливою. По-друге, законодавча база не втілюється в життя, тому що немає потужного фінансового регулятора. По-третє, бракує відповідних інститутів та навичок. По-четверте, практично немає інформації про кредитні історії та кредитні рейтинги. По-п'яте, не вистачає капіталу. Існуючі проблеми можна охарактеризувати як несприятливий інвестиційний клімат із поганим захистом прав інвесторів та кредиторів. В результаті цього країна має низький інвестиційний рейтинг, який зупиняє іноземні капітали на кордоні України, в той час як національний капітал витікає з країни в офшорні зони. Витік капіталу негативно впливає на українські фінансові ринки, що страждають через обмежену пропозицію капіталу.

Недосконала законодавча база. Найскладніша юридична проблема полягає в тому, що Україна нещодавно прийняла два рамкових економічних документа – Цивільний кодекс України (від 16 січня 2003 року №435-IV) та Господарський кодекс України (від 16 січня 2003 року № 436-IV), обидва з яких набрали чинності у 2004 році. Ці документи суперечать один одному практично в кожному пункті. В результаті цього судові рішення стають по суті довільними. Суддя може посилатися на будь-який кодекс у залежності від того, яка із сторін процесу заплатить більше. Водночас, саме Цивільний кодекс, хоча він і знаходиться в зародковому стані, являє собою початок створення нормального законодавства з регулювання ринкової економіки.

Господарський кодекс, навпаки, є відкатом до радянських часів. Залишається незрозумілим, чому його прийняли так пізно – у 2003 році. Господарський кодекс починається з радянського тлумачення поняття "підприємства" як економічної одиниці, а не "фірми" як юридичного поняття. Крім того, кодекс детально регламентує процес укладання угод між юридичними особами та встановлює дуже обмежуючі процедури, а також дозволяє уряду встановлювати обов'язкові умови угод між сторонами. Укладання угод між приватними особами має бути справою, в яку держава не повинна втручатися. Фактично, Господарський кодекс відновив роль держави, більш характерну для соціалістичної економіки. Це законодавство повністю шкідливе і не повинно існувати.

Юридичні засади фондового ринку та корпоративного сектора України були викладені ще в Законі України від 18 червня 1991 року №1201-XII „Про цінні папери і фондову біржу”, коли реальні ринкові відносини були ще в зародковому стані та значно відставали від нової законодавчої бази. Сьогодні ситуація змінилася на протилежну: ринок, що швидко зростає, переріс вузькі межі діючого законодавства, яке таким чином стало йому перешкодою. Багато питань фондового ринку та корпоративного сектора є заручниками законодавства, наприклад, питання підтвердження та передачі права власності на цінні папери; права власників цінних паперів; укладання угод стосовно цінних паперів; кліринг; вплив акціонерів на управління компанією; відшкодування матеріальних збитків акціонерам. Усі ці фактори створюють численні корпоративні конфлікти та

призводять до зменшення захисту прав власників цінних паперів та інших інвесторів. Верховна Рада не прийняла таких фундаментальних законів, як закони про акціонерні товариства, про деривативи, про строкові фінансові інструменти, про Фонд державного майна, нову версію закону про цінні папери та фондову біржу.

Відсутність закону про акціонерні товариства викликає особливе схвилювання. Єдиним відповідним законом є Закон України від 19 вересня 1991 року № 1576-XII „Про господарські товариства“, але він не забезпечує необхідного захисту акціонерів або кредиторів акціонерного товариства, не регулює численні питання, пов'язані з управлінням акціонерних компаній. Права акціонерів мають бути захищені. Усі акціонери мають бути впевнені у своєму праві на отримання адекватної інформації про фінансовий стан компанії. Їх право брати участь в управлінні акціонерною компанією має бути захищене шляхом посилення ролі наглядової ради та забезпечення участі представників різних груп акціонерів у її роботі за допомогою кумулятивного голосування під час виборів членів наглядової ради. Акціонерам, що не мають контрольного пакету акцій, має бути гарантоване їх право на частку прибутків компанії. Якщо компанія купується кимось, необхідно розробити відповідні процедури для захисту прав дрібних акціонерів, гарантуючи скупівлю їх акцій новими домінуючими акціонерами. Щоб цього досягти, Україна має прийняти законодавство, яке містило б принципи корпоративного управління згідно з директивами Організації економічного співробітництва та розвитку та ЄС, такі як кумулятивне голосування на загальних зборах акціонерів; регулярне та повне оприлюднення емітентами поточної інформації, що може вплинути на ринковий курс акцій; заборона використання внутрішньої інформації під час укладання угод щодо акцій компанії; громадський контроль над крупними угодами та угодами, в яких присутній приватний інтерес державних службовців та великих акціонерів тощо. Усього цього можна досягнути за допомогою закону про акціонерні товариства.

Існуюче законодавство стосовно страхування є суперечливим. Існують суттєві суперечності між Цивільним кодексом України та Законами України „Про страхування“ від 7 березня 1996 року № 85/96 та „Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг“ від 12 липня 2001 року № 2664-III.

Чинне законодавство про іпотечне кредитування житла хоча і було покращено останнім часом, але, на думку експертів Всесвітнього банку, залишається недосконалим. Це особливо стосується необхідності перегляду (або скасування) Законів України „Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати“ від 19 липня 2003 року № 979-IV та „Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю“ від 19 червня 2003 року № 978-IV. Їх необхідно привести у відповідність із Законом України „Про іпотеку“ (від 5 червня 2003 року № 898-IV) та з кращими прикладами міжнародної практики. Також необхідно прийняти закон про іпотечні цінні папери, щоб встановити чіткі засади випуску іпотечних цінних паперів та захисту прав інвесторів. Хоча нове законодавство передбачає виселення, це не спрацює без наявності в Україні тимчасового житла для виселених родин, які не можуть собі дозволити комерційне житло, або які належать до соціально незахищених верств населення. Це потребує цільової державної підтримки та перегляду державної політики стосовно соціального житла в Україні.

В той час як Цивільний кодекс України є добрим початком, його необхідно доповнити спеціалізованим законодавством стосовно факторингу, лізингу, гарантій та застави. Законодавча база стосовно створення спеціалізованих банків, перш за все інвестиційних, є недостатньою. Аналогічно, немає законодавчої бази стосовно випуску і торгівлі заставними та довірчого управління майном, а також законодавчої бази стосовно випуску та торгівлі навіть найпростішими деривативами, такими як ф'ючерси.

Податкове законодавство встановлює неадекватні вимоги до оподаткування факторингових та лізингових операцій, що означає дискримінацію факторингу та лізингу та робить їх неприбутковими.

Як і треба було очікувати, бізнесмени раціонально реагують на поганий стан законодавства про підприємства. По-перше, зважаючи на те, що права дрібних акціонерів настільки обмежені навіть за законом, Україна переживає швидку концентрацію власності. Це доводять результати опитування підприємств, проведеного Інститутом економічних досліджень. По-друге, обмежені можливості забезпечення виконання договірних зобов'язань через суд змушують підприємства захищати себе шляхом вертикальної інтеграції, покладаючись більше на ієрархію свого підприємства, ніж на ринки, що мінімізує кількість трансакцій, які проводяться кожним підприємством. Природним наслідком його є домінування великих фінансово-промислових груп.

Недостатній рівень міжнародної інтеграції. Україна не ратифікувала численні міжнародні конвенції, життєво важливі для міжнародної фінансової інтеграції, а саме Конвенцію Міжнародного інституту уніфікації приватного права (ЮНІДРУА) про міжнародний факторинг та Конвенцію ЮНІДРУА про міжнародний фінансовий лізинг, а також Конвенцію про міжнародні гарантії прав на рухоме обладнання. Правила оподаткування лізингу не відповідають міжнародним стандартам, встановленими Стамбульською Конвенцією про тимчасовий експорт та Кіотською Конвенцією про спрощення та гармонізацію митних процедур. Національне законодавство з питань страхування не відповідає вимогам міжнародного законодавства (включаючи законодавство ЄС), а також принципам та стандартам Міжнародної асоціації нагляду за страхуванням. Ратифікація цих та інших основних фінансових конвенцій допомогла б увести міжнародні фінансові правила в Україні.

Недосконала система реєстрації майнових прав. Ключова проблема у сфері майнових прав – це те, що продаж земель сільськогосподарського призначення все ще не дозволено. Таким чином складно використовувати землю як заставу для отримання позик. Реєстрація прав власності на землю також ще далеко не закінчена. На 1 серпня 2004 року більше третини власників земель сільськогосподарського призначення не отримали державні акти. Ця затримка з видачею державних актів на право приватної власності на землю призвела до домінування оренди землі, що заважає довгостроковим інвестиціям у сільськогосподарське виробництво. Іпотечне кредитування залишається рідкісним явищем. Іпотечні кредити становлять лише 6% банківських активів, а 75% таких кредитів надано у Києві. Прийняття закону про ринок землі та скасування мораторію на відчуження землі є первинними умовами для започаткування торгівлі земельними ділянками.

Україна страждає від відсутності єдиної системи реєстрації майнових прав. Існують кілька реєстрів нерухомості, і вони містять суперечливу інформацію. Нещодавній Указ Президента України від 17 лютого 2003 року № 134/2003 „ Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру” закликає до створення єдиного реєстру земельних та інших майнових прав на нерухомість, що є позитивним кроком уперед, але цей указ ще не впроваджено в життя.

Немає єдиного депозитарного закладу або стандартизованого обігу документів між учасниками Національної депозитарної системи, що ускладнює реєстрацію власності на цінні папери. Діюча система реєстрації використовується учасниками ринку (особливо емітентами та великими акціонерами) як інструмент блокування передачі прав власності на акції та відмови у реєстрації міноритарних акціонерів з тим, щоб позбутися конкурентів на загальних зборах. Ще одним фактором, який зменшує ефективність обігу цінних паперів, є відсутність послуг із забезпечення розрахунків та клірингу в депозитарній системі. Ситуація

ще більше ускладнюється тим, що реєстратори та депозитарії використовують різні технології реєстрації та принципи оплати.

Дивна практика склалася у сфері нотаріальних послуг. Безліч найрізноманітніших документів мають бути нотаріально завірені без жодної розумної причини, що заважає людям, утворюючи зайву тяганину. Ще гірше те, що нотаріальне засвідчення є нерозумно дорогим, часто плата становить 1% від вартості операції, зазначеної в документі, який засвідчується.

В Україні існує цілком задовільне законодавство стосовно реструктуризації, неплатоспроможності та банкрутства. Новий Закон України від 30 червня 1999 року №784-XIV „Про внесення змін до Закону України "Про банкрутство" набув чинності у 2000 році і після цього зазнав позитивних змін. Однак залишаються дві головні проблеми. Перша полягає в тому, що Закон України від 29 листопада 2001 року №2864-III „Про введення мораторію на примусову реалізацію майна” забороняє відшкодування боргів шляхом банкрутства компаній, якщо держава володіє не менше, ніж 25% відсотками їх капіталу. Друга - в тому, що досі не набула розвитку система стягнення боргів.

Інституційні та регуляторні недоліки. В Україні відсутній єдиний, організований ринок цінних паперів. Це заважає справедливому ціноутворенню, прозорості, ліквідності операцій на фінансовому ринку та сприяє поширенню арбітражних операцій. Для сприяння торгівлі цінними паперами необхідно уніфікувати інформаційні вимоги фондових бірж, торговельних та інформаційних систем.

В Україні існує центральний орган регулювання фондового ринку – Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, але її повноваження недостатні для того, щоб здійснювати нагляд за фондовим ринком та корпоративним сектором економіки. Це заважає Комісії урегулювати суперечливі питання та корпоративні конфлікти на ранніх стадіях, а учасники ринку вимушені звертатися до суду, щоб захистити свої права. Ще одна проблема Комісії полягає в тому, що вона не є незалежною від інших державних органів або великих фінансових промислових груп, що зменшує її здатність захищати права власників цінних паперів. Ці недоліки базуються в основному на законодавстві, а також на неналежній неформальній практиці.

Обмежений юридичний захист власників або покупців цінних паперів дозволяє іншим учасникам фондового ринку безкарно ігнорувати інтереси інших інвесторів. Вони можуть вирішувати питання, що не регулюються законодавством, на свою користь, отримуючи з цього прибуток на шкоду іншим учасникам ринку. Ослаблення акцій є поширеним явищем навіть у великих та відомих компаніях. Наприклад, у 2004 році Миколаївський глиноземний завод вирішив консолідувати акції з кількох сотень тисяч до 80, а також реорганізувати відкрите акціонерне товариство в товариство з обмеженою відповідальністю. В результаті цього близько 200000 дрібних акціонерів були вимушені відмовитись від свого майна. Щоб обмежити обіг своїх акцій, акціонери – власники контрольного пакета акцій ВАТ „Київобленерго” – вирішили реорганізувати свою компанію у закриті акціонерне товариство, зменшивши права дрібних акціонерів.

Порушення прав власників цінних паперів поглиблюється вкрай незадовільною якістю українських судів. Корпоративні конфлікти часто розглядаються в судах загальної юрисдикції, які погано знаються на практиці врегулювання господарських конфліктів та на існуючому корпоративному праві. Білі плями в законодавстві, „телефонне право”, корумповані посадовці у різних гілках влади, хабарництво у судових інстанціях – все це позбавляє акціонерів будь-якого реального юридичного захисту.

Нестача капіталу. Зараз дешевше залучити кошти у формі позик, ніж в якості акцій. Однією з причин необхідності поліпшення корпоративного управління є неможливість залучення капіталу через дрібних акціонерів, якщо їм не будуть гарантовані достатні права.

Також досить складно залучити іноземний капітал. Одним із головних перепон є низка вимог щодо валютного регулювання, включно з ліцензуванням, що вже застаріла. Аналогічно, різні регулятивні документи перешкоджають припливу іноземного капіталу в банки, страхові компанії та сферу лізингу. На відміну від більшості країн з перехідною економікою, в Україні не дозволяється відкривати філії іноземних банків. Наразі іноземні банки в Україні представлені лише шістьма дочірніми компаніями. Це зменшує конкуренцію в банківському секторі, негативно впливає на приплив іноземного капіталу та створює проблеми із вступом до СОТ.

Недостатня пропозиція фінансових інструментів та інститутів. Пенсійні фонди існують тільки в зародковому стані. В межах пенсійної реформи необхідно якнайшвидше створити систему накопичувальних пенсійних фондів, як добровільних, так і обов'язкових. Вони мають забезпечити потужне та постійно зростаюче джерело довгострокових інвестицій у ринки цінних паперів та у фінансову систему в цілому. Український фондовий ринок гостро потребує надійних та ліквідних фінансових інструментів для розвитку фінансового посередництва між внутрішніми та іноземними джерелами інвестицій. Це потребує введення міжнародних визнаних принципів корпоративного управління, захисту дрібних акціонерів від свавілля посадовців, керівників, великих власників та інших учасників ринку. Держава може зробити свій вагомий внесок, дозволивши Фонду державного майна України продати залишки державних пакетів у приватизованих підприємствах. Ринок корпоративних облігацій потребує подальших законодавчих обмежень стосовно максимально допустимого обсягу їх випуску у відношенні до власного капіталу емітента, а також стосовно обов'язкового аудита емітента та присвоєння цим облігаціям відповідного рейтингу. Внутрішні державні та муніципальні облігації потребують додаткових гарантій. Ринок іпотеки має розвиватись прискореними темпами.

Слабкі людський капітал та інформаційні системи. Перша проблема полягає в тому, що система професійної підготовки спеціалістів фінансового ринку недостатньо гармонізована із системою вищої освіти України. Друга проблема – це погана якість системи сертифікації спеціалістів фінансового ринку в Національному банку України, Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку та Державній комісії з регулювання ринків фінансових послуг. І все ж таки, людські ресурси не становлять головної проблеми, їх можна відносно легко поліпшити шляхом удосконалення порядку сертифікації. При наданні позик кредитори не мають інформації про кредитну історію потенційних позичальників, а рейтингові агенції ще нерозвинуті. Державні регуляторні органи накопичують значний обсяг інформації та використовують її тільки для контролю та нагляду, не надаючи її учасникам ринку. Не існує доступної системи отримання офіційної інформації професійними суб'єктами фінансового ринку, яким вона необхідна для оцінки рішень, що приймаються при проведенні фінансових операцій, та для розвитку системи аналітичних та рейтингових агенцій.

Рекомендації

1. *Створити адекватну та послідовну законодавчу базу для розвитку фінансового сектора.*
 - a) Скасувати Господарський кодекс та покращити Цивільний кодекс.
 - b) Якнайшвидше прийняти новий закон про акціонерні товариства, що відповідатиме європейським стандартам, а також нові закони про інші види юридичних осіб.

- c) Прискорити прийняття законопроектів про державну реєстрацію прав власності на об'єкти нерухомого майна, про земельний кадастр, про похідні цінні папери, про організацію та формування обігу кредитних історій, а також про довірче управління майном.
 - d) Розробити та прийняти нові закони про фінансовий лізинг, про страхування, про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг, про національну депозитарну систему та електронний обіг цінних паперів в Україні, про цінні папери та фондову біржу.
 - e) Внести зміни до Законів України „Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати” від 19 липня 2003 року № 979-IV та „Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю” від 19 червня 2003 року № 978-IV, щоб привести їх у відповідність до Закону України „Про іпотеку” та кращих прикладів міжнародної практики. Прискорити розгляд законопроекту про іпотечні цінні папери.
 - f) Усунути розбіжності між податковим законодавством та законодавством про спеціалізовані фінансові послуги для створення сприятливих умов для розвитку лізингу, факторингу та перестрахування компаніями-нерезидентами.
2. *Удосконалити реєстрацію прав власності.*
- a) *Протягом двох років завершити видачу державних актів на право приватної власності на землю і ввести в дію ринок землі.* Справжній ринок землі розпочне функціонувати лише після того, як (1) будуть видані державні акти, (2) буде створено єдину систему реєстрації прав власності і (3) будуть зняті обмеження на володіння та продаж земель сільськогосподарського призначення. Це є критично необхідним для розвитку фінансових ринків та для усунення перешкод, які блокують прогрес в аграрній реформі.
 - b) Створити єдиний депозитарій зі стандартними правилами обігу документів та взаємодії між суб'єктами Національної депозитарної системи.
3. *Посилити захист прав власності.*
- a) Зважаючи на недостатню компетенцію звичайних судів, розглянути можливість введення спеціальної юрисдикції для господарських судів для розгляду корпоративних та майнових суперечок, що стосуються цінних паперів. Це особливо необхідно для вирішення майнових суперечок між акціонерами, а також між акціонерами та акціонерними компаніями.
 - b) Заборонити Міністерству внутрішніх справ України втручатися у справи фінансового сектора, якщо не існує достатньо обґрунтованої підозри щодо кримінальної діяльності. Службі безпеки України необхідно взагалі заборонити втручатися в справи фінансового сектора.
 - c) Скасувати мораторій на банкрутство компаній з державною власністю, підвищити ефективність стягнення заборгованості.
 - d) Мінімізувати необхідність нотаріального засвідчення документів та зафіксувати плату за такі нотаріальні послуги на низькому рівні.
4. *Ратифікувати відповідні міжнародні конвенції для сприяння міжнародній фінансовій інтеграції* (включаючи конвенції ЮНІДРУА про міжнародний факторинг, міжнародний фінансовий лізинг, Конвенцію про міжнародні гарантії прав на рухоме обладнання, Стамбульську Конвенцію про тимчасовий експорт та Кіотську Конвенцію про спрощення та гармонізацію митних процедур).

5. *Розробити єдину національну систему інститутів фінансового ринку та державного регулювання фінансових ринків.*
 - a) Створити потужні та компетентні державні регуляторні органи для всіх фінансових ринків. Внести зміни до Закону України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" з тим, щоб зміцнити незалежність та дієвість Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку.
 - b) Скасувати всі державні монополії на ринку лізингу та гарантувати рівні умови функціонування державних та приватних компаній.
 - c) Створити умови для розвитку як добровільних, так і обов'язкових приватних пенсійних фондів.
 - d) Створити регуляторну та законодавчу базу для розвитку спеціалізованих банків.
6. *Створити стимули для припливу капіталу до фінансового сектора.*
 - a) Лібералізувати режим іноземних інвестицій в банки та страхові компанії.
 - b) Лібералізувати регулювання валютних операцій та скасувати відповідні вимоги до ліцензування.
 - c) Дозволити створення філій іноземних банків на фінансовому ринку України. Відкриття банківського сектора для філій іноземних банків поживає конкуренцію та підвищить ефективність, збільшить обсяг імпорту капіталу та прямих іноземних інвестицій, а також матиме позитивний вплив на торгівлю та переговори щодо вступу України до СОТ. Водночас необхідно належним чином регулювати ці процеси, щоб мінімізувати потенційні ризики, пов'язані з послабленою стабільністю, безпекою депозитів та виходом на ринок ненадійних банків.
7. *Покращити інформаційні системи фінансових ринків.*
 - a) Започаткувати збирання та оприлюднення необхідної та дозволеної фінансової інформації через універсальну та доступну для публічного перегляду державну інформаційну систему. Така система повинна базуватися на офіційній інформації учасників фінансового ринку. Також необхідно припинити необґрунтовані запити від державних органів про надання інформації. Прикладом може бути збирання різноманітної інформації стосовно будь-якого злиття або придбання компаній Антимонопольним комітетом України, яке здійснюється нині.
 - b) Стимулювати створення на фінансовому ринку неурядових інформаційних та рейтингових агентств.

Глава 5. Приватизація і регуляторна реформа

Як і в багатьох перехідних економіках, недоліки у системі державного управління в Україні є ключовими бар'єрами для розвитку ринкових механізмів та стійкого розвитку. Регуляторна реформа, яка визначає та роз'яснює роль держави як власника, регулятора та розробника політики, яка сприяє ринковій конкуренції та підприємництву, одночасно посилюючи здатність держави захищати права власника та пом'якшувати соціально-економічні негаразди, має бути пріоритетною. Ця реформа необхідна для забезпечення прав українських громадян та громадянського суспільства та їх захисту від надмірного, часто контрпродуктивного втручання держави.

Ця глава присвячена детальному розгляду зазначених питань. Розділ 5.1 містить огляд проблем приватизації, які нині стоять перед органами державної влади, та підкреслює надзвичайну важливість продовження приватизації, як масової так і індивідуальної. Зважаючи на те, що приватний сектор України вже є досить розвиненим, треба приділити більше уваги більш складним питанням приватизації в Україні, вирішення яких, як правило, передбачає тісну координацію з іншими напрямками політики. Конкурентна реструктуризація інфраструктурних монополій, покращення корпоративного управління та комерціалізація військово-промислового комплексу та інших великих інтегрованих виробничих комплексів являють собою низку проблем приватизації, які стоять сьогодні на порядку денному.

Як і багато інших перехідних економік, у недавньому минулому Україна запровадила амбіційні фіскальну реформу та програму дерегуляції, спрямовані на зниження тиску у вигляді податків, перевірок та ліцензування комерційних підприємств (зокрема, малого бізнесу). Проте, незважаючи на суттєвий прогрес у цій сфері, розділ 5.2 показує, що зробити потрібно ще багато. Нестача спроможності державного управління, особливо в регіонах, залишається ще одним ключовим фактором, що стримує реформи.

В розділі 5.3 розглядаються зв'язки між приватизацією, конкуренцією на ринках, політикою захисту конкуренції та регуляторною реформою. Наведений у ньому аналіз показує, що економічний прогрес вимагає додаткової модернізації регуляторної інфраструктури України, зокрема Антимонопольного комітету та комісій, які регулюють діяльність підприємств інфраструктури. Регуляторна реформа, що сприяє ринковій конкуренції та розвитку приватного сектора, вимагає як роз'яснення ролі держави як власника, регулятора та розробника стратегічних напрямків політики, так і додаткової підтримки для зміцнення цих інститутів.

5.1. Завершення приватизації

Поточний стан приватизації

Масова приватизація в Україні виконала свою головну політичну функцію, забезпечивши розвиток та превалювання недержавного сектора економіки. У 2002 році частка недержавного сектора (приватизованих та нових підприємств) становила:

у прибутку від основної діяльності до оподаткування	74,7 %
у середньорічній кількості працівників (включаючи малі підприємства)	55,2 %
у інвестиціях в основний капітал	63,9 %
у введених в дію основних фондів	62,4 %

у виробництві промислової продукції (включаючи малі підприємства)	81,4 %
у виробництві продукції будівельних підприємств	79,0 %
у внутрішньому оптовому товарообігу	93,3 %
в експорті товарів	84,6 %

Джерело: Статистичний щорічник України у 2002 році, Київ, 2003

З урахуванням реальних масштабів "тіньової" економіки, частка недержавного сектора була б значно більшою. Але з точки зору цілей приватизації в Україні, саме переважання недержавного сектора в легальній економіці є найбільш важливим.

П'ять років бурхливого розвитку після масової приватизації довели, що приватизація збільшує ефективність економіки та сприяє соціально-економічному розвитку. Однак трансформація державного виробничого сектора залишається далекою від завершення. Під контролем держави залишаються близько 15 тисяч підприємств, 350 контрольних пакетів акцій найкрупніших акціонерних товариств та холдингів, 1,5 тисячі пакетів акцій в розмірі до 50% статутного капіталу. Держава продовжує контролювати найбільш капіталомісткі підприємства: дві третини основних фондів виробничого сектора залишаються під контролем держави. До сьогодні приватизація мала лише мінімальний вплив на наступні сектори:

- Військово-промисловий комплекс: оборона, космос, авіація, суднобудування.
- Паливно-енергетичний комплекс: видобуток та переробка (газ, нафта, вугілля, уран, торф); виробництво та розподіл електроенергії.
- Транспортний комплекс: залізничний транспорт (інфраструктура, її обслуговування); автотранспорт (інфраструктура та обслуговування); трубопроводи (інфраструктура, обслуговування, транспортування); повітряний транспорт (інфраструктура, обслуговування, перевезення); будівництво транспортної інфраструктури.
- Науково-дослідницькі та дослідно-конструкторські роботи.
- Пошта і зв'язок: телекомунікації (інфраструктура, її обслуговування та послуги).
- Комунальні послуги (вироблення та розподіл тепла; збирання, очищення та розподіл води; розподіл газу для побутових потреб; каналізація; прибирання сміття та очищення територій).

Ключові проблеми приватизації

Чи треба продовжувати приватизацію, якщо її головні політичні цілі були досягнуті? Чи набула економіка, нехай у першому наближенні, рис живого ринкового організму? Ці питання часто піднімаються в негативних оцінках приватизації, що поширені в українському суспільстві. Пересічні громадяни, експерти та політики вважають українську приватизацію "несвоєчасною", "неефективною" та "несправедливою".

Згідно з аргументом про „несвоєчасність“, до початку приватизації слід було створити необхідні інституції, зокрема, незалежну та ефективну правову систему. Необхідно було спершу відновити порядок у державному секторі, і виправити недоліки "тіньової спонтанної приватизації", яка почалась в СРСР з горбачовських реформ. Аналогічно, до початку приватизації, слід було завершити макроекономічну стабілізацію. Те ж саме стосується запровадження ринкових установ та інфраструктури (корпоративне

право, фондовий ринок тощо), необхідних для захисту прав власності. Державний виробничий сектор мав бути демонополізований та реструктуризований ще до приватизації.

Згідно з аргументом про „неефективність“, приватизація не принесла очікуваних результатів, через те, що не були створені „реальні власники“. Замість цього державне майно було „розпорошене“ протягом ваучерної приватизації, яка створила викривлену, повністю тіншову та корумповану модель „інсайдер + олігарх“.

Згідно з аргументом про „несправедливість“, державне майно було приватизовано таємно, в корумпованому середовищі, за відсутності добросовісної конкуренції, за штучно заниженими цінами для крупних власників, в той час як мільйони рядових дрібних акціонерів отримали тільки фіктивні права власності.

Опоненти приватизації вважають, що наслідки цього „розпродажу“ можуть бути виправлені її негайним припиненням до здійснення вищезазначених реформ в інших галузях, а також шляхом перегляду результатів уже здійсненої приватизації через ренаціоналізацію майна з метою „справедливої“ приватизації в майбутньому.

Не вдаючись до обговорення якості вже проведеної приватизації, припинення чи перегляд її результатів можуть бути вкрай небезпечним для майбутнього України. Створення ефективної держави та дієвих ринкових інститутів не обмежується лише прийняттям нових законів. Тут необхідні тривалий процес соціального визрівання, зміни цінностей, стереотипів та неформальних правил. Призупинення результатів легальної приватизації призведе до ще більш небезпечної „тіншової“ приватизації, яку, скоріш за все, буде неможливо зупинити у середовищі ринкової економіки. Таке припинення може призвести до подальшої деградації державного сектора, який конче потребує ефективного менеджменту та приватних капіталовкладень, які з'являються лише з відкритою конкурентною економікою.

Ренаціоналізація з наступною приватизацією (так звана „реприватизація“) з метою виправлення „неправильної“ приватизації є ще більш небезпечною. Мова йде не про рутинну роботу, яка проводиться Фондом державного майна, а про політичні заходи, спрямовані на перегляд прав власності або на демонстративне покарання неслухняних. Такі плани, вірогідно, можуть бути схвально зустрінуті суспільством, тому що більшість громадян має негативне ставлення до приватизації великих підприємств (51,8 % у 2003 році, за даними дослідження Інституту соціології Національної академії наук України).

Але ціна такого схвалення буде занадто високою. Масове порушення прав приватної власності спровокує різко негативну реакцію потенційних інвесторів, як внутрішніх так і іноземних. Це не тільки загальмує процеси інвестування, а й призведе до відтоку капіталу. Інвестиційні ризики зростуть, і, відповідно, зменшиться ринкова оцінка національного багатства. Таким чином, масова націоналізація з вторинною приватизацією, скоріш за все перетвориться у корумповану передачу власності від одних кланів до інших.

Отже, приватизація має продовжуватися без політично зумовлених зупинок та без „реприватизації“. З іншого боку, навіть після завершення масової приватизації, у державній власності залишаються великі обсяги активів, що належали потужному індустріальному комплексу та суміжним підприємствам інфраструктури, які обслуговували військово-промислові потреби радянської імперії. Майбутня приватизаційна політика має відображати особливий статус цих стратегічних об'єктів та уникати помилок масової приватизації.

Складність продажу стратегічних виробничих комплексів (таких як енергетичний, транспортний, авіаційний та видобуток корисних копалин) була недооцінена при переході до індивідуальної приватизації у 1999 р. Інерція масової приватизації призвела до того, що політики розглядали підприємство як відокремлений об'єкт, не враховуючи зв'язки цього підприємства із народногосподарським комплексом та не розробляючи стратегію реформування відносин власності у цих комплексах. Не було проведено повної інвентаризації державних активів, а держава була не готова до постприватизаційного регулювання монопольних підприємств. Політика, яка визначала особливий статус політично чутливих підприємств, майже ніколи не була відкрито та чітко оголошена. В результаті органи влади все одно проводили таку політику, але неявно (наприклад, через конкурси із штучними умовами, які сприяли привілейованим покупцям, за допомогою „телефонного права”, або вибірково гальмуючи певні приватизаційні угоди).

Органи центральної та місцевої влади, які управляють державною власністю, здійснювали опір масовій приватизації, оскільки це звужувало їх вплив. Тому прискорення продажу ординарних підприємств та неконтрольованих пакетів акцій, передбачене Програмою приватизації на 2000-2002 роки, яка все ще діє, не отримало необхідної технічної та іншої підтримки. Досягнення основних політичних цілей масової приватизації також зменшило політичний тиск на бюрократію. Але масова приватизація не завершена, а індивідуальна приватизація перетворилася на приватизацію “на замовлення”. Недовіра громадськості до приватизації грає на руку бюрократії та її прагненню затягнути процес і, таким чином, мати постійне джерело роботи та прибутку.

Ці невирішені проблеми перешкоджають утворенню повноцінних ринкових відносин, криміналізують процес приватизації та формують негативний імідж української економіки серед інвесторів.

Рекомендації

Проблеми, що виникли в ході приватизації, вимагають оперативного та комплексного вирішення. Зокрема:

1. *Завершити масову приватизацію.* Треба твердо зобов'язатися завершити масову приватизацію для того, щоб зміцнити ринкові сили та подати відповідний сигнал інвесторам.
2. *Змінити спрямування політики приватизації.* Політика приватизації має зосередитися на переході від приватизації окремих активів до стратегічного, довготермінового планування приватизації цілісних виробничих комплексів. Цей підхід, розрахований на довгострокову перспективу, має відображати соціально-економічні характеристики комплексів, а також враховувати регуляторні можливості держави. Він має супроводжуватися реформою управління активами, які залишаються у державній власності.
3. *Розширити продаж активів.* Завершення масової приватизації не повинно означати, що держава не продаватиме інші активи. На зміну масовій приватизації має прийти індивідуальна, що базуватиметься на спеціальних законах про продаж великих підприємств, або на звичайних цивільно-правових угодах при продажі інших об'єктів.
4. *Розвивати перспективне планування.* Бажанням завершити масову приватизацію не можна виправдати поспішний розпродаж державних активів, що залишилися. Навпаки, раціональне завершення масової приватизації має бути основним елементом у переході від короткострокового управління (концентрації та вирішенні короткострокових проблем) до довгострокового стратегічного планування. Для чіткого визначення стратегії приватизації великих виробничих комплексів необхідне

перспективне бачення. Таке перспективне бачення допоможе синхронізувати приватизацію окремих підприємств (особливо монополістів) з розвитком ринкових відносин, особливо у галузях інфраструктури (енергетика, телекомунікації, видобувні підприємства), скоординувати приватизацію з модернізацією корпоративного управління в тих компаніях, що залишаються у державній власності. Воно також допоможе підготувати організаційну та законодавчу базу для продовження приватизації після закінчення її у масовому форматі.

Підсумовуючи вищезазначене, ми вважаємо, що приватизація у майбутньому має базуватися на чіткому концептуальному та процедурному відокремленні активів, обраних для масової та індивідуальної приватизації. Масова приватизація має бути прискорена шляхом усунення бюрократичних обмежень, спрощення адміністративних вимог та введення більш гнучких процедур продажу. Процедури індивідуальної приватизації мають відображати індивідуальні характеристики активів, що приватизуються, і одночасно забезпечувати збереження цілісності виробничих комплексів, до яких належать ці активи. Ці процедури мають стати відображенням того, що приватизація проводиться синхронно з реформуванням державної регуляторної системи.

Хоча такі технологічні покращення є бажаними, вони не вирішують головного соціального питання: збільшення довіри суспільства до приватизації. Для досягнення цього необхідно чітко сформулювати та пояснити стратегію приватизації у контексті трансформації економіки України. Процедури приватизації повинні бути зрозумілими для суспільства і відповідати загальноприйнятим уявленням про раціональність та добросовісну конкуренцію. Усі цілі приватизації (в тому числі політичні) та методи їх втілення мають бути чітко сформульовані у процедурах приватизації, а не досягатися „тіньовими” рішеннями. Процедури приватизації повинні боротися з незаконним привласненням державних активів та спонтанним подрібненням цілісних виробничих комплексів. І найважливіше, щоб інституційна прозорість всіх приватизаційних процедур, включаючи їх моніторинг та оцінку, була гарантованою та забезпечувалася широкою участю громадськості.

5.2. Регуляторна політика та підприємництво

Протягом 1992-1994 рр. застосовувався агресивний підхід до регулювання підприємницької діяльності. Цей підхід відображав упевненість у тому, що соціальні проблеми можна вирішувати через використання великої кількості регуляторних інструментів. Він сприяв поширенню адміністративних бар'єрів для ринкової конкуренції. Масова поява на ринку товарів низької якості та швидкий розвиток сектора послуг призвели до застосування жорстких адміністративних заходів (зокрема, жорсткі процедури сертифікації та ліцензування) на багатьох ринках. У цьому процесі процедури реєстрації та ліцензування підприємств перетворилися на формальні вимоги, які насправді означали, що право здійснювати підприємницьку діяльність треба купувати у держави. Ці адміністративні бар'єри були не лише надто неефективними самими по собі. Вони також призвели до складного, непрозорого регулювання, яке створило сприятливі умови для корупції.

Першим кроком на шляху до регуляторної реформи, побудованої на ринкових принципах, став Указ Президента України від 3 лютого 1998 року №79/98 „Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності”. Цей Указ надав Державному комітету з питань розвитку підприємництва повноваження призупиняти адміністративні рішення, що перешкоджають розвитку підприємництва. Указ мав на меті підвищити прозорість регуляторних процедур та створити загальні принципи регуляторної політики. Ним також було передбачено розроблення Закону України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, який було прийнято Верховною Радою України 11 вересня 2003 за №1160-IV. Цей Закон створив правове

підґрунтя для загального підходу до аналізу регуляторного впливу та контролю ефективності, а також для перегляду та систематизації регуляторних документів. Закон створив також передумови для того, щоб спростити регуляторні документи і зробити їх загальнодоступними, особливо проекти актів законодавства.

З того часу ці кроки супроводжуються численними ініціативами, у тому числі у вигляді податкової реформи та удосконалення системи звітності, розвитку та раціоналізації підтримки малого підприємництва, адміністративної реформи та покращення підготовки державних службовців, а також сприяння діалогу між підприємцями та політиками. В той же час, багато регуляторних проблем залишаються невирішеними – як з точки зору законодавства, так і впровадження вже прийнятих законів.

Основні проблеми регуляторної системи

Основні проблеми регуляторної системи, що перешкоджають розвиткові підприємництва, слід зазначити, включають:

- адміністративні бар'єри при імплементації чинного і відносно прогресивного законодавства;
- недоліки у системах дозволів, реєстрації та ліцензування;
- невирішені проблеми у системі оподаткування та обліку;
- певні недоліки законодавства.

Регуляторна практика не відповідає законодавчо визначеним принципам і процедурам. Найчастіше це відбувається через низький професійний рівень та слабку підготовку співробітників регуляторних органів (особливо у регіонах), недостатню прозорість застосовуваних регуляторних процедур та обмежені громадський контроль і оцінку ефективності регуляторного середовища.

Занадто бюрократичною та обтяжливою залишається система видачі дозволів підприємствам. Сьогодні процедури видачі ліцензій та дозволів на підприємницьку діяльність є найскладнішим і найбезладнішим елементом у системі державного управління. Надзвичайно тривалі терміни видачі ліцензій та дозволів та обтяжливі переліки документів, які необхідно подавати, є повсюдними. Окремі чиновники мають завеликі повноваження, що сприяє корупції і нестабільності у регуляторному середовищі. Багато дозвільних та узгоджувальних документів в Україні взагалі не потрібні, а значна частина дозволів взагалі не передбачена законодавством.

Закон України від 15 травня 2003 року №755-IV "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців" (набув чинності 1 липня 2004 року) створив правову основу для впровадження європейської системи електронної реєстрації та формування єдиного комерційного реєстру. Цей реєстр може надати компаніям надійну інформацію про існуючих та потенційних ділових партнерів і у такий спосіб зменшити комерційний ризик. Але через невідповідну технічну підтримку та відсутність інформації про реєстр ця система не працює.

Закон України від 1 червня 2000 року №1775-3 „Про ліцензування певних видів господарської діяльності” створив нову правову основу для ліцензування. Однак цей закон не застосовується до зовнішньоекономічної діяльності, мовлення, енергетичного сектора, використання атомної енергії та інтелектуальної власності, а також виробництва та продажу етилового, коньячного та фруктових спиртів, алкогольних напоїв і тютюнової продукції. Ці винятки створюють умови для політичного маніпулювання і порушують принципи добросовісної конкуренції. Крім того, система дозволів, ліцензій та інших

погоджень в Україні залишається регульованою понад 150 законами, близько 500 постановами уряду і понад 150 регуляторними документами галузевих міністерств та актами місцевих органів влади. Раціоналізація правової основи у цій сфері є вкрай необхідною.

Указ Президента № 727/98 від 03.07.1998 року "Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва" спростив та роз'яснив правила у цій сфері. Ним були введені спрощені, фіксовані ставки податків та звільнено малі підприємства від необхідності вести повномасштабний бухгалтерський облік. Це надало можливість напівлегальним компаніям легалізувати свою діяльність та інвестувати у свій власний розвиток. Це в значній мірі сприяло швидкому розвитку малих підприємств. Найзначнішим досягненням стало те, що більшість державних контролюючих органів були позбавлені будь-яких причин для відвідування цих підприємств, щоб перешкоджати їх роботі та займатися здирицтвом. На жаль, виникли й деякі негативні тенденції, пов'язані із зловживанням податковими пільгами тими малими підприємствами, привілеї на які не повинні були розповсюджуватися. Поширеним стало шахрайське використання систем мінімізації податків. Крім того, принципи спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності були послаблені через вилучення з єдиного податку соціальних і пенсійних податків. Юридичні колізії між Указом Президента України "Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва" та прийнятими законами з питань державного соціального та пенсійного страхування залишаються неврегульованими. Процес дерегуляції все ще потребує вирішення питань соціального захисту працівників малих підприємств, збільшення ефективності та прозорості управління активами соціальних фондів, а також поєднання різних соціальних платежів, які залишаються поза системою спрощеного оподаткування, у один соціальний платіж.

Близько 26 міністерств, департаментів та інших державних установ мають право проводити різні перевірки у приміщеннях юридичних осіб, і 18 із них можуть безпосередньо накладати адміністративні санкції. Понад 100 установ та служб уповноважені перевіряти комерційну діяльність юридичних осіб, 61 із яких має право заморожувати банківські рахунки, анулювати акції, вилучати документи тощо. За даними різних досліджень підприємств, які проводилися Інститутом економічних досліджень, Всесвітнім Банком та ОЕСР, у середньому на українському підприємстві різні відомства проводять до 20 різноманітних перевірок на рік. Незважаючи на те, що нині ситуація набагато краща, ніж наприкінці 90-х років, така кількість перевірок завелика.

Рекомендації

1. *Забезпечити ефективне впровадження Закону України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності“.* Наслідки запропонованих нормативно-правових актів слід оцінювати ще до їх введення. Це потребує більшої прозорості у діяльності регуляторних органів та активної участі недержавних та громадських організацій у проведенні оцінки проектів регуляторних актів. Широка участь інститутів громадянського суспільства у проведенні оцінки та моніторингу регуляторного середовища сприятиме формуванню довіри до уряду, створить нову регуляторну культуру (особливо на місцевому рівні), яка базується на розумному балансі між повноваженнями держави, свободою особистості та верховенством права.
2. *Регуляторні органи повинні відповідати за результати своєї регуляторної діяльності.* Покладення на судові органи функції по припиненню або скасуванню тих регуляторних положень, які не відповідають основним вимогам нормативно-правової бази України, може сприяти створенню такої системи відповідальності. Також допомогли б більш потужний громадський контроль та взаємодія з

регуляторними органами. Повинні бути створені всі можливості для звернення з позовами про відшкодування збитків, заподіяних регуляторними органами.

3. *Покращити методологічну та організаційну підтримку тих, хто бере участь у опротестуванні/призупиненні нормативно-правових актів, які суперечать законодавству України.* Аналіз витрат та результатів має стати обов'язковим для розроблення кожного нового закону. Потрібні також моніторинг регуляторної практики; незалежні громадські розслідування порушень законодавства регуляторними органами та прозорість у діяльності корпоративних лобістських груп.
4. *Удосконалити законодавчі вимоги до надання дозволів, ліцензування та державного контролю за підприємницькою діяльністю.*
 - a) *Раціоналізувати систему дозволів.* Для цього необхідно якнайшвидше прийняти та впровадити проект закону "Про дозвільну систему у господарській діяльності", який систематизував би порядок видачі дозволів. Слід залишити лише ті дозволи, які ефективно виконують регуляторні функції та мають реальне соціальне значення. Необхідно завершити реалізацію принципу "одного вікна", за яким підприємці матимуть змогу вирішувати усі питання, пов'язані з дозволами, згідно з єдиним порядком та своєчасно.
 - b) *Поширити сферу дії законодавства про ліцензування.* Закон України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" повинен також поширюватися і на ті галузі, які досі залишалися за його межами. Необхідно модернізувати організаційну та інформаційну структуру єдиного реєстру ліцензій.
 - c) *Захистити підприємства від свавільних перевірок.* Необхідно прийняти Закон України "Про основні засади державного контролю (нагляду) за господарською діяльністю в Україні" (проект Закону від 24.02.2003 року, внесений народним депутатом України Ващук К.Т.). У законопроекті пропонується запровадити єдиний порядок перевірок, ввести відповідальність за порушення законодавства, яке регламентує перевірки, чітко визначити органи, уповноважені стягувати штрафи. Перевірки діяльності підприємств на предмет дотримання чинного законодавства повинні бути спрямовані на допомогу компаніям уникнути порушень законодавства, а не на покарання підприємств. Більшість державних органів, які зараз проводять інспекції, мусять бути позбавлені такого права. В загальних рисах, лише ті органи, які відповідають за безпеку продуктів харчування, медичних препаратів та будівель, мають обґрунтовані причини для відвідування підприємств. Інші органи можуть запрошувати підприємців до своїх приміщень, а у разі підозри у злочинній діяльності повинен видаватися судовий ордер для направлення органам внутрішніх справ.
5. *Покращити навички посадових осіб.* Законодавчі ініціативи повинні доповнюватися підвищенням професійного рівня та кваліфікації працівників регуляторних органів (особливо в регіонах). Необхідно організувати підготовку з питань регуляторних процедур, адміністративного управління, моніторингу та оцінки регуляторної політики. Важливими є розширення мережі навчальних та дорадчих установ, взаємодія з регуляторними органами, які б надавали консультації, поради та інформаційні послуги.
6. *Спростити систему оподаткування, обліку та звітності.* Необхідно якнайшвидше прийняти Закон "Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва". Спрощення оподаткування повинно відбуватися паралельно з усуненням розбіжностей між різними схемами оподаткування. Це сприятиме встановленню чітких регуляторних правил та обмежить можливості для

ухилення від сплати податків. Слід зробити подальші кроки по введенню єдиного соціального платежу та створенню єдиного казначейства, яке б ефективніше та прозоріше управляло соціальними фондами.

7. *Забезпечити функціонування комерційного реєстру.* Необхідно надати підтримку для забезпечення належного функціонування комерційного реєстру. Це потребує методологічної та технічної допомоги у збиранні та обробці комерційних даних, професійної підготовки державних реєстраторів та удосконалення організаційної структури реєстраційних органів. Більш достовірна комерційна інформація стане в нагоді як для суб'єктів підприємництва, так і для органів влади. Це також сприятиме більш швидкому внесенню українських підприємств до міжнародних бізнес-реєстрів.
8. *Обмежити кількість офіційних запитів до компаній про надання інформації.* Запити різних органів про надання інформації повинні суворо регулюватися законодавством з тим, щоб запобігти зайвому бюрократичному навантаженню чи розголошенню комерційної таємниці підприємств.

5.3. Політика захисту конкуренції та регулювання мережевих галузей

Конкуренція є життєво важливою для функціонування ринкової економіки та стійкого економічного зростання. Україна (як і багато інших колишніх соціалістичних країн) розпочала ринкові реформи без інституційної бази у сфері захисту конкуренції, з домінуванням державних компаній-монополістів, дуже малим приватним сектором та всеохоплюючим державним регулюванням виробництва, цін та розподілу ресурсів. Протягом останніх 12 років український уряд досяг певного прогресу у розвитку конкурентного ринкового середовища. Він почав розбудову інституційної бази політики захисту конкуренції, створивши Антимонопольний комітет України, а також незалежні галузеві регуляторні органи. Були прийняті законодавчі акти з питань захисту конкуренції. Ними були встановлені правила запобігання недобросовісній конкуренції та зловживанням становищем на ринку; норми щодо зниження бар'єрів для входження на ринок та виходу з нього, а також щодо забезпечення рівних правил гри для всіх учасників ринку. Уряд підтримував процес приватизації та лібералізації зовнішньої торгівлі, а також намагався обмежити бюджетне фінансування деяких підприємств, що було необхідно для створення конкурентного середовища.

Незважаючи на певні досягнення, потрібні додаткові реформи для удосконалення конкуренції. Реалізація законодавства з питань захисту конкуренції залишається слабкою. Значні прямі та приховані державні субсидії, а також втручання потужних бізнес-груп у регуляторну політику призводять до нерівних умов для учасників ринку та викривлюють розподіл ресурсів. Неefективне регулювання та затримки у банкрутстві неплатоспроможних фірм заважають реструктуризації підприємств та розвитку підприємництва, консервують застарілі промислові структури. Хибні аргументи про "соціальні міркування" використовуються для виправдання надмірного державного регулювання торговельних потоків, збереження робочих місць у нереструктуризованих галузях та утримування цін на базові види продукції (такі як продукти харчування, енергоносії, комунальні послуги) на рівні, нижчому від собівартості.

Низка досліджень, проведених Всесвітнім Банком, дала змогу побачити чітку картину стану конкуренції в Україні. Першим баченням є те, що в цілому український ринок є конкурентним. В 2003 році близько 85% усіх підприємств заявили, що мають щонайменше чотирьох конкурентів. Але, на жаль, немає покращення ситуації. Другим - те, що загрозу конкуренції складають, в основному, три сили — великі фінансово-промислові групи, їхні міцні зв'язки з органами влади, не в останню чергу з парламентом, та мережеві галузі, які в

основному залишаються у державній власності, інколи під видом певних фінансово-промислових груп.

Неможливо досягти стійкого економічного зростання без посилення конкурентних сил, що, у свою чергу, потребує скасування перешкод, які заважають ринковій конкуренції. Цей розділ ми присвяtimo розгляду трьох головних чинників, які перешкоджають конкуренції: інституціональної основи, бюджетних обмежень та бар'єрів для виходу з ринку, а також перешкод для конкуренції у мережевих галузях.⁶

Інституційні перешкоди для конкуренції

Інституційні перешкоди, що заважають ринковій конкуренції в Україні, пов'язані із слабкістю установ, які мають розвивати конкуренцію (Антимонопольний комітет та галузеві регуляторні органи), та відсутністю цілісної регуляторної бази для забезпечення державного захисту конкуренції.

Антимонопольний комітет. З часу моменту заснування в 1994 році Антимонопольний комітет (АМК) має неоднозначний „послужний список”. З одного боку, він уважно відслідковував зловживання ринковим становищем та запобігав недобросовісній конкуренції. З іншого боку, АМК має п'ять значних недоліків. По-перше, він зосередив увагу на відносно невеликих підприємствах, які важко уявити в якості монополістів. Найважливіші гравці тим часом або залишалися поза межами компетенції АМК, або їх просто не чіпали.

По-друге, замість того, щоб працювати на вільному ринку, АМК довгий час займався тим, що вводив цінове регулювання на повністю конкурентних ринках, наприклад, ринку алкогольних напоїв. В багатьох випадках його діяльність, наприклад, регулювання цін на їжу в ресторанах, виглядала просто абсурдною. По-третє, АМК постійно вимагав величезну кількість документації, яка йому, певно, не була потрібна. Характерно, що зараз АМК вимагає величезну кількість документів у разі злиття або придбання, якими б малими не були підприємства. Здається, що більша частина комерційної інформації збирається для економічного шпіонажу, а не для проведення правдоподібної регуляторної діяльності. По-четверте, АМК був одним з багатьох контролюючих органів, які займалися здирництвом з бізнесменів, навіть якщо це й не мало великих масштабів.

По-п'яте, АМК не є незалежним від органів виконавчої влади: рішення Комітету можуть призупинятися Кабінетом Міністрів України. (Аналогічне положення увійшло і до нового проекту закону “Про державну підтримку”). Це значно зменшує вплив АМК та підриває його спроможність захищати конкуренцію. Як результат, розслідування Комітетом антиконкурентної поведінки великих компаній (де політичний тиск зацікавлених груп є особливо сильним) проводяться рідко, а стягувані штрафи є незначними порівняно з прибутками компанії. Наприклад, у 2001-2002 роках загальна сума штрафів, накладених АМК на „Укртелеком” за порушення антимонопольного законодавства, становила 208 000 гривень (близько 39 000 доларів, або 0,02 % чистих прибутків компанії). В інших країнах покарання за аналогічні порушення набагато більші як у кількісному, так і в процентному вимірі⁷

У реалізації рішень АМК, особливо на місцевому рівні, часто виникають проблеми. У нещодавньому Меморандумі Всесвітнього Банку про стан економіки України (2004 рік)

⁶ Політика захисту конкуренції має багато вимірів, і її неможливо проаналізувати повністю в межах цього розділу. Проблематика конкуренції також представлена в інших розділах цього Звіту (наприклад, в частині захисту прав власності – див. Розділ 2.4, податкових пільг – Розділ 4.1. приватизаційної політики – Розділ 5.1, регуляторної політики та підприємництва – Розділ 5.2).

⁷ “Розвиток внутрішніх ринків в Україні: добробут через конкуренцію”, Київ, 2003, стор. 57.

зазначається, що АМК не має достатніх повноважень, щоб змусити місцеві державні адміністрації виконувати його рішення (WB SEM Ukraine, 2004, стор. 80). В той час як примусове виконання рішень АМК є довгою та дорогою судовою процедурою, місцеві державні адміністрації не можуть бути покарані за невиконання рішень АМК.

Галузеві регуляторні органи. Ефективне та незалежне регулювання є надзвичайно важливим для мережевих галузей. Кращі приклади міжнародної практики свідчать про те, що регулятори повинні бути відокремлені від міністерств та органів оперативного управління галуззю, мати фінансову незалежність, а також відповідні адміністративні підрозділи. Голова регуляторного органу має призначатися Президентом або головою уряду за ухвали парламенту. Його члени мають призначатися на фіксований термін і звітувати органу, який не приймає рішень щодо політики у відповідній галузі. Регуляторний орган повинен мати автономію у наймі персоналу.

Виходячи з цих стандартів, ситуація в українських мережевих галузях далеко не ідеальна. Деякі галузі все ще не мають незалежних регуляторних органів. В той час, як такі органи було створено в енергетичному секторі (НКРЕ — Національна комісія регулювання енергетики) та у сфері телекомунікацій (НКРЗ — Національна комісія з регулювання зв'язку), такі важливі сектори, як комунальні послуги (водопостачання, каналізація та опалення) і транспорт досі не мають незалежних регуляторних органів. Як наслідок, регулювання в цих секторах об'єднано з оперативним управлінням, воно не є прозорим та піддається значному політичному тиску.

У сфері комунальних послуг регулювання здійснюється місцевими державними адміністраціями, які встановлюють тарифи на "соціально доступному" рівні. Залізничний транспорт одночасно управляється та регулюється Державною адміністрацією залізничного транспорту (Укрзалізниця). Цей приклад ілюструє нестачу прозорості та політизацію встановлення тарифів: у той час як залізничні тарифи на експорт металевих брухту збільшились в кілька разів, тарифи на внутрішні перевезення залишилися практично незмінними на підставі меморандуму, підписаному між Укрзалізницею, виробниками металу та Кабінетом Міністрів.

На сьогодні підхід до організації регуляторних органів є предметом активного обговорення. Хоча існує певна аргументація на користь єдиного об'єднаного регуляторного органу (АМК), який би суміщав антимонопольні питання з регулюванням мережевих галузей, цей підхід для України в короткостроковій та середньостроковій перспективі виглядає неприйнятним. Дуалістична система регуляторних органів (незалежні галузеві регуляторні органи та Антимонопольний комітет) є кращим рішенням, оскільки це дозволяє зосередити регуляторні функції, які потребують специфічних знань (наприклад, встановлення тарифів) у відносно невеликих та гнучких відомчих регуляторних органах, тим самим запобігаючи надмірному зростанню структур АМК. АМК залишається головним захисником конкуренції та розслідує потенційні конфлікти між регуляторними органами та учасниками ринку, які стосуються реалізації антимонопольного законодавства. Це дозволить знизити навантаження на суди, які сьогодні не мають ані знань, ані адміністративних можливостей розглядати позови з питань захисту конкуренції. Враховуючи нестачу політичної незалежності регуляторів в Україні, дуалістична система буде також корисною, тому що вона підвищить вартість прийняття антиконкурентних рішень. Окрім того, безпосереднє злиття АМК з існуючими регуляторними органами (наприклад, НКРЕ) може бути сприйнято потенційними інвесторами як ознака значних змін у регуляторному середовищі, що матиме негативний вплив на інвестиційну активність.

Як і АМК, галузевим регуляторним органам бракує самостійності. Наприклад, у сфері телекомунікацій, хоча НКРЗ і має право видавати дозволи на використання частот, відповідно до нещодавно прийнятого закону, вирішальну роль в управлінні частотним

ресурсом має виконувати центральний орган виконавчої влади (Закон України від 24 червня 2004 року № 1876-IV „Про внесення змін до закону України “Про радіочастотний ресурс України”). В енергетиці політичне втручання в рішення НКРЕ відбивається у встановленні тарифів та непрозору перехресному субсидуванні різних категорій користувачів. Ще одна нещодавно створена потужна структура в секторі електропостачання – НАК „Енергетична компанія України” (яка контролює майже всі державні активи в енергетичній галузі), – може ще більше послабити позицію НКРЕ. З організаційної точки зору, галузеві регуляторні органи не захищені від політичного тиску. Як НКРЕ, так і НРКЗ підпорядковані тільки Президенту (парламент не відіграє жодної ролі), члени комісій можуть бути звільнені Указом Президента.

Антимонопольне законодавство. Антимонопольне законодавство України загалом відповідає міжнародним нормам. Його головними недоліками є занадто загальна термінологія, яка стосується державної підтримки, та преференційний режим для певних груп підприємств. Великий обсяг державної підтримки (приблизно чверть ВВП) та її непрозора структура (понад 70% надається непрямо, наприклад через податкові пільги) збільшують її вплив на спотворення конкуренції. Таким чином, покращення регулювання державної підтримки має стати пріоритетним напрямком реформ. Однак, Україна нині має лише галузеві закони про державну підтримку. Не існує загального законодавства, яке б встановлювало прозорий порядок надання державної підтримки, а також інститутів для її моніторингу та оцінки.

Забезпечення виконання законодавства є ще однією важливою проблемою, яка виникає через інституційні недоліки, часті конфлікти між регуляторними повноваженнями та бізнес-інтересами, а також недостатнє фінансування регуляторних органів, що ускладнює залучення та утримання кваліфікованих фахівців.

Бюджетні обмеження, бар’єри для виходу з ринку та пряме державне втручання

Суворі бюджетні обмеження та ефективна процедура банкрутства є важливими елементами конкурентного середовища, тому що вони стимулюють підвищення як очікуваної ефективності (вірогідна загроза втрати майна сприяє покращенню роботи), так і фактичної (розподіл ресурсів на користь більш ефективних власників через механізми банкрутства). Хоча в Україні існує належне законодавство про банкрутство, донині його реалізація в основному обмежувалася малими та середніми підприємствами. І навпаки, поширені податкові пільги для обраних підприємств/галузей, перехресне оподаткування та субсидування, а також державна підтримка неплатоспроможних компаній перешкоджають впровадженню більш жорстких бюджетних обмежень та виходу з ринку великих компаній, які виявилися нежиттєздатними (особливо тих, в яких держава володіє великими пакетами акцій).

В першу чергу це стосується вугільної та сталеливарної галузей промисловості. Політика державної підтримки вугільної промисловості включає встановлення “індикативних” цін на вугілля та компенсацію збитків від виробництва вугілля через державні субсидії. Таким чином встановлюються хибні стимули для вугільних копалень, які перешкоджають ринковій консолідації. Такі стимули надаються через підтримку збиткових копалень з одночасним послабленням прибуткових копалень, оскільки останні одержують пропорційно менші субсидії. Найчастіше для відстрочення банкрутства використовується аргумент про високу соціальну вартість зупинки виробництва. На практиці ж, недостатні бюджетні обмеження спотворюють конкуренцію, тому що фінансова допомога неплатоспроможним компаніям ставить більш ефективні фірми в невігідне становище та обмежує їх здатність наймати нових працівників. В той самий час підтримка нежиттєздатних підприємств відтягує неминучі структурні зміни та заважає реструктуризації потенційно

платоспроможних фірм, але не може врятувати робочі місця в середньостроковій перспективі.

Фінансове здоров'я компаній часто руйнується невдалою регуляторною політикою та діяльністю впливових бізнес-груп, які втручаються у формування політики. Наприклад, однією з причин заниженої ціни на вугілля, яка навіть нижча за собівартість (що в свою чергу робить деякі потенційно прибуткові шахти нежиттєздатними), є діяльність бізнес-груп, зосереджених у вугледобувному та металургійному комплексах. Вони отримують значні державні субсидії та концентрують збитки у вугледобувному секторі через вплив на політику відпускних цін.

Недостатні бюджетні обмеження часто доповнюються прямим державним втручанням у ціноутворення, яке викривлює конкуренцію та завдає шкоди ринкам. Це стало досить типовим явищем для аграрного сектора економіки, який у 1990-1999 роках (порівняно з іншими секторами) відставав у питаннях лібералізації цін та виходу держави з ринків вхідних ресурсів та вихідної продукції. Державні органи постійно втручались у виробничу діяльність, видавали "державні замовлення", закуповували продукцію за фіксованими цінами. На жаль, останнім часом тенденції, які розходяться з курсом реформ, в деяких галузях підсилюються. Неврожай зерна в 2003-2004 роках став офіційним приводом для державного втручання в аграрні ринки, здебільшого у формі адміністративного встановлення цін та обмежень вільного переміщення та продажу товарів. Немає нічого дивного в тому, що у довгостроковій перспективі ці заходи не дали позитивного результату. Хоча ціни на хліб знизилися, це відбулося, здебільшого, за рахунок сільськогосподарських підприємств та пекарень. Оптові торговці накопичили значні запаси непроданого зерна, а довіру до аграрної політики було підірвано.

Перешкоди конкуренції у мережевих галузях

Мережеві галузі (наприклад, виробництво та розподіл електроенергії, комунальні послуги, телекомунікації) залежать від великих мереж інфраструктури, встановити або розділити які коштує дорого. Це створює "природні" перешкоди конкуренції, тож ці галузі часто називають природними монополіями. Однак, навіть тут конкурентні сили не перестають діяти, і конкуренція на ринку часто підміняється конкуренцією за ринок. В мережевих галузях регуляторні проблеми та недостатні бюджетні обмеження є особливо гострими та становлять головні перешкоди на шляху розвитку конкуренції.

Відсутність або слабкість незалежних регуляторів призводить до недосконалої тарифної політики. Тарифи встановлюються нижче рівня собівартості, особливо у сфері комунальних послуг та енергетиці. Це стає причиною погіршення технічної бази і фінансового стану галузей та низької якості послуг. Особливо гострою є ситуація у водопостачанні, де проблеми застарілого обладнання поєднуються з низькою якістю води та складнощами у доставці води. В енергетиці ситуація ускладнюється викривленнями на ринку первинного пального та перехресним субсидуванням різних видів пального. Встановлення тарифів не створює стимулів для підвищення ефективності та якості та/або зменшення витрат. В енергетичній промисловості тарифи на електроенергію встановлюються шляхом обмеження норми прибутку, тобто за формулою „витрати плюс”. Детальні формули розрахунку вартості на основі витрат викликають спокусу до маніпулювання через завищення видатків (чи то шляхом приписок, чи дійсно підвищуючи собівартість). Зазвичай тарифи не пов'язані з якістю послуг (на питну воду), тож немає жодного стимулу підвищувати якість. Нестача вимірювального обладнання та використання прямих методів впливу на споживачів (особливо у секторі комунальних послуг) послаблює стимули до підвищення ефективності роботи, тому що збитки покриваються споживачами.

На додачу до тарифів, встановлених нижче рівня собівартості, мають місце значне перехресне субсидування між споживачами та низька платіжна дисципліна. У секторі комунальних послуг підприємства надають перехресні субсидії домогосподарствам. В енергетиці, два заводи (Запорізький алюмінієвий комбінат та Запорізький титано-магнієвий комбінат) та житлові будинки субсидуються іншими промисловими та комерційними споживачами енергоресурсів, які сплачують за електроенергію за більш високими тарифами. Хоча політики вважають, що перехресне субсидування виправдано із соціальної точки зору, воно викривлює конкуренцію та спричиняє неефективну роботу цих галузей. Воно також не надає цільової допомоги незаможним домогосподарствам, тому що низькими тарифами користуються всі.

Незважаючи на перехресне субсидування платіжна дисципліна у комунальних послугах та енергетиці залишається невирішеною проблемою. На початок 2004 року заборгованість населення за комунальні послуги становила 7,5 мільярда гривень (1,4 мільярда доларів США). Несплата за послуги існує поруч із значними пільгами, які надаються 20-30% домогосподарств та часто не покриваються повністю місцевими бюджетами. Наведення платіжної дисципліни ускладнюється тим, що головних неплатників дуже рідко відключають від мережі. В енергетичному секторі ДП „Енергоринок” продовжує накопичувати борги перед генеруючими компаніями, які, в свою чергу, не в змозі виконати свої фінансові зобов'язання перед постачальниками.

Конкуренція у мережевих галузях також стримується уповільненням приватизації, яке спостерігається останнім часом, недостатньою участю приватних партнерів, а також зростаючими тенденціями до монополізації. У транспортному секторі, наприклад, було скасовано приватизацію кількох допоміжних залізничних підприємств, які управляються Державною адміністрацією залізничного транспорту, а самі підприємства потрапили у перелік компаній, що не підлягають приватизації. Це супроводжується зростанням непрофільної діяльності Державної адміністрації залізничного транспорту. У сфері телекомунікацій не було проведено приватизацію „Укртелекому”. Більше того, реструктуризація компанії „Утел” у дочірнє підприємство „Укртелекому” з наміром викупити 43% акцій інтернет-провайдера компанії „Інфоком” у німецької компанії „Контролваре” свідчить про подальшу вертикальну інтеграцію в цьому секторі, що збільшує загрозу монополізації. В енергетичному секторі створення державної холдингової компанії (ДАК „Енергетична компанія України”) повернуло назад нещодавні тенденції (повільної) приватизації та відокремлення природної монополії від потенційно конкурентних ринкових видів діяльності. Це може поставити під загрозу конкуренцію між енергетичними компаніями та збільшити можливості для неефективного перехресного субсидування в межах холдингу.

Рекомендації

1. *Посилити відповідальність Антимонопольного комітету.* Потужні та незалежні регуляторні органи створюють міцну інституційну основу для розвитку конкуренції.
 - а) *Здійснювати моніторинг державної підтримки.* АМК повинен здійснювати моніторинг надання державної підтримки, в тому числі тієї, що надається окремим галузям (нині це знаходиться поза його компетенцією) з метою мінімізації її негативного впливу на конкуренцію. Нове законодавство має припинити можливість центральних органів влади надавати державну підтримку без погодження з АМК. Рішення АМК мають скасовуватися тільки за рішенням суду.
 - б) *Контролювати діяльність органів влади.* Обов'язки АМК мають передбачати моніторинг діяльності органів державної влади (як центральних, так і місцевих) з метою виявлення порушень антимонопольного законодавства, а також

інформування про це громадськості, уряду, Верховної Ради та судової влади. Особливу увагу слід приділити виконанню рішень АМК на місцевому рівні та збільшенню відповідальності місцевих адміністрацій за антиконкурентні дії. АМК повинен мати можливість негайно накладати штрафи та застосовувати інші санкції до державних органів, які ігнорують його рішення.

2. *Підвищити ефективність АМК.* Увага АМК повинна зосереджуватися на великих підприємствах, які становлять реальну загрозу монополії. Його право вимагати документи слід обмежити лише тією документацією, яка потрібна для виконання Комітетом його функцій. Необхідно розробити методики оцінки впливу державної підтримки, а також критерії диференціації між конкурентними та антиконкурентними схемами вертикальної інтеграції, які широко використовуються різними фінансово-промисловими групами.
3. *Посилити незалежні регуляторні органи у мережевих галузях.*
 - a) *Створити незалежні регуляторні органи у секторі комунальних послуг і транспорті.* У довгостроковій перспективі можна буде розглянути можливість передачі повноважень від галузевих органів Антимонопольному комітету. Передумовами такого рішення будуть високий рівень політичної незалежності АМК; чітко сформульовані та діючі регуляторні правила в мережевих галузях; розвинена система судів, професійна підготовка яких дозволяла б розглядати справи з питань антимонопольної політики. У такому випадку концентрація всієї відповідальності за антимонопольну політику в єдиному органі сприятиме посиленню цілісності конкурентної політики.
 - b) *Захистити галузеві регуляторні органи від політичного втручання.* Законодавчі положення, які дозволяють центральним органам влади скасовувати або змінювати регуляторні рішення, мають бути скасовані. Звернення до суду мають бути єдиним засобом оскарження рішень регуляторних органів. Регуляторні органи мають бути підзвітні як Президентові, так і парламенту. Введення процедур призначення та звільнення вищого керівництва регуляторних органів на зразок тих, що встановлені для Національного банку України, посилить незалежність регуляторних органів. Фінансова самостійність регуляторних органів також має бути посилена шляхом поєднання прямого фінансування з бюджету та доходів із спеціального фонду, створеного за рахунок сплати фіксованого відсотка доходів учасників ринку. Додаткове фінансування також допоможе регуляторним органам залучити висококваліфікованих фахівців.
4. *Створити належну регуляторну основу для надання державної підтримки.* Доопрацювання і остаточне прийняття Закону України "Про державну підтримку" (який було розроблено АМК в 2003 році) підвищить прозорість та мінімізує негативний вплив державної підтримки на конкуренцію. Цей закон має базуватись на міжнародних принципах регулювання державної підтримки, а саме: принципах невтручання, наявності необхідної інституційної основи, підзвітності, прозорості та обмеженості підтримки за обсягом та у часі. Цей закон має класифікувати всі схеми надання державної підтримки (окрім соціальних пільг), які знаходяться у компетенції АМК, обмежити надання оперативної підтримки, а також сприяти поступовому зменшенню загального обсягу державної підтримки, особливо в її найшкідливіших формах, таких як надзвичайна та галузева допомога. Цей закон має містити потужні антикорупційні положення, що потребуватиме прозорих та чітко визначених процедур, які не залишають місця двозначним інтерпретаціям.
5. *Сприяти конкуренції у мережевих галузях.*
 - a) *Впровадити ефективну тарифну політику.* Для всіх категорій користувачів тарифи слід підвищити до економічно обґрунтованого рівня собівартості. Слід

суттєво зменшити, а при можливості й повністю скасувати перехресне субсидування споживачів. Існуючі сьогодні регуляторні схеми на основі норми прибутку мають поступово бути замінені встановленням максимальних цін, що стимулюватиме зменшення витрат та збільшуватиме привабливість підприємств для приватних інвесторів.

- b) *Посилити платіжну дисципліну.* Слід відключати злісних неплатників - як підприємства, так і домогосподарства. Незаможні родини, що не можуть платити за послуги згідно з тарифами на рівні собівартості, мають отримувати добре спрямовану цільову підтримку. На заміну існуючій практиці надання послуг бідним домогосподарствам за тарифами, нижчими за рівень собівартості, має прийти пряма грошова допомога, яка фінансуватиметься центральними та місцевими органами влади.
 - c) *Підтримати ефективну тарифну політику.* У сфері комунальних послуг та енергетики встановлення сучасних лічильників для обліку споживання послуг може підштовхнути компанії до скорочення витрат у доставці послуг. Примусове вилучення активів компаній може стати вдалою стратегією скорочення витрат у галузях, де існує негативний ефект масштабу (наприклад, в системах постачання гарячої води, де витрати зростають з довжиною трубопроводів). В галузях, де пряма конкуренція між виробниками є проблематичною, необхідно впровадити принципи порівняльної конкуренції (при якій регулювання базується на порівнянні з аналогічними компаніями, які не підпадають під регулювання).
 - d) *Завершити приватизацію.* В енергетичному секторі це означає продовження приватизації тих компаній з виробництва та розподілу електроенергії, які залишились неприватизованими, хоча це питання нещодавно піддавалось сумніву. Уряд має намагатись мінімізувати потенційно негативні результати створення „Енергетичної компанії України” та представити чітке бачення того, яка приватизація в цьому секторі очікується (та чи очікується вона взагалі). Приватизація прибуткових та потенційно прибуткових вугільних копалень важлива для розвитку конкуренції на ринку первинного палива для генерації. У сфері телекомунікацій уряд має завершити приватизацію „Укртелекому” якомога прозоріше. Після інтеграції компанії „Утел” до складу „Укртелекому”, це завдання ще більше ускладнилось необхідністю запобігти зловживанню ринковим становищем. У сфері постачання комунальних послуг, де у короткостроковій перспективі приватизація є недоречною, держава має стимулювати участь приватного сектора, наприклад, сприяючи створенню приватно-державних партнерств та надаючи юридичну та інституційну підтримку, необхідну для реалізації приватних ініціатив. У транспортній сфері реформи мають бути зосереджені на відокремленні Державної адміністрації залізничного транспорту (дії якої часто мотивовані скоріше політичними, а не комерційними міркуваннями) від Міністерства транспорту, після чого має відбутися її корпоратизація та скорочення непрофільних видів діяльності.
6. *Посилити бюджетні обмеження та сприяти виходу неплатоспроможних компаній з ринку.* Реалізація законодавства про банкрутство має підтримуватися застосуванням жорстких бюджетних обмежень як на рівні компанії (скорочення податкової заборгованості), так і на державному рівні (своєчасне та повне відшкодування ПДВ експортерам). Це потребує сильної судової системи, що захищає майнові права та ефективно забезпечує виконання контрактів. Державна підтримка неплатоспроможним фірмам та надання податкових пільг окремим підприємствам мають бути поступово зменшені та замінені системою цільової соціальної підтримки звільнених робітників.

7. *Заборонити адміністративне втручання у діяльність комерційних підприємств. Це базовий принцип поведінки в ринкових умовах. Необхідно уникати поспішних змін політики, наприклад, повернення до адміністративного встановлення цін (незалежно від їх обґрунтування) або обмеження вільного переміщення товарів.*

Глава 6. Міжнародна економічна інтеграція України: можливості та проблеми

Головною метою економічної політики України є підтримка високих темпів економічного зростання. Практично завжди у країнах, які мають потужне економічне зростання, його двигуном виступає експорт. Інтеграція у світову економіку довела, що вона є потужним інструментом сприяння економічному росту, передумовою зростання рівня життя. Досить вражаючі темпи економічного зростання України протягом останніх кількох років живляться саме постійно зростаючими обсягами експорту українських товарів та послуг.

Із збільшенням обсягів експорту Україна стає все більш залежною від своїх підприємств-виробників, які мають доступ на міжнародні ринки. В майбутньому цей фактор матиме ключове значення для дальшого стабільного економічного розвитку країни. Ось чому Україна не має іншого шляху, окрім продовження стратегії відкритості, спрямованої на подальшу інтеграцію у світову економіку. Така стратегія також підтримує процеси ринкової трансформації та формування сучасної ринкової економічної системи в Україні.

Торгівельна політика нині набула такої ваги, що має стати домінуючим пріоритетом міжнародної економічної політики України. Належне формулювання торговельної політики та її реалізація потребують відповідних інституцій, кадрів та фінансового забезпечення. Насправді зовнішня торгівля України є дуже вразливою. У структурі експорту домінує невелика кількість товарів, у першу чергу сталь. Попит на ці товари має високу циклічність, і тому до них нерідко застосовуються суворі протекціоністські обмеження. Україні необхідно скористатися нинішнім бумом експортного попиту на свої товари для того, щоб забезпечити собі доступ на зовнішні ринки у часи, коли умови стануть менш сприятливими.

Сьогодні Україна стоїть перед викликом великомасштабної промислової реструктуризації та модернізації. В поєднанні зі зростаючою міжнародною конкуренцією цей виклик вестиме до вимог застосування протекціоністських заходів з боку певних кіл бізнесового лобі, і уряд повинен належним чином відповідати на цей тиск. Як і багато інших країн, Україна намагалася розробити та втілити різноманітні схеми підтримки окремих секторів економіки, до яких було включено певні форми захисту від іноземних конкурентів. Теоретично, такий тимчасовий захист можливий для так званих „молодих” галузей, коли та чи інша галузь економіки демонструє перспективи значного зростання, і вважається особливо важливою для економічного та соціального розвитку усїєї країни. Тут треба взяти до уваги практичні уроки інших країн, коли спроби захистити молоді галузі або визначити майбутніх переможців часто не вдавалися та обходилися дуже дорого для державного бюджету. Уряди зазвичай виявлялися неспроможними визначити майбутніх переможців, різні групи інтересів одночасно застосовували сильні засоби впливу на процес розроблення політики та її реалізації, результатом чого ставали несправедливий розподіл бюджетних коштів, надання звільнення від оподаткування та інших привілеїв.

Важливим елементом міжнародної економічної інтеграції є іноземні інвестиції. Це – багатоетапне явище. У першу чергу, компанії, що експортують в Україну, бажають зменшити свої витрати та отримати кращий доступ до ринку, і для цього інвестують у виробництво всередині країни. Такі прямі іноземні інвестиції означають надходження у країну не тільки капіталу, але й менеджменту, технологій та мережі міжнародних зв'язків. На ранніх стадіях прямі іноземні інвестиції також надходять до сфери послуг, зокрема у роздрібну торгівлю та телекомунікації. Другим кроком буде прихід до України компаній-експортерів до Європейського Союзу та, можливо, до Росії, з метою зменшення їх виробничих витрат. Цей процес, схоже, реально розпочався за останні два роки. Третій крок полягатиме у тому, що українські компанії-експортери купуватимуть підприємства у країнах, до яких вони

експортують свою продукцію, для того, щоб зменшити або взагалі позбутися торгівельних обмежень. Цей процес також розпочався, про що свідчать придбання українськими компаніями кондитерських фабрик у Росії та металургійних підприємств у Центральній та Східній Європі з метою доступу до ринку металопродукції ЄС. Прямі іноземні інвестиції мають багато форм, і вони можуть як надходити, так і виходити з країни. Не всі форми інвестицій є корисними з точки зору країни, але переважна їх більшість є вигідними. Державна політика України повинна бути спрямована на сприяння прямим іноземним інвестиціям, але не на їх максимізацію.

Вся проблематика питань зовнішньої торгівлі України поділяється на три основні сфери: вступ до СОТ, торгівельні відносини з Європейським Союзом та торгівля з Росією та іншими країнами колишнього СРСР.

6.1. Пріоритетність вступу до СОТ

95% усієї світової торгівлі здійснюється між 148 країнами-членами Світової організації торгівлі (СОТ). Найбільш важливими учасниками світової торгівлі, які не мають членства у СОТ, є Росія, Україна, Казахстан, Іран та Алжир, причому усі ці країни намагаються здобути таке членство. У порівнянні з іншими міжнародними організаціями, такими як ООН, МВФ або Всесвітній банк, СОТ має досить суттєві обмеження щодо своєї діяльності, ресурсів та кадрів. Вона виконує три основні функції. По-перше, вона є всесвітнім форумом, де країни зустрічаються для проведення переговорів щодо питань багатосторонньої торгівлі. По-друге, вона є депозитарієм міжнародних торгівельних угод, у яких викладені правила та стандарти СОТ, які використовуються у всьому світі. По-третє, СОТ грає роль арбітражного суду для країн, які мають суперечки у сфері торгівлі, і вона приймає рішення про застосування санкцій, які сприймаються цілком серйозно. СОТ – це єдиний всесвітній суд у справах торгівлі, і країни, що не є членами організації, фактично перебувають поза сферою дії міжнародного законодавства з питань торгівлі.

Україна подала заявку на вступ до СОТ у листопаді 1993 року, проте до цього часу ще не стала членом організації. Частково причина цього полягає у тому, що СОТ функціонує дуже повільно, але вагомішою причиною є те, що тривалий час Україна ставилася до вступу до СОТ не як до пріоритету державної політики, чим це є насправді, а лише як до технічного питання. Відповідно інші країни-члени організації довго не сприймали намагання України щодо приєднання досить серйозно. Лише у 2002 році Україна визначила питання якнайшвидшого вступу до СОТ пріоритетом своєї державної політики. Стимулом до цього став той факт, що Росія у 2000 році значно прискорила свої переговори щодо вступу до СОТ. На даний час жодна країна в принципі не є противником вступу України до СОТ, що дає Україні великі можливості.

Україна повинна зробити всі необхідні кроки для того, щоб якомога скоріше вступити до СОТ. До того часу, поки та чи інша країна не приєднається до СОТ, вона залишається вигнанцем міжнародної торгівлі. У випадку, якщо будь-яка країна заборонить український імпорт, Україна не зможе цьому зарадити. Так само Україна не зможе укласти жодної реально діючої угоди про вільну торгівлю раніше, ніж вона приєднається до СОТ, тому що саме СОТ визначає усі правила для угод щодо вільної торгівлі. Питання вступу до СОТ стає дедалі складнішим, оскільки все більше країн стають членами організації, і вони можуть встановлювати жорсткі умови для нових претендентів, оскільки усі рішення СОТ приймаються консенсусом, тобто кожна країна має право вето. Так, на даний момент певні вимоги до України висувають Молдова та Литва, і до цього необхідно ставитися цілком серйозно, оскільки обидві ці країни нещодавно вступили до СОТ, і тепер будь-яка з них може заблокувати вступ України. Натомість ані Росія, ані Казахстан не можуть вплинути на вступ України до СОТ до тих пір, поки ці країни не стануть членами організації.

Вступ до СОТ також має велике значення для прямих іноземних інвестицій в Україну. Іноземних інвесторів буде легше переконати, і вони будуть більш упевнені, що економічне регулювання в Україні не буде раптово змінюватися. При цьому доведеться скасувати різноманітні галузеві обмеження щодо іноземних інвестицій, зокрема щодо страхових компаній та комерційних банків. Україні доведеться прийняти правила захисту прав інтелектуальної власності у відповідності до міжнародних стандартів, а також скасувати значну кількість норм валютного регулювання.

Вступ до СОТ є обов'язковою передумовою для інтеграції у міжнародну торговельну систему. Тому Україна повинна активізувати свої зусилля для того, щоб завершити переговори по вступу до СОТ найближчим часом. Жодні спроби України знайти нові форми співпраці (наприклад, нещодавно укладена угода про створення Єдиного економічного простору) не повинні перешкоджати або відстрочувати переговори про вступ України до СОТ, оскільки жодна з цих угод не може бути дієвою та ефективною без доступу до системи СОТ по врегулюванню торговельних суперечок.

Україна повинна бачити вступ до СОТ як свій головний пріоритет державної політики та здійснити усі кроки, необхідні для завершення переговорів щодо вступу. Ще однією важливою умовою для стимулювання більш активного залучення України до глобального економічного розвитку є прозора внутрішня торговельна політика, заснована на чітких правилах. Отже, вступ до СОТ слід розглядати як інструмент інтеграції України в багатосторонню торговельну систему, і в той же час, як спосіб прискорення внутрішніх економічних реформ та досягнення послідовності реформаторських зусиль. Членство у СОТ покращить імідж України у відносинах з усіма головними торговельними партнерами, включаючи ЄС і Російську Федерацію.

Членство в СОТ покладає на державу певні обов'язки при виробленні політичних рішень та пред'являє більш високі вимоги щодо економічного регулювання. Слід зазначити, що вимоги СОТ є не просто збіркою законів та правил, а і рухомим процесом, що має свою специфіку. Регуляторний процес повинен проходити в комплексних та цілісних рамках довгострокового характеру з чітко визначеними пріоритетами та стратегіями. Зовнішні зобов'язання, такі, як зміна законодавства про права на інтелектуальну власність у відповідь на загрозу США обмежити імпорт українських товарів, стимулюватимуть Україну приймати більш складне та досконале законодавство. Інші вимоги, наприклад ті, що стосуються доступу до українських фінансових ринків, повністю відповідають власним потребам України.

Одне з головних зобов'язань членів СОТ, яке часто виявляється головним тягарем, – це обов'язки повідомляти про зміни у законодавстві та правилах, що стосуються політики та практики у сфері торгівлі. Цей обов'язок має на меті забезпечувати додаткову прозорість у системі. Кожна країна повинна повідомляти СОТ про усі нові законодавчі та нормативні акти, у тому числі зміни та доповнення до існуючих, що стосуються державної політики у сфері торгівлі. Усі відомості будуть автоматично передані іншим членам СОТ. До цього часу український уряд не готовий виконувати це зобов'язання і не вжив жодних заходів для розвитку відповідної інституційної спроможності. Зважаючи на це, Україні треба розробити ефективну систему інформування СОТ про українське законодавство та торговельну політику.

Існуючий в Україні рівень митних тарифів досить невисокий, проте структура тарифів дуже складна. Її слабкими місцями є часті випадки звільнень від імпортного мита та слабе адміністрування. Функціонування такої складної системи викликає високі адміністративні витрати, у той же час провокує контрабанду та корупцію. Експортери страждають від додаткового нетарифного обмеження у вигляді невідшкодування ПДВ.

Таким чином, ПДВ перетворився на „експортну пеню” у розмірі 20%, що є абсолютно неприйнятним.

Кількість нетарифних обмежень на імпорт в Україну постійно зростає. У порівнянні з країнами ОЕСР офіційний рівень нетарифного регулювання виглядає досить незначним, проте одночасно існує велика кількість неформальних нетарифних обмежень, які призводять до ще більших викривлень та порушень, ніж офіційні. Такі неофіційні обмеження, а також стан митного контролю та спосіб функціонування системи оподаткування в Україні, стримують розвиток підприємництва. Політики повинні усвідомити, що іноді навіть незначні інституційні вдосконалення можуть принести суттєві економічні здобутки.

Переговори щодо вступу до СОТ – справа чутлива та конфіденційна, тому важко чітко визначити позиції країн, які беруть участь у переговорах. Але є підстави вважати, що партнерів України більше хвилюють питання, які не належать до сфери торгівлі як такої. Український уряд повинен усвідомити, що будь-які декларації та висловлення намірів, навіть, якщо вони супроводжуються щердою роздачею зобов'язань по доступу до внутрішнього ринку, повинні бути підкріплені відчутним прогресом у проведенні законодавчої та інституційної реформ. Основні зусилля повинні бути зосереджені на системі стандартів, захисті прав інтелектуальної власності та державній підтримці сільського господарства.

Членство у СОТ передбачає такі процедури прийняття політичних рішень, які перешкоджають прийняттю законодавчих і регуляторних актів, що суперечать положенням СОТ. Це вимагає спеціальних механізмів координації в уряді. Після вступу України в СОТ перед країною постане серйозне та складне завдання по виконанню своїх зобов'язань перед організацією щодо лібералізації доступу до внутрішнього ринку та втілення принципів формування національної економічної політики, що відповідають нормам СОТ. Ми рекомендуємо, щоб Міжвідомча комісія з питань вступу України до СОТ виконувала функцію „вартового”, здатного зупиняти політичні рішення та документи, що не узгоджуються з положеннями СОТ. Інший варіант – передати ці повноваження Комісії з міжнародної торгівлі.

Державну програму розвитку промисловості на 2003-2011 роки, схвалену постановою Кабінету Міністрів України від 28 липня 2003 року № 1174, необхідно переглянути. У такому документі повинні бути чітко виписані принципи промислової політики та відповідні інструменти політики, сумісні з вимогами СОТ. Це стосується і Програми стимулювання експорту продукції, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 року № 498-р.

Для підготовки як різних урядових структур, так і ділових кіл до змін, що стануться із вступом України до СОТ, треба вже зараз зробити певні кроки. Угода про субсидії та компенсаційні заходи СОТ вимагає від уряду України перегляду нинішньої політики надання пільг окремим галузям. Одночасно Україна повинна прискорити розроблення та прийняття спеціального закону про державну підтримку, який повинен містити основні принципи ефективного регулювання державної підтримки на основі європейських стандартів, а саме невторчання, належне інституційне середовище, підзвітність, прозорість, а також обмежені обсяг та тривалість державної підтримки. Коли Україна стане членом СОТ, уряд повинен видати низку документів, у яких урядовим структурам та діловим колам будуть детально роз'яснені зобов'язання України та їх наслідки.

Членство в СОТ передбачає відповідні витрати, якими не можна нехтувати. Модернізація та гармонізація різних інститутів, що мають безпосереднє відношення до державної політики у сферах міжнародної торгівлі та інвестицій, а також до захисту прав

інтелектуальної власності, потребує досить великих інвестицій. Уряд повинен мати чітке уявлення про обсяг витрат, пов'язаних із виконанням зобов'язань перед СОТ, при складанні проектів державного бюджету.

Зробити усі ці речі цілком можливо. Загалом шлях України до вступу до СОТ виглядає досить прямим. Це, головним чином, питання політичної волі. Досягнуто значного прогресу у двосторонніх переговорах по доступу на ринок. Ті питання, що залишаються на сьогоднішній день, цілком можливо вирішити протягом півроку. Законодавство є досить розвиненим, і основні питання у цій сфері стосуються передусім пріоритетів державної політики та виконання взятих зобов'язань. Вступ України до СОТ у 2005 році виглядає цілком реальним, але для цього потрібно, щоб уряд приділив цьому питанню першочергову увагу.

Рекомендації

1. *Вступити до СОТ у 2005 році.* Швидкість вступу є більш важливою, ніж конкретні умови, оскільки з часом позиція України у переговорах буде лише погіршуватися, а не поліпшуватися. Для цього Україні потрібно прийняти таке законодавство щодо захисту прав інтелектуальної власності, яке відповідатиме вимогам США. Крім того, Україна має ухвалити відповідні рішення щодо субсидування сільського господарства.
2. *Створити механізм координації політики.* Міжвідомча комісія з питань вступу України до СОТ може відігравати роль „вартового”, здатного зупинити політичні рішення та документи, що не узгоджуються з положеннями СОТ. Інший варіант – надати ці контрольні повноваження Комісії з міжнародної торгівлі.
3. *Привести законодавство до вимог СОТ.* Необхідно переглянути промислову політику і визначити чіткі принципи промислової політики та відповідні інструменти, сумісні з вимогами СОТ. Це стосується і Програми стимулювання експорту продукції. Політика надання пільг окремим галузям повинна бути приведена у відповідність до правил СОТ.
4. *Прийняти закон про державну підтримку.* Такий закон має спиратися на європейські стандарти регулювання державної підтримки, а саме: невтручання, відповідне інституційне середовище, прозорість, а також обмежені обсяг та тривалість державної підтримки
5. *Поширити інформацію про зобов'язання України.* Коли Україна стане членом СОТ, уряд повинен видати низку документів, у яких урядовим структурам та діловим колам буде детально роз'яснені зобов'язання України та їх наслідки.
6. *Удосконалити структуру тарифів.* В інтересах України змінити систему митних тарифів, зробити її більш простою та уніфікованою, що у результаті забезпечить більшу ефективність та прозорість та вимагатиме менших витрат на адміністрування. Процес вступу до СОТ – це слушна нагода розпочати такі зміни.
7. *Скасувати нетарифні обмеження.* Україні потрібно зробити реалістичну оцінку офіційних та неофіційних нетарифних обмежень, а також докласти зусиль для обмеження їх кількості або повного скасування. Хоча ці питання є частиною порядку денного у переговорах про вступ до СОТ, ніщо не заважає Україні вже зараз здійснити відповідні заходи, наприклад, скоротити перелік товарів, які потребують обов'язкової сертифікації та інспекції, та інші заходи в контексті більш широкої програми реформ.

8. *Забезпечити захист прав інтелектуальної власності.* Для цього Україні потрібно створити відповідну адміністративну спроможність. В першу чергу необхідно удосконалити процедури забезпечення виконання законодавства у цій сфері, щоб підвищити ефективність діючого законодавства про захист прав інтелектуальної власності.
9. *Зменшити субсидування сільського господарства.* Україні слід зайняти більш реалістичну позицію з питань підтримки сільського господарства, а також визначити середньострокову стратегію її трансформації відповідно до правил СОТ. Уряд повинен припинити пряме втручання на сільськогосподарських ринках.

6.2. Укладення угоди про вільну торгівлю з ЄС

Починаючи з 1996 року, Україна постійно заявляла, що вона хоче стати членом Європейського Союзу (ЄС). На жаль, Європейський Союз не проявив будь-якого ентузіазму щодо цього прагнення України, а українському уряду не вдалося просунути з реалізацією цієї мети. При цьому Статтею 49 Угоди Європейського Союзу передбачено, що будь-яка європейська держава може зробити заявку на вступ до Європейського Союзу. Багато європейських політиків, та навіть членів Європейської Комісії, публічно заперечували можливість членства України у ЄС, проте фактично питання залишається відкритим. В Україні широкою підтримкою суспільства користується „європейський вибір” країни, хоча його зміст лишається невизначеним. Що стосується торгівельної політики, то українське керівництво повинно чітко визначити, що вступ до ЄС – це питання довгострокової перспективи, і це має бути відображено при формулюванні торгівельної стратегії України. У той же час вступ до ЄС залишається стратегічною метою України, і це також необхідно брати до уваги як ключовий фактор у формуванні торгівельної політики.

Інституційна співпраця між Європейським Союзом та Україною перебуває на дуже низькому рівні. ЄС запропонував країнам СНД Угоди про партнерство та співробітництво, які фактично являють собою викладення принципів СОТ для країн, що не є членами організації. Умови торгівлі, передбачені цими угодами, не виходять за рамки тих, що ЄС визначає для його партнерів по СОТ, але при цьому ЄС уклав угоди про вільну торгівлю з десятками інших країн. Ставлення до України таке ж саме, як і до інших країн СНД. Угоду про партнерство та співробітництво з Україною (УПС) було укладено у 1994 році, проте вона набрала чинності лише у 1998 році. Термін дії угоди – десять років, і він може бути продовжений. Хоча ця угода охоплює багато сфер, включаючи питання політичного діалогу, торгівлю товарами та послугами, економічні, екологічні, наукові, культурні та правові питання, її практичний зміст досить незначний. Єдиним кроком ЄС назустріч Україні у сфері торгівельної політики стало укладення угоди по текстилю, якою було скасовано систему квотування імпорту.

У березні 2003 року Європейська Комісія видала Послання для Ради Європи та Європейського Парламенту на тему „Ширша Європа – Сусідство: Нові рамки взаємовідносин із нашими східними та південними сусідами”. Цей документ дуже розчарував проєвропейських українців, оскільки змістом нової концепції сусідства було те, що Україна скоріше залишиться сусідом, ніж отримає перспективу стати претендентом на вступ до ЄС. Проте насправді питання можливого вступу не визначено у концепції сусідства. Нині лише Україна та Молдова, що є дійсно країнами Європи, деякий час наполегливо ставлять питання про вступ до ЄС. Проте ставлення до них не відрізняється від ставлення до усієї групи країн, куди входять не тільки Росія та Білорусь, а й багато країн Північної Африки та Близького Сходу. Росія та Білорусь цілковито відкинули цю концепцію, натомість до неї приєдналися три країни Закавказзя. ЄС має на меті обговорити індивідуальний план дій з кожним із сусідів, і ці індивідуальні плани дій можуть мати суттєві відмінності. Це дає можливість, якою Україна повинна максимально скористатися.

В Україні досить добре функціонує внутрішній ринок, проте регіональні деформації її зовнішньої торгівлі є дуже помітними. У 2002 році лише 19% українського експорту припадало на ЄС, який до розширення включав 15 країн-членів. Відповідно до гравітаційної моделі (яка оцінює, який обсяг торгівлі країни можуть мати між собою, враховуючи розміри їх економік та відстань між ними), ця частка мала бути утричі більшою, або дорівнювати майже 60%. З У 90-х роках частка українського експорту, що припадала на Росію та інші пострадянські країни, постійно скорочувалася й впала до лише 17% у 2002 році. Натомість Україна постійно збільшує обсяги свого експорту на віддалені ринки, в першу чергу, країн Азії (зокрема, Китаю), які є більш відкритими. Звичайно, більш важливим є те, що експорт зростає, ніж те, куди він іде, проте такий розвиток подій не є нормальним. Поза сумнівами, це вказує на викривлення у торгівлі, і Україна багато виграла б, якби могла збільшити обсяги експорту до великих ринків, що знаходяться по сусідству. Хоча Україна має дуже відкриту економіку, вважається, що вона на 93% задовольняє свої потреби у продукції сільського господарства, а це означає також існування значних галузевих деформацій.

Досвід України та країн СНД суттєво відрізняється від досвіду восьми нових східноєвропейських членів ЄС. Якщо у 1989 році менше половини експорту цієї вісімки йшло до ЄС, то у 2000 році ця частка збільшилась до 67 %. Натомість у 1989 році 33% експорту Радянського Союзу йшло до ЄС, але у 2000 році частка загального експорту 12 країн-членів СНД до ЄС трохи зменшилась до 31 %, згідно з даними МВФ. Особливо при цьому прогнала Україна, яка не скористалася своєю географічною близькістю до ЄС.

Основна причина незначних обсягів експорту з України до ЄС полягає у тому, що в структурі експорту домінують так звані „чутливі” товари (щодо яких інші країни найчастіше застосовують протекціоністські заходи). ЄС застосовує протекціоністські заходи саме до чутливих груп товарів, тобто до сільськогосподарської продукції, текстилю, продукції чорної металургії та хімічної промисловості. Згідно із статистикою Всесвітнього банку, у 2002 році ці товари становили 65% усього українського експорту. Продукція чорної металургії стабільно займає близько 40% українського експорту, частка сільськогосподарської продукції становила у 2002 році 13%, а продукції хімічної промисловості – 8 % загального обсягу українського експорту. Антидемпінгові заходи, які являють собою протекціонізм у чистому вигляді, найбільш часто застосовуються саме щодо продукції чорної металургії та хімічної промисловості, тобто майже до половини українського експорту. Згідно з даними СОТ, Україна перебуває на 10-у місці щодо впливу на неї діючих антидемпінгових заходів за період із січня 1995 року до червня 2002 року, коли різні країни застосували щонайменше 37 різних антидемпінгових заходів.

Очевидним шляхом вирішення торгівельних проблем України та ЄС є укладення звичайної двосторонньої угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС, що визначено як одну з можливостей у концепції сусідства ЄС. На відміну від України, усі країни Південного Середземномор'я мають угоди про вільну торгівлю з ЄС, і зараз вони будуть розширюватися, включаючи сектор послуг та більш повне охоплення сектору товарів. Окрім України, єдиними реальними сусідами ЄС, що не мають із ним угод про вільну торгівлю, є Молдова, Білорусь та Росія. В Угоді про партнерство та співробітництво з Україною ЄС узяв на себе зобов'язання розпочати переговори щодо укладення з Україною угоди про вільну торгівлю. І хоча для цього Україна має спочатку стати членом СОТ, таку угоду можна укласти скоріше, ніж приєднатися до Угоди про Європейський економічний простір, і це дасть можливість відкрити європейський ринок. Крім того, така стратегія України покладе певну відповідальність на ЄС. Це сприятиме активізації зусиль у напрямку інтеграції України та ЄС, оскільки слабким місцем є саме доступ України до ринків ЄС.

Українці протягом уже досить тривалого часу на гучно проголошують про свій „європейський вибір”, проте це слабо підтверджувалося на практиці. Настав час Україні запровадити „європейський вибір” у життя і залучити ЄС до активних переговорів. Україні

потрібно вимагати, щоб у відповідь на кожну поступку у бік ЄС він також робив певний конкретний крок. Найкращий засіб для цього – розробити „дорожню карту”, відповідно до якої кожен крок з боку України буде обов’язково викликати відповідний крок з боку ЄС, який потрібен Україні. Найкраще формалізувати цей підхід, можливо, шляхом складання індивідуального плану дій, який необхідно обговорити у рамках концепції сусідства ЄС. Таким чином, можна поступово побудувати взаємно корисні та більш плідні відносини.

Перспективи членства в ЄС зіграли вельми важливу роль у прискоренні економічних реформ у країнах, які вступають до нього. Україні треба сформулювати стратегію торговельної політики, що передбачала б, можливо, дещо довший перехідний період, який веде до вступу в ЄС. Повинні бути знайдені нові шляхи посилення співпраці України з ЄС.

Рекомендації

1. *Провести переговори про план сусідства.* Необхідно обговорити план сусідства між ЄС та Україною, у якому буде визначено, що саме кожна сторона має зробити і що вона отримає у відповідь від іншої сторони. Україна повинна бути готова до суттєвих змін, а ЄС повинен взяти на себе відповідні зобов’язання, зокрема, стосовно кращого доступу до ринків та кращого візового режиму.
2. *Отримати статус країни з ринковою економікою.* Україні треба активізувати свої зусилля для отримання статусу країни з ринковою економікою від ЄС та від США. Статус країни з ринковою економікою має дуже велике значення у антидемпінгових розслідуваннях. Країни неринкової економіки мають дуже невисокі шанси виграти антидемпінгові справи, і відповідно до них застосовуються найвищі тарифи обмежувального характеру.
3. Україна повинна намагатися укласти Угоду про вільну торгівлю з Європейським Союзом якомога швидше після вступу до СОТ. У цьому процесі Україні слід вимагати укладення індивідуального Плану дій, який зробить відносини між Україною та ЄС більш близькими, коли кожен крок з боку України буде зустрінутий попередньо узгодженим кроком із боку ЄС у сфері торгівлі або спрощення візового режиму для людей.
4. *Отримати доступ продукції металургії на ринок ЄС.* На початку цього процесу Україні слід вимагати від ЄС вільного доступу продукції чорної металургії на ринки ЄС, але з практичної точки зору Україні треба обговорити нову угоду по сталі, яка буде передбачати поступове збільшення обсягів експорту до ЄС.
5. *Гармонізувати законодавство з певними нормами законодавства ЄС.* Якщо Україна дійсно готова розпочати переговори про вільну торгівлю, в першу чергу необхідно гармонізувати законодавство, що регулює діяльність компаній. Україна може скористатися великою часткою відповідного законодавства ЄС. Також необхідно прийняти європейські правила стандартизації та сертифікації. Водночас, Україні не слід обирати шлях повної уніфікації законодавства, особливо у короткостроковій перспективі, оскільки економіка ЄС є зарегульованою, і це може зашкодити економічній динаміці України.

6.3. Сприяння вільній торгівлі в межах СНД

Країни-члени Співдружності Незалежних Держав (СНД) уклали у 1994 році Угоду про створення зони вільної торгівлі. Передбачалося, що ця угода сформує основи для розвитку торгівлі між країнами-членами СНД, хоча процес ратифікації угоди був дуже затягнутий. Вірогідно, що ця угода – єдиний документ у рамках СНД, який має реальні наслідки. Угода про вільну торгівлю була змінена та удосконалена у 1999 році.

На жаль, торгівля між країнами-членами СНД не є цілком вільною. У багатьох випадках, коли будь-яка компанія або галузь з тієї чи іншої країни СНД успішно експортує свою продукцію до іншої країни СНД, країна-імпортер намагається це обмежити, раптово встановлюючи квоти або імпорتنі тарифи обмежувального характеру, не надаючи жодного раціонального обґрунтування. В СНД не вистачає ефективного механізму вирішення суперечок, і тому ці країни змушені вирішувати свої торгівельні спори шляхом двосторонніх переговорів. При цьому відсутність будь-яких керівних принципів призводить до того, що значна кількість таких конфліктів лишається невирішеною. Така торгівельна система є дуже неефективною, і кількість торгівельних спорів у ній буде лише зростати. І проблема тут полягає не у самій зоні вільної торгівлі, а у відсутності механізму вирішення конфліктів. У світі існують численні зони вільної торгівлі, які досить добре функціонують, наприклад EFTA (Європейська зона вільної торгівлі) або NAFTA (Північноамериканська угода про вільну торгівлю), але ці зони базуються на правилах та стандартах СОТ. Сама СОТ також має механізм вирішення конфліктів, до якого входять арбітражний суд та механізм застосування санкцій, які мають загальне визнання. Країнам-членам СНД потрібно якнайшвидше вступати до СОТ і далі розвивати торгівлю між собою на основі принципів СОТ, як це роблять інші країни.

На жаль, в рамках СНД є погана звичка створювати нові організації з різним складом учасників, а не вирішувати основні проблеми тих організацій, які вже створені. Останнім прикладом цього є Єдиний економічний простір (ЄЕП), створення якого було започатковано заявою президентів Росії, України, Казахстану та Білорусі 23 лютого 2003 року у Москві. У вересні 2003 року ці країни дійсно уклали угоду, яку вже ратифікували парламенти усіх чотирьох країн. Передбачається, що ЄЕП буде митним союзом та валютним союзом, а також буде координувати процес вступу цих чотирьох країн до СОТ. Ані митний союз, ані валютний союз не матиме ніякого сенсу між цими країнами на сьогоднішній день, а також є великі сумніви, що це насправді спрацює. Будь-яка координація процесу вступу до СОТ скоріш за все означатиме уповільнення цього процесу для будь-якої з країн, про які йдеться. Більше того, реалізація цієї непродуманої схеми забиратиме час, енергію та спроможність щодо вироблення політики, які потрібні для інших цілей.

Замість того, щоб намагатися застосувати більш складні схеми економічної інтеграції, ніж вони реально можуть опанувати, країнам-членам СНД слід зосередитися на суті їх економічних відносин та зробити так, щоб їх Угода про вільну торгівлю працювала. Для цього потрібно вступити в СОТ та будувати свою вільну торгівлю на правилах та стандартах СОТ. Недоцільні та шкідливі ідеї, такі як митний та валютний союзи, краще взагалі забути. Росія мусить визнати, що її державне регулювання цін на природний газ несумісне з поняттям вільної торгівлі, і ЄС наполегливо ставить це питання у переговорах Росії щодо вступу до СОТ.

Рекомендації

1. *Використати членство в СОТ для впровадження вільної торгівлі у СНД.* Україні слід використати членство у СОТ для того, щоб забезпечити дієвість існуючих угод про вільну торгівлю з іншими країнами СНД. Це завдання вимагає від України та її партнерів стати членами СОТ та будувати вільну торгівлю на правилах і стандартах СОТ.
2. *Зосередитися на головних питаннях.* Україні слід чинити опір існуючій у СНД тенденції пропонувати нові, дедалі складніші схеми співпраці замість того, щоб вирішувати основні проблеми, які заважають розвитку торгівлі. Відповідно Україні слід утримуватися від створення будь-якого митного або валютного союзу.

Додаток: стислий виклад рекомендацій

Наші ключові рекомендації

1. Провести адміністративну реформу.
2. Провести судову реформу.
3. Розпочати реформу адміністративно-територіального устрою, в першу чергу посилити найнижчі рівні державного управління. При цьому необхідно здійснювати децентралізацію повноважень та фінансування від центрального уряду до регіональних та місцевих органів влади.
4. Запровадити систему обов'язкового медичного страхування та багаторівневий підхід до фінансування медицини, заснований на страхуванні та конкуренції серед установ, що надають медичні послуги.
5. Прийняти ліберальний Податковий кодекс, який зменшить кількість податків, знизить податкові ставки, розширить перелік витрат, що не оподатковуються, а також децентралізує систему збирання податків та усуне конкуренцію структур, що відповідають за збирання надходжень державного бюджету.
6. Суттєво зменшити обсяг державних витрат у середньостроковій перспективі протягом наступних п'яти років. Скасувати неважливі або шкідливі статті бюджету, зокрема субсидії підприємствам, які гальмують структурні реформи. Припинити соціальні трансфери для заможних, видатки соціальної сфери необхідно спрямувати на зменшення бідності.
7. Удосконалити корпоративне законодавство, прийнявши сучасний закон про акціонерні товариства та закони про інші організаційно-правові форми підприємств.
8. Вирішити конфлікт між двома законами, які суперечать один одному: скасувати Господарський кодекс і одночасно удосконалити Цивільний кодекс.
9. Забезпечити нормальне функціонування ринків нерухомого майна. В першу чергу скасувати мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення та запровадити єдиний реєстр прав власності.
10. Створити рівні умови діяльності шляхом скасування регуляторної дискримінації субсидій окремим підприємствам. Заборонити довільне втручання держави, окрім передбачених законодавством випадків, у ціноутворення, торгівлю та підприємницьку діяльність.
11. Для повноцінної інтеграції у світову економіку, приєднатися до СОТ у 2005 році.
12. Наповнити реальним змістом Європейський вибір, запровадивши європейські стандарти у сфері законодавства. Узгодити спільний з Європейським Союзом початковий План дій, який матиме результатом укладення угоди про вільну торгівлю та зробить перспективу вступу до ЄС реальною.

Глава 2. Держава та громадянин: покращення держави

2.1. Відносини між державою та громадянами

1. Завершити процес адміністративної реформи та підвищити якість державного управління
2. Розпочати реформу адміністративно-територіального устрою.
3. Провести судову реформу для того, щоб забезпечити підзвітність органів державної влади

4. Розширити участь громадянського суспільства у процесах державного управління

2.2. Адміністративна реформа є життєво необхідною

1. Зробити уряд політичним.
2. Зосередитися на стратегії та політиці.
3. Утворити посаду віце-прем'єр-міністра, відповідального за адміністративну реформу.
4. Реструктурувати Кабінет Міністрів.
5. Реформувати Секретаріат Кабінету Міністрів. Крім функції канцелярії, яка займається формальною підготовкою засідань урядових комітетів та Кабінету Міністрів, він повинен стати офісом Прем'єр-міністра, який аналізує проекти урядових рішень, що розробляються міністерствами.
6. Міністри повинні нести реальну відповідальність.
7. Змінити роботу міністерств. Вони повинні стати функціональними, а не галузевими.
8. Забезпечити повне фінансування діяльності уряду.
9. Розділити функції політичних посадовців та державних службовців.
10. Запровадити прозорість.
11. Проаналізувати функції міністерств, а також підпорядкованих їм установ та організацій.
12. Ліквідувати численні контролюючі та податкові інстанції.
13. Реформувати державну службу на наступних принципах:
 - формування політично нейтральної державної служби;
 - політичний нейтралітет для вступу на державну службу;
 - гарантовані права та обов'язки державних службовців, включаючи гарантоване робоче місце незалежно від політичних переконань. Просування по службі повинно залежати від заслуг по роботі, а не від політичних поглядів чи фаворитизму;
 - прийняття на державну службу на конкурсній основі;
 - чітке визначення корупції, поєднане з її абсолютною заборонаю;
 - суворі правила етики щодо конфлікту інтересів, які забороняють поєднувати підприємницьку діяльність та державну службу.
14. Скоротити повноваження державних службовців.
15. Підняти заробітну плату державних службовців.
16. Монетизувати пільги.

2.3. Відносини між центральними та місцевими органами влади

1. Чітко розмежувати функції та повноваження між трьома рівнями державного управління.
2. Укрупнити територіальні громади.
3. Децентралізувати повноваження.
4. Децентралізувати фінансування та зробити його достатнім для виконання поставлених завдань.

5. Посилити демократичний контроль за кожним рівнем влади.

2.4. Необхідна комплексна судова реформа

1. Привести судову систему у відповідність із Конституцією України.

- Ухвалити Концепцію розвитку системи правосуддя на 2005-2015 рр.
- Відмовитись від створення Апеляційного суду та Касаційного суду України. Створити Верховний цивільний та Верховний кримінальний суди України. Призначити загальні суди як спеціалізовані для розгляду цивільних, кримінальних та інших справ, відповідно до законодавства.
- Ліквідувати військові суди.
- Привести повноваження Президента України щодо судової гілки влади у відповідність до Конституції України.
- Обмежити адміністративні повноваження голови суду.
- Запровадити прозорий відбір суддів на конкурсній основі.
- Заснувати судову міліцію у системі Державної судової адміністрації для забезпечення безпеки суддів та інших працівників судів, а також безпеки учасників судових процесів.

2. Забезпечити розвиток системи адміністративних судів та створення адміністративних апеляційних судів.

3. Підвищити статус суддів. Прийняти нову редакцію Закону України "Про статус суддів".

4. Завершити нову кодифікацію процесуального права. Слід прийняти та ввести в дію повний пакет нового процесуального законодавства.

- Прийняти Адміністративний процесуальний кодекс України, новий Кримінально-процесуальний кодекс України та Господарський процесуальний кодекс України, ввести їх у дію.
- Визначити види правової допомоги (у тому числі безкоштовної), а також відповідальність за неякісну правову допомогу шляхом прийняття Закону України "Про правову допомогу".
- Законом України „Про судовий збір” встановити суму та порядок сплати збору за звернення до суду, а також порядок використання надходжень від сплати цього збору.
- Привести повноваження прокуратури у відповідність до Конституції України.

5. Завершити створення системи адміністративних судів.

6. Внести зміни до Конституції України в частині складу Вищої ради юстиції.

7. Підвищити вимоги до професійного рівня суддів.

8. Збільшити прозорість діяльності судової влади.

9. Удосконалити систему виконання судових рішень.

10. Забезпечити повне фінансування потреб судів.

Глава 3. Більш ефективна та гуманна соціальна політика

3.1. Реформа охорони здоров'я

1. Перейти на фінансування державних та приватних медичних закладів на основі плати за надані послуги.
2. Ввести обов'язкове медичне страхування та сприяти розвитку допоміжного добровільного приватного страхування.
3. Реструктурувати фінансування охорони здоров'я на користь первинної допомоги.
4. Розробити та впровадити єдину систему показників якості для державних і приватних постачальників медичних послуг.
5. Роцширити громадські кампанії по профілактиці ВІЛ/СНІД, туберкульозу й інших інфекційних захворювань.
6. Посилити контроль за виробництвом, імпортом та дистрибуцією фармацевтичної продукції.
7. Ініціювати публічні програми пропагування здорового способу життя.

3.2. Реформа освіти

Початкові та середні школи

1. Покласти на місцеві органи влади відповідальність за управління початковими та середніми школами. Батьків слід більше залучати до системи освіти.
2. Переорієнтувати фінансування освіти від вищої на користь початкової та середньої освіти, що дасть можливість державі реально додержуватися гарантії безкоштовної освіти для всіх дітей.
3. Розподіляти гроші щорічно, виходячи з кількості учнів, а не з потреби утримувати наявну кількість персоналу та будівель, як це робиться зараз.
4. Підвищити платню та кваліфікацію вчителів. Усі неофіційні додаткові види оплати мають бути заборонені.
5. Змінити функції Міністерства освіти і науки України, яке має зосередитись на якості. Розробити навчальну програму, яка відповідає міжнародним стандартам та посилює національну ідентичність учнів. Проводити стандартизоване тестування.

Вища освіта

1. Створити умови для залучення як державного, так і приватного фінансування. Державне фінансування має зосереджуватися на стипендіях для особливо обдарованих або найнезаможніших студентів.
2. Надати автономію державним та приватним університетам. Незалежні правління (ради) мають відповідати за фінансовий менеджмент.
3. Сприяти розвитку міжнародних програм освітнього обміну, зокрема через приєднання до програми Європейського Союзу „Ерасмус”. Визнати міжнародні наукові ступені та сприяти розвитку міжнародних навчальних закладів у країні.

3.3. Покращення спрямування соціальних пільг

1. Привести систему соціального захисту України у чітку відповідність до вимог подолання бідності.
2. Зменшити кількість пільг і монетизувати їх.

3. Запровадити перевірки майнового стану бенефіціарів. Оскільки поліпшення спрямування соціальних пільг вимагає непрямой оцінки доходів, слід розробити вдосконалені методології оцінки.
4. Посилити відповідальність за систематичні зловживання.
5. Запровадити додаткову допомогу по вихованню дітей з метою підвищення народжуваності

3.4. Подолання пенсійної кризи в Україні

1. Скоротити спеціальні пенсійні пільги для привілейованих категорій громадян.
2. Збільшити пенсійний вік та закрити можливості дострокового виходу на пенсію.
3. Дозволити конкуренцію між приватними керуваними пенсійними фондами, як тільки буде створено Накопичувальний фонд.
4. Збільшити незалежність Ради Накопичувального фонду. Захистити членів Ради від дострокового звільнення з цієї посади (за винятком звинувачувального вироку у кримінальній справі).
5. Збільшити незалежність Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України, головного регулятора „недержавних пенсійних фондів”.

Глава 4. Податкові та фінансові реформи

4.1. Необхідність подальшої податкової реформи

1. Зменшити податкове навантаження. За мету на середньостроковому перспективу пропонується рівень у 25-30% від офіційного ВВП.
 - Знизити податок на прибуток підприємств.
 - Спростити та лібералізувати амортизацію активів підприємств.
 - Знизити ставки ПДВ.
 - Знизити податки на фонд заробітної плати.
 - Зберегти низьку єдину ставку податку на прибутки громадян.
2. Вирівняти податковий тиск та змінити структуру державних видатків.
 - Переглянути структуру державних витрат одразу після президентських виборів.
 - Скасувати майже всі податкові пільги. Спеціальні економічні зони, більшість галузевих та індивідуальних податкових пільг також мають бути скасовані.
 - У короткостроковій перспективі винятки повинні обмежуватися фіксованим податком на землю у сільському господарстві та єдиним податком для малих підприємців.
3. Зробити податкове законодавство простішим, більш послідовним та прозорим.
 - Прийняти новий Податковий кодекс. Він мусить замінити поточне податкове законодавство та упорядкувати податкову систему, яка має стати простішою та прозорішою.
 - Скоротити поточну кількість податків з 41 до 15-20.
4. Поліпшити адміністрування податків.
 - Призначати податки (у межах можливого) одному адміністративному рівню.

- Зосередити збирання податків в одному органі, а саме - в Державній податковій адміністрації. Виняток складає митна служба, яка збиратиме податки на зовнішньоекономічні операції та працюватиме з ПДВ на кордоні. Чотири соціальні фонди мають передати ці функції Державній податковій адміністрації.
 - Спростити податкові платежі. Жодні податки не повинні збиратися частіше, ніж раз на квартал.
5. Поліпшити податкову дисципліну. Взаємини між податковими органами та платниками податків мають перетворитися на нормальні добровільні взаємини з надання послуг.
- Забезпечити відшкодування ПДВ експортерам.
 - Декриміналізувати більшість податкових порушень та зменшити повноваження податкових органів, щоб мінімізувати їхню здатність вимагати хабарі в платників податків. Податкові органи повинні притягати неплатників до суду. Виключити можливість арештів за податкові порушення, які не є кримінальними.
 - Заборонити проведення податкових інспекцій на місцях без обгрунтованої підозри та судового ордеру.
 - Ліквідувати податкову поліцію.
 - Скоротити чисельність податкових інспекторів та підвищити їх платню.
 - Розглянути можливість зменшення податкових штрафів.

4.2. Розвиток фінансових ринків

1. Створити адекватну та послідовну законодавчу базу, що сприятиме розвитку фінансового сектора відповідно до потреб реального сектора.
- Скасувати Господарський кодекс та покращити Цивільний кодекс.
 - Прийняти новий закон про акціонерні товариства, що відповідатиме європейським стандартам, а також нові закони про інші види юридичних осіб.
 - Прискорити прийняття законопроектів про державну реєстрацію прав на об'єкти нерухомого майна, про земельний кадастр, про похідні цінні папери, про організацію та формування обігу кредитних історій, а також про довірче управління майном.
 - Розробити та прийняти нові закони про фінансовий лізинг, про страхування, про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг, про національну депозитарну систему та електронний обіг цінних паперів в Україні, про цінні папери та фондову біржу.
 - Внести зміни до Законів України „Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати” від 19 липня 2003 року №979-IV та „Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю” від 19 червня 2003 року №978-IV, щоб привести їх у відповідність до Закону України „Про іпотеку” та кращих прикладів міжнародної практики. Прискорити розгляд законопроекту про іпотечні цінні папери.
 - Усунути розбіжності між податковим законодавством та законодавством про спеціалізовані фінансові послуги для створення сприятливих умов для розвитку лізингу, факторингу та перестраховування компаніями-нерезидентами.

2. Удосконалити реєстрацію прав власності.
 - Протягом двох років завершити видачу державних актів на право приватної власності на землю і ввести і дію ринок землі.
 - Створити єдиний депозитарій зі стандартними правилами обігу документів та взаємодії між суб'єктами Національної депозитарної системи.
3. Посилити захист прав власності.
 - Розглянути можливість введення спеціальної юрисдикції для господарських судів для розгляду корпоративних та майнових суперечок, що стосуються цінних паперів.
 - Заборонити Міністерству внутрішніх справ України втручатися у справи фінансового сектора, якщо не існує достатньо обґрунтованої підозри щодо кримінальної діяльності. Службі безпеки України (СБУ) необхідно взагалі заборонити втручатися в справи фінансового сектора.
 - Скасувати мораторій на банкрутство компаній з державною власністю, підвищити ефективність стягнення заборгованості.
 - Мінімізувати необхідність нотаріального засвідчення документів та зафіксувати плату за такі нотаріальні послуги на низькому рівні.
4. Ратифікувати відповідні міжнародні конвенції для сприяння міжнародній фінансовій інтеграції.
5. Розробити єдину національну систему інститутів фінансового ринку та державного регулювання фінансових ринків.
 - Створити потужні та компетентні державні регуляторні органи для всіх фінансових ринків. Внести зміни до Закону України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" з тим, щоб зміцнити незалежність та дієвість Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку.
 - Скасувати всі державні монополії на ринку лізингу та гарантувати рівні умови функціонування державних та приватних компаній.
 - Створити умови для розвитку як добровільних, так і обов'язкових приватних пенсійних фондів.
 - Створити регуляторну та законодавчу базу для розвитку спеціалізованих банків.
6. Сприяти припливу капіталу до фінансового сектора.
 - Лібералізувати режим іноземних інвестицій в банки та страхові компанії.
 - Лібералізувати регулювання валютних операцій та скасувати відповідні вимоги до ліцензування.
 - Дозволити створення філій іноземних банків на фінансовому ринку України.
7. Покращити інформаційні системи фінансових ринків.
 - Започаткувати збирання та оприлюднення необхідної та дозволеної фінансової інформації через універсальну та доступну для публічного перегляду державну інформаційну систему. Така система повинна базуватися на офіційній інформації учасників фінансового ринку.
 - Стимулювати створення на фінансовому ринку неурядових інформаційних та рейтингових агентств.

Глава 5. Приватизація і регуляторна реформа

5.1. Завершення приватизації

1. Завершити масову приватизацію.
2. Політика приватизації має зосередитися на переході від приватизації окремих активів до стратегічного, довготермінового планування приватизації цілісних виробничих комплексів.
3. Розширити продаж активів, зосередивши увагу на індивідуальній приватизації.
4. Розвивати перспективне планування. Необхідно розробити стратегію приватизації великих виробничих комплексів. Приватизацію необхідно координувати з модернізацією корпоративного управління в тих компаніях, які залишаються у державній власності.

5.2. Регуляторна політика та підприємництво

1. Забезпечити ефективне впровадження Закону України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”.
2. Регуляторні органи повинні відповідати за результати своєї регуляторної діяльності.
3. Покращити методологічну та організаційну підтримку тих, хто бере участь в опротестуванні/призупиненні нормативно-правових актів, які суперечать законодавству України.
4. Удосконалити законодавчі вимоги до надання дозволів, ліцензування та державного контролю за підприємницькою діяльністю.
 - Рационалізувати систему дозволів, для чого якнайшвидше прийняти та впровадити проект закону “Про дозвільну систему у господарській діяльності”. Реалізувати принцип “одного вікна” для вирішення усіх питань, пов’язаних із дозволами для підприємців.
 - Закон України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” повинен також поширюватися і на ті галузі, які досі залишалися за його межами.
 - Захистити підприємців від свавільних інспекцій. Повноваження на проведення інспекцій залишити лише за органами, які відповідають за безпеку продуктів харчування, медичних препаратів та будівель.
5. Підвищити професійний рівень працівників регуляторних органів.
6. Спростити систему оподаткування, обліку та звітності.
7. Забезпечити функціонування комерційного реєстру.
8. Суворо обмежити обсяг інформацію, яку робітники регуляторних органів можуть запитувати у компаній.

5.3. Політика захисту конкуренції та регулювання мережевих галузей

1. Розширити сферу відповідальності Антимонопольного комітету.
 - Здійснювати моніторинг державної підтримки. Прийняти нове законодавство, яке має припинити можливість центральних органів влади надавати державну підтримку без погодження з АМК. Рішення АМК мають скасовуватися тільки за рішенням суду.
 - Здійснювати моніторинг діяльності державних органів, особливо на місцевому рівні. Надати АМК повноваження інформувати про порушення громадськість,

уряд, парламент, судову владу та негайно накладати санкції на державні органи, які ігнорують рішення АМК.

2. Підвищити ефективність АМК. Зосередити увагу АМК на великих підприємствах, які становлять реальну загрозу монополії. Розробити методики оцінки впливу державної підтримки, а також чіткі критерії диференціації між конкурентними та антиконкурентними схемами вертикальної інтеграції.
3. Посилити незалежні регуляторні органи у мережевих галузях.
 - Створити незалежні регуляторні органи у секторі комунальних послуг і транспорті.
 - Захистити галузеві регуляторні органи від політичного втручання.
4. Створити належну регуляторну основу для надання державної підтримки шляхом доопрацювання і прийняття проекту закону "Про державну підтримку". Цей закон має базуватись на міжнародних принципах регулювання державної підтримки, а саме: принципах невторчання, наявності необхідної інституційної основи, підзвітності, прозорості та обмеженості підтримки за обсягом та у часі. Усі механізми надання державної підтримки (окрім соціальних пільг) повинні бути в компетенції АМК.
5. Сприяти конкуренції у мережевих галузях.
 - Впровадити ефективну тарифну політику.
 - Посилити платіжну дисципліну.
 - Підтримати ефективну тарифну політику.
 - Завершити приватизацію.
6. Посилити бюджетні обмеження та сприяти виходу неплатоспроможних компаній з ринку.
7. Заборонити адміністративне втручання у діяльність комерційних підприємств.

Глава 6. Міжнародна економічна інтеграція України: можливості та проблеми

6.1. Пріоритетність вступу до СОТ

1. Вступити в СОТ у 2005 році.
2. Створити механізм координації політики.
3. Привести законодавство до вимог СОТ.
4. Прийняти закон „Про державну підтримку”, який спирається на європейські стандарти, а саме невторчання, відповідне інституційне середовище, прозорість, а також обмежені обсяг та тривалість державної підтримки.
5. Поширити інформацію про зобов'язання України серед посадових осіб та підприємців.
6. Удосконалити структуру тарифів.
7. Скасувати нетарифні обмеження.
8. Забезпечити захист прав інтелектуальної власності.
9. Зменшити субсидування сільського господарства.

6.2. Укладення угоди про вільну торгівлю з ЄС

1. Провести переговори про план «сусідства» з ЄС.
2. Отримати статус країни з ринковою економікою від ЄС та США.
3. Провести переговори про вільну торгівлю з ЄС.
4. Отримати від ЄС доступ металургійної продукції на європейський ринок.
5. Гармонізувати законодавство з певними нормами законодавства ЄС, зокрема, з правилами, які регулюють діяльність компаній.

6.3. Сприяння вільній торгівлі в межах СНД

1. Використати членство в СОТ для впровадження вільної торгівлі в СНД.
2. Зосередитися на головних питаннях діяльності СНД. Необхідно подолати існуючу тенденцію внесення на розгляд нових схем співробітництва замість того, щоб вирішувати основні проблеми, які заважають розвитку торгівлі. Слід утримуватися від створення будь-якого митного або валютного союзу.



Ukraine

Комісія „Блакитної стрічки” працювала за підтримки Програми розвитку Організації Об’єднаних Націй.

Україна, 01021, м. Київ, Кловський узвіз, 1

тел. (+380-44) 253-93-63, факс 253-26-07

e-mail: administration@un.kiev.ua

www.un.kiev.ua