

**СЕРГІЙ ТІГІПКО**

***УКРАЇНА:  
ПРОЕКТ РОЗВИТКУ***

**КИЇВ  
«САМІТ-КНИГА»**

УДК 330.33.01(477)

ББК 65.011(4 Укр)

Т 39

**Тігіпко С.Л.**

Т 39 Україна: Проект розвитку / Тігіпко С.Л. - К.: «Саміт-книга», 2009. - 168 с.

ISBN 978-966-7889-41-8

Вісімнадцять років тому Україна отримала історичний шанс на самореалізацію. За всіма об'єктивними параметрами країна приречена на процвітання: прекрасне географічне розташування в центрі Європи, м'який клімат, чорноземи, широкі виходи до теплих морів, високий науково-технічний потенціал – і, нарешті, освічений, культурний, розумний народ.

То чому ж розвиток країни весь час відстрочується? Чому Україна залишається однією з найбідніших країн Європи? Чому світова криза вдарила по ній більш боляче, ніж по західних та східних сусідах? Що потрібно зробити для подолання кризи і підйому національної економіки? Свою відповідь на ці важкі питання автор дає в цій книзі.

УДК 330.33.01(477)

ББК 65.011(4 Укр)

ISBN 978-966-7889-41-8

© Тігіпко С.Л., 2009  
© «Саміт-Книга», 2009

## **ЗМІСТ**

Передмова автора	5
Глава 1. Сильний президент – сильна країна	7
Глава 2. Зупинити розкладання держави	17
Глава 3. Наше місце на карті світу	27
Глава 4. Економіка: без стерна та вітрил	38
Глава 5. Бездумний податковий плагіат	46
Глава 6. Потрібен банк розвитку	53
Глава 7. Розвіяти газовий туман	59
Глава 8. Втома металу	71
Глава 9. Повернути індустріальну міць	80
Глава 10. Як розморозити будівництво	91
Глава 11. Відповідь на аграрне питання	98
Глава 12. Ускладнення від спрощення	108
Глава 13. Інноваційний коридор у майбутнє	119
Глава 14. Комунальна революція чи комунальна катастрофа	133
Глава 15. Як оздоровити систему охорони здоров'я	143
Глава 16. Першочергова увага «третьому сектору»	151
Глава 17. Покоління, яке ми втрачаємо	159
Глава 18. Менше ідеології	168



## ***Передмова автора***

Нинішні керівники України намагаються видати економічну кризу за певний різновид грипу, який до нас потрапив із-за океану. Кажуть, що вони все робили правильно, дбали про народ, підвищували зарплати й пенсії, та навіть борги Ощадбанку СРСР почали виплачувати. І тут, не знати звідки, взялася криза.

Політики, експерти й тлумачні словники дають найрізноманітніші визначення цього слова. Але найточнішим є першоджерело: *Krisis* давньогрецькою означає суд. А якщо суд – значить, є і вина, і винуваті. А через те, що найкомфортніша позиція в суді – прокурорська, то всі кинулись звинувачувати одне одного. Уряд запевняє, що втілити розумні антикризові заходи йому не дозволяють президент, Національний банк, парламентська опозиція. Президент стверджує, що уряд робить все не те й не так, і лише завдяки його та контрольованого ним Нацбанку зусиллям країна ще якось виживає. Верховна Рада, на думку загалу, нагадує банку з павуками, в якій ведеться безперервна війна всіх проти всіх, війна без правил і моралі. Сенсу від неї в кризу ніякого. А народ, не заглиблюючись в деталі, вважає такою банкою з павуками всю політичну еліту. Різні соціологічні опитування показують одне і те ж: рівень недовіри до всіх без винятку інститутів центральної влади коливається між 80 і 90 відсотками. У випадку з парламентом показник антипатії досягає 98 відсотків.

Список звинувачень можна зачитувати дуже довго. Але я не маю наміру ставати в позицію прокурора. Це непродуктивно. Великі труднощі виникли в нашому спільному домі, який

називається Україна. І ми всі, її громадяни, тією чи іншою мірою відповідальні за те, що сталося. І – що значно важливіше – за те, що станеться. Ми тут одночасно і судді, і обвинувачені, і прокурори, і адвокати, і відповідачі, і позивачі. Але мета у нас одна – зберегти країну, зробити її успішною, впорядкованою, зручною для життя.

Вісімнадцять років тому Україна отримала історичний шанс на самореалізацію. За всіма об'єктивними параметрами країна приречена на процвітання: прекрасне географічне розташування в центрі Європи, м'який клімат, чорноземи, широкі виходи до теплих морів, високий науково-технічний потенціал – і, нарешті, освічений, культурний, розумний народ.

То чому ж розвиток країни весь час відстрочується? Чому Україна залишається однією з найбідніших країн Європи? Чому світова криза вдарила по ній більш боляче, ніж по західних та східних сусідах? Що потрібно зробити для подолання кризи і підйому національної економіки? Свою відповідь на ці важкі питання я даю в цій книзі.

*Висловлюю щирі вдячність колегам, разом з якими ми працювали систему ідей та дій, які дозволять Україні подолати занепад та стати на шлях розвитку.*

## **Глава 1**

### **СИЛЬНИЙ ПРЕЗИДЕНТ – СИЛЬНА КРАЇНА**

*Тільки сильний президент,  
який має широкі конституційні повноваження, політичну волю до проведення необхідних реформ та команду професійних управлінців, здатен вивести країну з кризи та реалізувати проект соціально-економічного розвитку*

За першу половину 2009 року ВВП України зменшився більш як на 20 відсотків, промислове виробництво – на 31 відсоток. Гривня втратила половину своєї ваги відносно долара. Це найгірші показники і в СНД, і в Європі. Деякі аналітики пропонують вважати це вже не кризою, а катастрофою.

Крім того, якщо в більшості випадків спад виробництва та дефіцит грошей супроводжується, принаймні, зниженням інфляції, то у нас і ціни зростають. Україна посідає третє місце у світі (після Венесуели та Аргентини) за ризиком суверенного дефолту, ймовірність банкрутства нашої держави оцінюється більше ніж в 60 відсотків. Таким чином, йдеться про загрозу повної втрати економічної самостійності України.

Якщо вже й порівнювати світову кризу з певною епідемією, то ми маємо визнати, що від епідемії гинуть, в основному, організми слабкі, уражені власними хронічними захворюваннями та шкідливими звичками, позбавлені імунітету. Сильні ж швидко виробляють антитіла, перемагають хворобу та стають ще сильнішими.

## **КОНСТИТУЦІЙНА ПОМИЛКА**

Перша причина, через яку Україна більше за інших постраждала від кризи, очевидна. Це – неспроможність системи державної влади. Багато хто пам'ятає, в яких напружених політичних умовах та з яким поспіхом писалася та приймалася в 1996 році наша Конституція. Вона містить безліч недоліків та суперечностей, потребує вдосконалення, однак своє основне завдання спочатку виконувала більш-менш справно. Конституція забезпечила главу держави необхідним набором повноважень для управління.

Все змінилося наприкінці 2004 року. У другому турі президентських виборів переміг Віктор Янукович, але прихильники Віктора Ющенка оскаржили результати. Сотні тисяч людей вийшли на вулиці, й сталося те, що отримало назву помаранчевої революції. Учасники конфлікту за настійними порадами міжнародних посередників пішли на компроміс: додатковий третій тур президентських виборів в пакеті з конституційною реформою, яка позбавляла президента багатьох повноважень та зміщувала центр влади в бік парламенту. Так вони спробували зменшити ціну питання про президентство та зняти напругу в суспільстві.

Це була катастрофічна помилка. В результаті країна просто втратила керованість. Останні п'ять років минули під знаком постійних політичних воєн між президентом, парламентом та урядом. Ці п'ять років втрачені для розвитку. Законотворча та взагалі будь-яка концептуальна діяльність майже припинилися. Жодна із розпочатих раніше та абсолютно необхідних країні реформ не просунулася й на крок. Підвішене питання про власність на землю сільськогосподарського призначення, руйнуються житлово-комунальне господарство, системи охо-



рони здоров'я та освіти. Жодну із галузей народного господарства, жодну зі сфер соціального життя не назвеш благополучною. Усі вони буквально волають про необхідність перемін та покращень, але нікому в так званій політичній еліті країни до цього діла немає: всі ділять владу.

Сильніше за все цей процес розкладання зачепив саме Верховну Раду, куди перетекла значна частина колишніх президентських повноважень. Відміна мажоритарної системи голосування, введення закритих партійних списків, імперативний мандат, заборона депутатам на висловлення власної думки – все це призвело до різкого зниження якості депутатського корпусу. Нікому не відомі «народні обранці», які нічого не вирішують (але мають доступ до всіх корупційних годівниць), виконують тільки дві найпростіші функції: натискають за командою лідера клану на визначені кнопки та блокують своїми тілами трибуну.

Тож не дивно, що переважна більшість українських громадян відмовляють в довірі парламенту. Тут виникає запитання: а хто буде персонально відповідати за це? Звісно, лідери найбільших фракцій та спікери. Більшість населення незадовільно оцінює діяльність уряду та президентських структур. Хіба це не абсурд: люди, які зазнали повного фіаско на своїх ділянках політичної роботи, тепер виступають головними претендентами на пост президента країни?

Словом, йдеться тут тільки про маніпуляцію громадською свідомістю. Країні потрібні нові лідери – відповідальні, компетентні, які вміють домовлятися між собою та стримувати особисті амбіції. Тільки такі люди здатні зупинити економічний занепад та забезпечити розвиток. Необхідно зламати нинішню систему – я б назвав її системою відтворення некомпетентності – та дати громадянам справжню можливість вибору.

## **П'ЯТА РЕСПУБЛІКА ДЛЯ УКРАЇНИ**

До минулої осені процес розкладання влади відбувався на тлі економічного зростання та ще більш жвавого збільшення доходів населення. Це зростання відбувалося, звичайно ж, не завдяки діям української влади, а всупереч. По-перше, економіка такої великої країни, як наша, має й велику інерцію. Наробки, створені до помаранчевої революції, ще деякий час допомагали рухати виробництво. А головне, це були роки феноменально сприятливої світової кон'юнктури: ціни на метал, хімічні продукти, зерно та інші предмети українського експорту росли як на дріжджах. Багатіли наші капіталісти, щось перепадало й простому люду. З'явилися лишки в скарбниці. Але замість того, щоб фінансувати з них реформи, інвестувати в розвиток інфраструктури та виробництва, в енергоощадні програми, в підтримку малого та середнього бізнесу, уряди спрямовували всі кошти на соціальні виплати, задобрюючи народ перед черговими виборами. Тому й народ благодушно споглядав, як чубляться верхи: мовляв, чим би дитя не тішилося, тільки б зарплату підвищувало.

І лише криза дала точну оцінку діям держави. Здавалося б, у хвилину загальної небезпеки гілки влади повинні консолідуватися, хоча б на певний час забути чвари, виробити єдину програму антикризових дій і разом її виконувати. Але цього так і не сталося. А значить, нинішня система влади – хвора невиліковно. Її потрібно змінювати.

*Що робить розумна людина, опинившись в безвиході? Вона повертається до відправної точки і вже звідти починає пошук шляху. Для нас такою вихідною точкою є конституційна реформа 2004 року. Україні потрібна сильна, дієздатна президентська влада. Тільки вона може вивести країну з кризи, забезпечити економічний та соціальний розвиток. Як відомо, парламентська форма правління набагато складніша, більш громіздка та дорожча, ніж президентська. Гіркий досвід нашої Верховної Ради демонструє майже повну неможливість на нинішньому етапі узгодження великої кількості політичних, комерційних, бюрократичних та особистісних інтересів сотень представників різних фракцій. Та й просто назбирати 450 відповідальних політиків, щоб упакувати ними парламент, завдання поки непосильне.*

На все це потрібен час, однак відкладати реформи та наведення порядку в економіці не можна. В межах же президентської республіки можна створити команду ефективних державних менеджерів, яка спроможна повести за собою бюрократію, бізнес та все суспільство.

Тож я вважаю, що конституційна реформа була помилкою, або, точніше, фальстартом. Цілком допускаю – і навіть хотів би, щоб через 5-10 років ми повернулися до цього питання, але це повинні бути роки прискореного, динамічного, інноваційного розвитку. І тоді на більш високому економічному рівні, в більш спокійній соціальній ситуації ми зможемо прийняти адекватні конституційні рішення.

Тут просто напрошується яскрава історична аналогія. В кінці п'ятдесятих років минулого століття Четверта Французька Республіка, в якій парламент відігравав головну роль,

переживала майже те саме, що й Україна тепер: економічну кризу, помножену на політичну. Парламент, який роздирали суперечності, довгий час не міг навіть сформувати уряд. Та ось опальний герой війни, генерал Шарль де Голль звернувся з відозвою до народу. Там були, зокрема, такі слова: «От уже дванадцять років Франція марно намагається вирішити проблеми, непосильні для режиму партій... Сьогодні, коли на країну чекають нові випробування, нехай вона знає, що я готовий взяти на себе всі повноваження Республіки». Спираючись на довіру народу, він зумів подолати опір парламенту та створити нову конституцію, яка дала президенту найширші повноваження».

При цьому функції парламенту були сильно урізані. Призначаючи прем'єр-міністра, президент навіть не був зобов'язаний отримувати згоду Національних зборів. Парламенту була залишена тільки можливість винести вотум недовіри урядові. А у випадку, коли «незалежність республіки, цілісність її території або виконання її міжнародних зобов'язань знаходиться під серйозною та безпосередньою загрозою, а нормальне функціонування державних інститутів припинено» (що підводить під це поняття – у французькій конституції не обумовлено), президент може тимчасово взяти до своїх рук і всю державну владу.

Так народилася П'ята Французька Республіка, яка повернула Франції лідерські позиції в Європі. А деголівська конституція, між іншим, лягла в основу української Конституції – правда, в дещо пом'якшеному вигляді. Реформа ж 2004 року знову втягла нас у стан збанкрутілої Четвертої Республіки.

## СЕНС ЖИТТЯ ДЕРЖАВИ

Однак де Голль ніколи не став би президентом та не зміг нічого зробити, якби не запропонував нації конкретний набір ідей.

«Чи зумію я зробити так, – говорив він, – щоб з'явилася можливість почати економічне та соціальне перетворення нашої країни в епоху науки та техніки, відновити незалежність нашої політики та нашої оборони, перетворити Францію на поборника об'єднання Європи, повернути Франції її ореол та вплив у світі? Немає жодних сумнівів: ось ціль, яку я можу та повинен досягти».

І ось тут – ще один важливий урок для України. Рано чи пізно кожна людина замислюється про сенс життя. Навіть корпорації на певному етапі починають шукати свою місію, що також означає певний високий сенс, крім простого заробляння грошей. Та сама проблема, тільки набагато більш масштабно та гостро, стоїть перед державою, нацією. Суспільствознавці сказали б, що йдеться про національну ідею. Бізнесмен би визначив це як завдання брендування продукту, а продукт цей – держава Україна. Деякі нації вже давно сформулювали свій бренд, і це, як правило, успішні нації. Деякі шукають. Інші – як це сталося з більшістю народів, що населяють країни колишнього соціалістичного табору, повелися як міноритарні акціонери збанкрутілої величезної корпорації. Вони просто перенесли свої маленькі пакети акцій в іншу корпорацію – Євросоюз. Україна – на жаль чи на щастя – запізнилася з цією транзакцією, не змогла довірити свою долю Брюсселю чи Вашингтону. І тепер вона просто зобов'язана знаходити своє місце на планеті, їй доведеться самотійно конкурувати в жорсткому світі ринків, технологій та ідей.

«Україна – не Росія» – сказав Леонід Кучма і таким чином виконав свою історичну місію. На зміну йому повинна була прийти команда управлінців, яка б завершила формулювання бренду, концепції та стратегії розвитку держави. І це, по суті, не так вже й складно. Потрібно зіставити проблеми та ресурси. У нас архаїчна промисловість? Значить, необхідна прискорена модернізація. Ми продаємо сировину та напівфабрикати? Значить, потрібно всіляко стимулювати виробництво готової продукції. Але це так зрозуміло, хоч і не робиться. Головне ж – визначити наші потенційні конкурентні переваги, вони ж – унікальні особливості, і вони ж – привабливі об'єкти для інвестицій. Це транзити, чорноземи, порти, які ніколи не замерзають, і Дунай, життєздатні фрагменти космічної, атомної та авіаційної промисловості, машинобудування, кілька напрямів в науці та техніці. Додамо рекреаційні можливості Криму та Карпат, туристичну привабливість Києва, Львова, Одеси, інших міст. Виходить не так уже й мало. А це вже готовий перелік цільових державних програм. І звідси – лише крок до створення єдиного комплексного проекту розвитку України.

Такий проект розвитку потрібен всім. І бізнесу, який створює товари, послуги та робочі місця. І найманим працівникам, яким ці місця потрібні як повітря. І бюджетникам – бо що більша економіка, то більший бюджет. І якщо ми всі повіримо, що керівники держави думають не тільки про прийдешні вибори, і не про те, як прищемити суперників, і не про те, як скосити грошей на корупційних схемах, але ставлять перед собою та нацією довгострокові завдання, які здатні надихати, то успіх буде. Ще в п'ятому столітті до нашої ери давньогрецький філософ та поет Симонід Кеосський писав: «Для повного щастя людині треба славна Вітчизна». Словом, проект Розвитку, на

моє глибоке переконання, це головне та єдине, що може врятувати та об'єднати Україну.

На жаль, нинішня державна еліта виявилася нездатною формулювати, а тим паче, виконувати якісь стратегічні завдання. А час спливає. Наша економіка, замучена непомірними податками, бюрократією та корупцією, з кожним днем стає дедалі менш ефективною та конкурентоспроможною. Її структура постійно погіршується, стає більш примітивною, високотехнологічні підприємства та галузі вмирають. До початку світової кризи нас рятувало виробництво хімічних та металургійних напівфабрикатів на старих радянських заводах, продаж горілки та дуже обмеженого набору продуктів агропрому. Але тепер і цим годувальникам бюджету загрожує банкрутство.

*Фактично до цього часу ми ділимо й проїдаємо радянський економічний спадок. Цей процес закінчився, більше проїдати нічого. Питання постало жорстко й чітко: або ми забезпечуємо економічний розвиток країни, або погоджуємося на перехід до розряду «держав, які не відбулися» та «нерентабельних народів». І треба добре розуміти, що означає цей перехід: зовнішнє управління, національне пригноблення, безробіття та безпросвітна бідність.*

А це значить, що альтернативи проекті Розвитку немає. Загальні принципи проведення економічної модернізації відомі: всі розвинені країни проходили через це. Головним питанням української дійсності я вважаю не «Хто винен?» і навіть не «Що робити?», а «Як це зробити?». Своє бачення основних проблем та найбільш важливих реформ я висловлю в наступних главах. Але для початку необхідні дві умови: відповідальна

## **УКРАЇНА: ПРОЕКТ РОЗВИТКУ**

---

та компетентна державна влада та неухильна політична воля до реалізації проекту Розвитку.

Цю проблему українське суспільство і має вирішити під час майбутніх виборів президента країни.



## **Глава 2**

### **ЗУПИНИТИ РОЗКЛАДАННЯ ДЕРЖАВИ**

*Посилення корупції безпомилково вказує на ослаблення держави. А значить, боротьба з корупцією повинна поєднуватися з глибоким реформуванням усіх інститутів української влади*

Корупція – головна проблема сучасної України. Це зрозуміло вже всім. Вона обволікає життя кожної людини: хабарі супроводжують майже кожну нашу серйозну дію чи подію: від пологового будинку до похорону. Вона пригнічує національну економіку: наприклад, в будівництві корупційні витрати сягають половини собівартості об'єктів. Корупція є не просто основною, але єдиною причиною, через яку буксують абсолютно необхідні реформи житлово-комунального господарства, охорони здоров'я, судової та правоохоронної системи, багатьох інших сфер нашого життя.

Але геть не всі розуміють, що природа корупції двоїста. З одного боку, вона є хворобою, причому, невиліковною, оскільки корені її – в грішній людській природі. І повністю позбутися її неможливо, а можна тільки утримувати на рівні, котрий не загрожує самому життю суспільства. Для цього потрібна вся міць та невтомна робота державних інститутів, правоохоронних органів, преси, школи, Церкви. Посилення корупції безпомилково вказує на ослаблення держави та всіх її інститутів. І в цьому сенсі корупція – вже симптом більш складних, системних хвороб держави. Намагання здолати її, не чіпаючи основ

управління державою, це те саме, що боротися з кашлем чи температурою: в кращому випадку отримаємо короточасну видимість покращення. Але частіше за все трапляється протилежний ефект: корупція тільки посилюється.

### **БЛАГІ НАМІРИ, ЩО ВЕДУТЬ ДО ПЕКЛА**

Так у нас і виходить. Хай би що задумували організатори помаранчевої революції 2004 року, вона вилилась у масовий протест проти корупції, яка до того часу набула тотального характеру. Лідери помаранчевої революції виявили неймовірно поєднання цинізму та наївності, обіцяючи за рік повністю викоренити корупцію і заявляючи, що в їхньому уряді не крастимуть.

Вони виявилися не готовими системно боротися з корупцією. Кавалерійські наскоки на створену в дев'яності роки корупційну вертикаль обернулися тільки дезорганізацією управлінського апарату. Брати продовжували, однак вже поза рамками якихось системних домовленостей, без санкції начальства. В результаті корупціонер вже міг гарантувати хабародавцеві тільки власну лояльність, а не вирішення питання в цілому. Виникла необхідність платити всім і за все, а загальна сума хабарів від цього багаторазово зросла. Якщо раніше, наприклад, будівельникам досить було домовитися з мером для безболісного вирішення своїх питань, то при новій владі платити стало потрібно кільком сотням інстанцій та організацій, від того ж мера до екологів та археологів.

Сьогодні, в переддень чергових президентських виборів, політики знову піднімають прапор антикорупції. У відповідь на дедалі більший запит суспільства вони навпереді пропо-

нують найжорсткіші заходи для боротьби з цим злом. Навесні 2009 року Верховна Рада ухвалила рішення про посилення кримінальних покарань за хабарництво для ряду категорій державних службовців. Прокурорів та суддів, яких на цьому спіймають, відтепер будуть карати аж до довічного позбавлення волі. А влітку парламент ухвалив пакет із трьох законів – «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за здійснення корупційних правопорушень» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Ці закони розроблені та ухвалені відповідно до рекомендацій Ради Європи. Після набуття ними чинності в Україні буде діяти сучасне європейське антикорупційне законодавство – чиновники та їхні родичі декларуватимуть не тільки своє майно та прибутки, але й витрати, їх позбавлять права брати подарунки, до відповідальності притягатимуть за комерційний підкуп та незаконне збагачення.

Однак впровадження цих документів «в чистому вигляді», без реформування державної служби, може дати протилежний результат. Адже згідно з новими законами, майже всі українські чиновники та політики заздалегідь вважаються кримінальними злочинцями. Між тим, теорія кримінального права каже, що неадекватність санкції (коли під статтю кримінального закону потрапляють поширені в суспільстві діяння на зразок подарунків чиновникам) дискредитує Кримінальний кодекс. Чиновників чи політиків почнуть переслідувати за корупційні діяння вибірково (оскільки закон порушують всі), керуючись політичними чи іншими мотивами, що не стосуються справи. Це викличе новий виток корупції та призведе до повної залежності чиновників від правоохоронних органів.

Однак тотальна продажність політиків та чиновників не привід відмовлятися від боротьби з корупцією. Досвід Сінгапуру, Гонконгу, Тайваню – азійських країн з сильними корупційними традиціями, свідчить, що з цим явищем можна й потрібно боротися. Але ця боротьба повинна бути системною.

## **РОЗДІЛЯЙ ТА КОНТРОЛЮЙ**

У перекладі з латини корупція означає розкладання. Це дуже точне слово, і воно вказує на смертельну небезпеку цього явища для держави та суспільства. І тому системна протидія корупції повинна починатися з лідерів держави – їхня діяльність, прибутки та витрати повинні бути максимально публічними та прозорими. Це не тільки обов'язкове оприлюднення декларацій доходів та витрат президента, міністрів і депутатів, але й зняття грифа «секретно» з бюджетних видатків на утримання вищих органів влади. Світовий досвід говорить, що формування системи доступу до публічної інформації – від земельних реєстрів до реєстру судових рішень, є ключовим фактором боротьби з корупцією, підвищення якості публічних послуг та конкурентоздатності економіки. Реалізація закону про доступ до публічної інформації (його ухвалив парламент в першому читанні в червні 2009 року) сама по собі призведе до ліквідації одного з корупційних ринків – ринку торгівлі інформацією про діяльність влади.

Ці дії дозволять взятися до найголовнішого, до формування держави в сучасному значенні цього слова – як інструменту для надання послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, фінансів, безпеки, соціального захисту. Формування саме такої державності є головною умовою успішної боротьби з корупцією.

*Розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки ще недостатньо для того, щоби належним чином організувати та контролювати ефективність державної машини. Необхідно провести ще два вододіли – між політичними та адміністративними посадами, а також між органами, які надають публічні послуги, та відомствами, що їх контролюють.*

*Виконувати рішення, ухвалені на політичному рівні, мають адміністративні органи, котрі організаційно, кадрово та фінансово жодним чином не залежать ні від партій, ні від політиків. У нас же діє розгалужена система квот в уряді, міністерствах та відомствах. Іншими словами: одній ї ті самі люди і пишуть закони, і виконують, та ще ї контролюють. Це справжній рай для корупціонерів.*

Політичні рішення, зокрема про виділення фінансування з державного бюджету та про надання податкових пільг, повинні ухвалюватися в рамках прозорості законодавчої процедури, після суспільного обговорення, оцінки результативності реалізації цього рішення та всіх можливих альтернатив. І ніяк інакше.

Зруйнувати наявний корупційний механізм допоможе розмежування політичних та адміністративних посад. У пропонуваній мною конституційній моделі лідери парламентських фракцій можуть впливати (та й то без права вирішального голосу) на розподіл винятково посад міністрів. А ось решта – заступники міністрів, керівники департаментів, територіальних представництв, відомств – це професійні чиновники, які призначаються на підставі відкритої, публічної конкурсної процедури та звільняються винятково у випадках, передбачених законодавством. Причому, прихід нового міністра не

є приводом для звільнення чиновника. Більше того, міністр не повинен напряму впливати на фінансові та кадрові питання в міністерстві, це повноваження державного секретаря – найвищої адміністративної посади для професійних чиновників. Міністр повинен відповідати тільки за розробку та реалізацію політики міністерства. Таким чином може бути зруйнована система квотності та кумівства, яка домінує в кадровій політиці всіх урядових установ.

З іншого боку, потрібна повна заборона на політичну діяльність чиновників. Вони не повинні брати участь у підготовці політичних рішень та можуть тільки надавати на вимогу аналітичні матеріали про можливість реалізації тієї чи іншої ініціативи та можливі альтернативи. Наприклад, податкова адміністрація не повинна розробляти Податковий кодекс, це справа не чиновників, а політиків. Пріоритети у фінансуванні тих чи інших державних витрат повинні обговорюватися та узгоджуватися тільки під час розробки парламентом Бюджетної декларації. А от сам бюджет, який готує Міністерство фінансів та уряд, не повинен особливо цікавити ні суспільство, ні парламент. Він буде суто технічним документом, розробленим на виконання Бюджетної декларації, прийнятої раніше парламентом.

Також необхідне розмежування контрольно-наглядових органів та органів для надання публічних послуг. Абсолютно очевидно, що працівники, які контролюють витрачання державних коштів, не повинні підпорядковуватися чиновникам, котрі відповідають за безпосереднє витрачання бюджетних коштів. Органи, які надають різноманітні публічні послуги для суспільства, повинні бути автономними від органів влади, котрі контролюють якість та законність надання публічних послуг. Для цього всі органи влади повинні бути розділені на

агентства (служби), котрі займаються наданням тих чи інших послуг звичайним громадянам або підприємцям, та інспекції, які контролюють дотримання законодавства в цих сферах. Таким чином, зникає корупційний конфлікт інтересів, коли один і той самий орган або навіть той же державний службовець надає послуги і контролює їх якість. Паралельно підвищується продуктивність праці кожного конкретного чиновника, оскільки його функції чітко окреслені, внутрішньо несуперечливі та контрольовані.

### **ХТО ДОЗВОЛЯЄ, ТОЙ МАЄ**

Ще одним невичерпним джерелом української корупції залишається регуляторна система. Наприклад, будь-який підприємець повинен отримати, в середньому, близько півтора-ста різноманітних дозволів від бюрократичних інстанцій. При цьому законодавчо кількість дозволів ніде не закріплена, що залишає за чиновниками можливість зловживань. Процес видачі дозволів регулюють більш як 200 нормативних актів, не враховуючи акти органів місцевого самоврядування. За даними міжнародних організацій, в 2008 році українські підприємства в середньому витрачали на процедуру оформлення дозволу 3300 грн та 54 дні, а неофіційними платежами (хабрами) для вирішення «дозвільного» питання користувався кожен четвертий підприємець.

*Таку надскладну систему придумали дуже недурні люди, вона годує багатотисячну армію чиновників-дозволителів. Цю систему потрібно зламати. Безумовно, потрібні нові закони, котрі ясно та точно – до останньої коми – регулюють діяльність дозвільних інстанцій. По-друге, потрібно багаторазово скоротити кількість самих дозволів. По-третє, потрібно затвердити поширений в усьому світі принцип «мовчазної згоди». Якщо підприємець в установленій законом термін не отримав документ дозвільного характеру або офіційно мотивованої відмови, то вважається, що підприємець отримав такий дозвіл.*

Ще більш калорійною годівницею для чиновників є перевірки. За даними Міжнародної фінансової корпорації, кожне українське підприємство перевіряється різними інстанціями в середньому 5,5 рази на рік. Зайве говорити, що більша частина таких перевірок має на меті банальне отримання хабара.

Щоб знизити корупціогенність цих процедур та не мучити людей, досить застосувати кілька інструментів, які відмінно зарекомендували себе в інших країнах. Треба, по-перше, впровадити ризик-орієнтований підхід до планування перевірок. Тобто, попередньо і гласно повинен бути визначений перелік підприємств, в яких ризик порушень високий. По-друге, слід законодавчо установити (та, звісно, збільшити) інтервал між перевірками. По-третє, переліки питань для перевірок мають бути розроблені та затверджені, і їх повинні використовувати всі органи контролю без винятку. При цьому держоргани зобов'язані забезпечити їх відкритість та доступність. І, безумовно, треба ліквідувати практику платного доступу до державних документів, вимоги яких перевіряються.



## БЕЗЗАКОННЯ ЗА ЗАКОНОМ

Українська корупція має одну майже унікальну особливість: у нас можна красти й за законом. По-перше: наші нормативні акти раз у раз допускають чиновника до управління різного роду активами (в тому числі – місцевими), не визначаючи жорсткого алгоритму дій. По-друге, велика кількість законів та підзаконних актів має цілком конкретну хабароємність – або, кажучи більш звичною мовою, корупціогенність. По-третє, самі закони часто суперечать один одному, що дає можливість зацікавленим особам, чиновникам та суддям трактувати їх, як їм вигідно.

Ось і виходить, наприклад, що переважна більшість рейдерських захоплень власності, замовних банкрутств та інших економічних злочинів формально злочинами і не є: на всі подібні дії знаходяться якісь посилання на закони або постанови. Різні суди по одній і тій самій справі виносять абсолютно різні вироки та постанови, і кожен знаходить свої підстави. Все це – запитання до парламенту. Захопившись політичною боротьбою, відстоюючи свої претензії на пряме управління країною, наші депутати майже зовсім закинули свою пряму роботу зі створення та вдосконалення законодавчої бази. І в каламутній воді нашого законодавства найкраще почуваються корупціонери.

*Нам треба зрозуміти, що нездоланність корупції в нашій країні є прямим наслідком недоліків чинних законів. Це, зокрема, означає, що необхідна детальна інвентаризація та експертиза усіх без винятку законодавчих актів на предмет їх корупціогенності. Відповідні методики існують, тут нічого придумувати не потрібно. Відпрацьовано механізм виокремлення основних способів, котрими нормативні правові акти (НПА) породжують корупцію (таких корупційних факторів виявилось не так уже й багато – всього кілька десятків). На конкретних прикладах показано, як ці способи виглядають в тексті акту і які корупційні наслідки можуть породжувати (а значить, і породжують). Вказано й способи, якими той чи інший корупційний фактор із НПА слід витравлювати.*

Складно повірити, що про існування та високу ефективність застосування таких методик не знають керівники парламенту та держави. А оскільки знають, але не впроваджують, значить, не хочуть або бояться. І справді, розмахувати лозунгами про боротьбу з корупцією – легко й безпечно. А ось вступити в реальну сутичку з системою, котра годує армію чиновників та легіони нечистих на руку бізнесменів, спробувати зруйнувати ринок корупційних послуг, в якому обертається багато й багато мільярдів доларів – ніхто не зважається. Тим більше, що разом з тим треба наводити порядок в правоохоронних органах та проводити судову реформу, оскільки й без цього корупцію не здолати. Словом, справа це дуже складна та вельми небезпечна. З нею може впоратися тільки дуже мужня, рішуча та компетентна політична команда на чолі з лідером, який має широкі повноваження та солідний мандат довіри народу.

## **Глава 3**

### **НАШЕ МІСЦЕ НА КАРТІ СВІТУ**

*Пріоритетом української зовнішньої політики повинен стати захист національних економічних інтересів*

Зовнішня політика є продовженням політики внутрішньої, а внутрішня політика, своєю чергою, є продовженням економіки. Іншими словами, зовнішня політика повинна підпорядковуватись економічним інтересам країни, обслуговувати їх, допомагати просуванню наших товарів та послуг на міжнародні ринки, захищати власні ринки та вітчизняне виробництво, сприяти залученню інвестицій. Політичне керівництво України блискуче спростовує всі ці віками перевірені істини.

До кінця президентського терміну Віктора Ющенка міжнародне становище України виявилось найслабшим за всі роки незалежності. Київ повністю втратив зовнішньополітичну ініціативу на всіх напрямках та мусить поступатися іншим гравцям навіть в тих питаннях, де українські позиції традиційно були сильними. Продовження такого курсу загрожує Україні втратою міжнародної суб'єктності, посиленням зовнішнього впливу на внутрішню політику та економіку, розвалом національної дипломатичної служби.

#### **ПОЛІТИКА НА СЛУЖБІ КОМПЛЕКСІВ**

Українська зовнішньополітична стратегія за останні п'ять років звелася до спроб прилаштувати країну в такий собі сані-

тарний кордон довкола Росії. Цей курс завдав Україні великої економічної шкоди, ослабив наші позиції на пострадянському просторі, перетворив Москву на найпотужнішого міжнародного опонента українських інтересів, змусив до невиправданих власною вигодою кроків та поступок в інтересах західних партнерів. А з приходом до влади в США Барака Обами такий курс України став цілковитим анахронізмом. Команда Ющенка продовжує проводити політику, яка не цікава вже навіть Вашингтону. Особисті ідеологічні установки та комплекси нинішнього президента та деяких націоналістів-дипломатів конвертуються в згубні для країни зовнішньополітичні дії.

*Одновекторна політика Києва є навіть не проамериканською, але винятково антиросійською. В роки президентства Леоніда Кучми були висунуті дві перспективні концепції: «Україна – регіональний лідер» та «Україна – альтернативний центр тяжіння в СНД», хоча втілювалися вони не дуже успішно. Однак тепер ці проекти вродилися в невдалі спроби допомагати всім, кого не любить Москва, що відштовхнуло від України навіть Молдову та Азербайджан.*

Від початку нереалістичний план швидкої інтеграції в ЄС призвів тільки до взаємної втоми Європи та України одне від одного. Реалістичні пропозиції українських дипломатів сконцентруватися на завданнях економічної співпраці – підписанні домовленостей про асоціацію та створення зони вільної торгівлі – ентузіазму в президента не викликають, як і взагалі все, що прямо не пов'язано з членством у ЄС. Словом, довгострокової політики відносин з Євросоюзом як партнером і сусідом у Києва немає.

Із зовнішньополітичної стратегії України майже випала концепція економізації дипломатії, котра передбачає націлення зовнішньої політики на вирішення завдань підтримки українських компаній в їх прагненні прориватися на ринки країн, що розвиваються. Підтримка національного капіталу за кордоном взагалі перестала бути хоч трохи значущою частиною зовнішньополітичного світогляду правлячої еліти.

#### **ПРЯМІ ВТРАТИ**

Концептуальні вади призвели до численних тактичних провалів. Наслідком погіршення політичних відносин з Росією стали зрив або «пробуксовування» важливих двосторонніх проєктів, таких як створення літака АН-70. Згортається військово-технічна співпраця, російські транзитні вантажі переорієнтовуються з українських портів. Москва торпедує українські політичні та економічні інтереси в третіх країнах.

*Україна не змогла добитися від ЄС суттєвих поступок у візовому питанні і в більшості випадків крізь пальці дивиться на дуже грубі порушення прав українських туристів та трудових мігрантів в країнах ЄС. Намітилась готовність Києва поступитися багаторічним вимогам Євросоюзу про зняття обмежувальних зборів на вивезення металобрухту та насіння соняшника. Це загрожує великими збитками українським металургійним та олійним підприємствам.*

Київ повністю втратив ініціативу в діалозі зі Сполученими Штатами. Україна в останні роки йшла назустріч побажанням

Вашингтона навіть всупереч власним економічним інтересам. Останній приклад – затягування підписання угод з російською «ТВЭЛ» про постачання ядерного палива для українських АЕС. А без цього росіяни не будуватимуть заводу з виробництва ядерного палива в Україні. Зате насправді болючі питання, такі як спрощення візового режиму, полегшення доступу українських компаній на американський ринок, повне виконання США своїх зобов'язань щодо ліквідації ракетного палива та компенсації за закриття Чорнобильської АЕС залишаються поза увагою українського керівництва.

Українська дипломатія під тиском євроатлантичних установок Ющенко та Огризка здала багато важливих позицій в стосунках з Румунією, яка є найбільш активним регіональним конкурентом України. Київ програв Бухаресту в питанні розподілу морського шельфу. Румунія успішно торпедує проект судового ходу Дунай – Чорне море, який би дав можливість перенаправити величезні вантажопотоки через територію України. Бухарест відверто заохочує антидержавні настрої в румунській діаспорі в Україні, роздає їй представникам румунські паспорти. Використовуючи статус члена ЄС та НАТО, Румунія має намір активно дискредитувати Україну в ЄС та спонукати її до подальших економічних та політичних поступок аж до надання автономії румунам в Чернівецькій області. Згодом прикладом Бухареста можуть скористатися Болгарія, Словаччина та Угорщина.

Повний параліч настав у відносинах з новими лідерами світової економіки та політики – Китаєм, Індією та Бразилією. За п'ять років до цих країн не відбулося жодного візиту президента, прем'єра чи міністра закордонних справ. А, між тим, ще на початку десятиріччя Китай був третім торговельним партнером Києва. Таким чином, Україна взагалі перестала

просувати свої інтереси у світі поза межами трикутника СНД – США – ЄС.

### **ВАКУУМ КЕРОВАНOSTI**

У глибоку кризу потрапила й сама дипломатична служба України. Внаслідок конституційної реформи та конфліктів між президентом та прем'єром Міністерство закордонних справ зависло в вакуумі керованості між Кабінетом Міністрів та Секретаріатом Президента. Воно фактично втратило можливість хоч трохи ефективно займатися координацією зовнішньої політики країни. У результаті не тільки концептуально, але й інституціонально МЗС та апарат віце-прем'єра з питань європейської інтеграції діють незалежно, а часто навіть на проти-вагу одне одному.

Невизначене місце МЗС в структурі виконавчої влади згубно позначилось на його матеріальному утриманні. Цього року бюджет відомства незначно збільшили порівняно з 2008 роком, незважаючи на високу інфляцію та значну девальвацію національної валюти. Зарубіжні дипломатичні установи зіштовхнулися з необхідністю економити навіть на передплаті на пресу та канцтоварах. Співробітникам посольств припинили оплачувати медичну страховку. Через збої з отриманням коштів від Держказначейства навіть цей бюджет не виконується, а Україна мусить відмовлятися від відправлення делегацій на велику кількість міжнародних заходів. Часто навіть заступники міністра на мають коштів на відрядження в прикордонні регіони країни.

*Волонтаристські методи управління МЗС призвели до того, що з відомства пішли багато фахівців, особливо середнього віку. На їхнє місце прийнято безліч нащадків політиків та чиновників з низьким рівнем знань та вимогою обов'язкового русофобства. Специфічні пріоритети зовнішньої політики призвели до перекроювання внутрішньої структури МЗС: зараз у відділі, який займається відносинами зусією Центральною Азією та Азійсько-Тихоокеанським регіоном, працює четверо людей, а в Департаменті НАТО – більше двох десятків співробітників.*

Подвійне підпорядкування торговельно-економічних місій Міністерству економіки та МЗС призвело до того, що більшість торговельно-економічних місій (ТЕМ) працюють вкрай неефективно, вони не мають стійких економічних зв'язків з національним капіталом та перетворилися на відстійники для урядових чиновників середньої руки, які шукають тепленьке місце. В Україні фактично немає системи підтримки українських компаній за кордоном та залучення інвестицій до країни.

## **НАМ ПОТРІБНА ІНША ДИПЛОМАТІЯ**

Цілком очевидно, що нинішню концепцію зовнішньої політики потрібно відкинути. Україні потрібна прагматична дипломатія, яка б обслуговувала національні економічні інтереси. Із цього послання можна вивести цілу низку конкретних заходів.

### **На стратегічному рівні:**

■ Україні як країні з низьким рівнем зовнішніх загроз, експортозалежною економікою та об'єктивною залежністю від



кількох центрів сили в Євразії слід повернутися до багатовекторної збалансованої політики з акцентом на економічну дипломатію;

- відносини з НАТО необхідно обмежити партнерством, а діалог з ЄС розвивати через угоду про асоціацію та зону вільної торгівлі. При цьому слід набагато жорсткіше відстоювати інтереси українських громадян та компаній;
- реалізуючи концепцію «політичного офшору», Києву варто активно підключатися до сприяння «перезавантаженню» російсько-американських стосунків, а також вклинитися в діалог Росії та ЄС;
- нормалізувати відносини з РФ можна через звернення до проекту спільного індустріального прориву, який полягає в створенні максимально сприятливих умов для високотехнологічної промислової кооперації при відсуненні складновирішуваних політичних та гуманітарних проблем на другий план.

#### ***На тактичному рівні:***

- знизити градус напруги в українсько-російських відносинах за рахунок ставки на економічну співпрацю, відмови від безоглядної підтримки режиму Саакашвілі в Грузії, згортання кампанії з переоцінки спільної історії. При цьому слід твердо відстоювати суверенітет та територіальну цілісність України, покласти край дії російських агентів в Криму та Севастополі, наполягати на дотриманні культурних та мовних прав тримільйонної української діаспори в Росії і т.д. Не можна дозволити собі вийти із жорсткої конфронтації та ввалитися в поле невинуватих поступок та умиротворення. Треба пам'ятати, що Росія завжди прагне домінувати в Україні та не цілком визнає її суверенітет. Це не зміниться й після «перезавантаження» стосунків;

- поновити активні контакти з Китаєм, Індією, Туреччиною, Єгиптом, Бразилією та іншими прийдешніми лідерами пост-кризової світової економіки. Провести візити президента та міністра закордонних справ до цих країн, а також здійснити на найвищому рівні африканське, латиноамериканське та близькосхідне турне. «Перезавантажити» відносини з Азербайджаном, Вірменією та країнами Центральної Азії за рахунок відмови від демократизаторської риторики та ставки на м'яку конкуренцію з російськими проектами у відповідних регіонах;
- активізувати українську участь у придністровському врегулюванні. Відновити підтримку придністровської еліти, котра орієнтується на Україну. Відмовитися від сліпого виконання установок ЄС в цьому питанні;
- відновити жорстке опонування недружнім крокам Румунії на двосторонньому рівні та на європейських майданчиках. Посилити координацію з Угорщиною та Болгарією в питаннях дотримання Бухарестом прав національних меншин;
- посилити контроль над в'їздом громадян ЄС в Україну. Ввести «чорні списки» осіб, підозрюваних в педофілії, злочинній діяльності, недобросовісному веденні бізнесу. Використовувати ці підходи як механізм тиску на країни ЄС в питанні спрощення візового режиму для України.

Потребує реформування й сама дипломатична служба. Для того, щоб уникнути дублювання та безладу в управлінні МЗС, потрібно ліквідувати пост віце-прем'єра з питань європейської інтеграції і звести зовнішньополітичний апарат прем'єра до групи радників та протокольної служби. Торговельно-економічні місії слід передати у виключне відання МЗС. А головне, треба дозволити цим місіям отримувати відсоток від угод, укладенню яких вони сприяли. Це різко під-

вищить їхню зацікавленість у зростанні зовнішньоекономічної активності та зміцнить бюджет міністерства.

Цілком можливо також зменшити кількість посольств та консульств України за рубежем. Сьогодні у нас працюють 82 посольства та 32 консульства. Наприклад, наявність шести посольств у близькосхідному регіоні не виправдана ні масштабом відносин з відповідними країнами, ні фінансовими та кадровими можливостями МЗС. У певних посольствах можна знизити рівень керівництва до радника-посланця та зменшити штат до трьох осіб. За рахунок скорочення непотрібних та неефективних установ можна було б без додаткових витрат суттєво посилити проривні напрями дипломатичної роботи: Китай, Індія, Бразилія, Туреччина й т.д.

Провівши всі ці заходи, Україна може вже дуже скоро, буквально протягом року, отримати серйозні переми. Вийшовши зі смуги конфронтації з Росією, Україна перестане бути перепоною на шляху перебудови системи відносин в Європі та отримає значно ширше поле для дипломатичного маневру. Відмова від політичного порядку зближення з Євросоюзом відкриє можливості для більш ефективного та такого, що відповідає українським інтересам, діалогу з Брюсселем з економічних, політичних та візових питань. Активізація відносин з новими економічними лідерами дозволить підтримати національних експортерів в умовах кризи та отримати політично не пов'язані інвестиції та кредитні лінії. А МЗС зуміє більш ефективно виконувати функцію координації міжнародної діяльності органів влади, вирішити свої фінансові проблеми та очистити дипломатичну службу від «професійних патріотів». Зовнішня політика повернеться до свого єдиного призначення – обслуговувати національні інтереси України.

## **Глава 4**

### **ЕКОНОМІКА: БЕЗ СТЕРНА ТА ВІТРИЛ**

*Запобігти  
поглибленню кризи  
можуть тільки невідкладні  
економічні реформи,  
спрямовані на відновлення  
внутрішнього виробництва  
та стимулювання експорту*

Щоб фінансово-економічна криза не перейшла в колапс, держава повинна визначити потенційні точки росту економіки та створити механізми стимулювання такого зростання. Між тим, нинішні керівники держави навіть не намагаються сформулювати завдання розвитку економіки. У внутрішній політиці й надалі панують ідеї соціального популізму. Суть узагальнених висловлювань провідних політичних сил така: необхідно підвищувати соціальні виплати населенню (житковий мінімум, мінімальні зарплати, пенсії, допомоги), новий проект бюджету знову буде соціально орієнтованим, інвестиційна частина виключається. Знову розглядається лише видаткова частина бюджету, і жодного слова про те, як стимулювати зростання економіки.

*Але головна небезпека полягає в методі вирівнювання попиту та пропозиції. Підвищення соціальних виплат, що їх вимагає опозиція і підтримує чинний уряд, неминуче стимулюють попит і підвищення цін. У свою чергу придушують інфляцію влада намагається через стискання грошової маси, шляхом найжорсткішої монетарної політики. Тут усе перевернуто з ніг на голову. В економічних проблемах винен попит, а страждатиме пропозиція. Вкотре видавши гроші населенню, уряд одразу намагається їх заблокувати. Але це марні спроби. Адже жорстка монетарна політика блокує в першу чергу виробника, що неминуче призводить до економічного спаду.*

На те саме була орієнтована й весняно-літня ревальвація курсу гривні. Так влада намагалася нейтралізувати попит за рахунок імпорту. Але це такі ліки, які зараз, можливо, і принесуть полегшення, але потім буде ще гірше. Необґрунтована ревальвація неминуче спричинить ще глибшу девальвацію, загальне посилення кризових процесів.

Запобігти поглибленню кризи можуть лише термінові економічні реформи, спрямовані на відновлення внутрішнього виробництва й стимулювання експорту.

## **ЯК ВІДНОВИТИ БАЛАНС**

Якщо людина витрачає значно більше, аніж заробляє, у неї рано чи пізно станеться фінансова криза з подальшим дефолтом і розпродажем майна. Те саме відбувалося в нас протягом останніх років у державному масштабі.

Нинішня криза була абсолютно неминучою — досить порівняти зростання економіки за останні чотири роки зі збільшенням доходів населення. Так, у 2005-му (перший рік президентства Віктора Ющенка) ВВП України зріс на 2,7%, а доходи громадян — на 39,1%. 2006 року ці показники становили відповідно 7,1% і 25,7%, 2007-го — 7,5 і 26,2%. У 2008-му зростання ВВПзнизилося до 2,1%, а доходи підскочили до 44,8%.

Цю величезну диспропорцію лише почасти можна пояснити надзвичайно низьким стартовим рівнем доходів населення. Головна причина — надпопулістська політика урядів, які в умовах безперервних виборів і політичних криз змагалися за підтримку електорату. Величезна частина наддоходів бюджету спрямовувалася на збільшення соціальних виплат. Надто мало залишалось на фінансування реформ (та й реформ жодних не проводилося), на підтримку внутрішнього виробництва й експорту, на інвестиційні проекти з модернізації застарілої інфраструктури, на підтримку проривних інноваційних проектів.

Шалену лихоманку споживання підтримали й банки. Обсяг кредитування населення у 2006 році зріс порівняно з 2005-м у 2,2 рази, у 2007-му порівняно з 2006-м — у 2,3 рази, у 2008-му — в 1,6 рази (і це невелике зниження темпу пояснюється лише тим, що восени вже почалася криза). Відбулася якісна зміна: якщо 2004 року кредити були вп'ятнадцятеро менші, ніж доходи населення, то 2008-го позички приватним особам перевищили загальний обсяг доходів українців. Іншими словами, торік наші співгромадяни позичили грошей більше, ніж за цей самий період заробили. Загалом за останні 3 з половиною роки кредитування населення збільшилося з 18 до 273 млрд грн, і баланс економіки було зруйновано.

*Із цього випливає найлогічніша думка: щоб відновити баланс, потрібно всі сили кинути на підтримку виробництва, а з обмеженням споживання криза непогано впорається й сама. Конкретні заходи також цілком очевидні. У першу чергу державі необхідно створити умови для збільшення обсягів кредитування реального сектору економіки. Насамперед — за рахунок активізації програми з рекапіталізації комерційних банків.*

Уряду варто сконцентрувати увагу на збільшенні капіталу державних банків, які в умовах падіння інтересу комерційних банків до кредитування можуть використати отримані від уряду кошти на підтримку пріоритетних для держави напрямів. А саме:

- кредитування експортно орієнтованих підприємств під контракти ЗЕД;
- фінансова підтримка ініціатив з імпортозаміщення;
- кредитування легкої та харчової промисловості;
- модернізація обладнання й енергозбереження;
- фінансування науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт у промисловості з подальшим технічним переозброєнням підприємств із використанням вітчизняних напрувань;
- кредитні програми для малого та середнього бізнесу, орієнтованого на виробництво і продаж товарів народного споживання;
- пільгове кредитування молодих сімей для придбання квартир у споруджуваних будинках.

Інвестиційні ресурси в ці галузі збільшать виробництво товарів народного споживання, товарів з доданою вартістю, не призводячи до розкручування інфляції.

Деякі з цих заходів пов'язані з помірною емісією національної валюти. Такий механізм емісійного фінансування бюджетного дефіциту активно використовується в багатьох країнах і, в першу чергу, у США, де казначейські облигації міністерства фінансів викуповуються Федеральною резервною системою, а отримані ресурси спрямовуються на покриття дефіциту бюджету та розвиток внутрішнього ринку.

### **МИ ЗНАДТО ВІДКРИТІ**

Потрібні також і серйозні зміни підходів до зовнішньоекономічної діяльності. Україна вступила до Світової організації торгівлі (СОТ) навесні 2008 року, коли перші ознаки глобальної фінансової кризи були вже очевидні. Багато фахівців попереджали, що українська економіка ще не готова до світової конкуренції за єдиними правилами СОТ. Так і сталося. Зовнішньоторговельний баланс України різко погіршився за рахунок збільшення кількості імпортованих у країну товарів. Погодившись із умовами СОТ, уряд втратив багато інструментів впливу на зовнішню торгівлю.

Зростання доходів населення і зниження мит на більшість товарів призвели до згортання темпів зростання іноземних інвестицій і заміни їх ввезенням готової продукції. Світова фінансова криза призупинила можливість залучення зовнішніх кредитів, особливо довгих і дешевих. Україна зі свого боку забезпечила повну відкритість при економічній розрусі та низькій конкурентоспроможності. Наслідком цих дій стали величезні цифри дефіциту торговельного балансу і зовнішнього боргу.



*Щоб знизити обсяги імпортованих в Україну товарів, необхідно переглянути принципи відкритості вітчизняної економіки. Для захисту та відновлення внутрішнього виробництва, що страждає від дефіциту фінансових ресурсів і падіння попиту, слід розширити перелік товарів та послуг, які можуть обкладатися 13-відсотковим забороздужувальним митом – введення таких дозволяється ст. 7 статуту Світової організації торгівлі й договором про членство України у СОТ.*

Ще одним механізмом стимулювання внутрішнього виробництва могли б стати комбіновані імпортно-експортні бар'єри на кшталт застосовуваних у Росії для автовиробників: з повним скасуванням ввізних мит на автомобілі вищої та середньої цінкової групи за умови підписання інвестиційного меморандуму про спорудження заводів на території країни з подальшим експортом 50% продукції (аналогічні вимоги до іноземних інвесторів у високотехнологічних галузях висуває Китай).

## **НАКАЧКА І КОНТРОЛЬ**

Криза наполегливо вимагає посилення взаємодії уряду й Національного банку. Дії монетарної влади повинні сприяти зростанню виробництва товарів народного споживання. Вирішувати такі проблеми шляхом збільшення імпорту — надто ризиковано при неконкурентній економіці. Тому основою державної політики в галузі реформування монетарної системи має стати зниження відсоткових ставок за кредитними ресурсами для розширення доступу підприємств до інвестиційного позикового капіталу.

Найефективнішою видається політика Європейського центрального банку та Федеральної резервної системи США (а також більшості центробанків розвинених країн) щодо наочування фінансової системи дешевими грошима. Досягти цього можна, по-перше, шляхом зниження ставки рефінансування комерційних банків (підживлення короткої ліквідності) та, по-друге, через механізм державного гарантування міжбанківських кредитних операцій і розрахунків.

Однак наочування ліквідністю банківської системи потребує й жорсткого контролю. Якщо ці кошти використовуються не за призначенням, це призводить і до обвальної девальвації національної валюти, і до нового витка інфляції. Тому, збільшуючи потік ліквідності у банківську систему, необхідно заблокувати вихід грошей на валютний ринок протягом двох-трьох місяців і ускладнити їхнє перекачування в готівку. Все це означає жорсткий адміністративний контроль над банками.

А для збільшення притоку валютних фінансових ресурсів в економіку країни найкраще було б запропонувати іноземним інвесторам механізми хеджування валютних ризиків як по капітальних операціях (для банківських інвестицій), так і для довгострокових фінансових вкладень. Реалізувати хеджування валютних ризиків для іноземних інвесторів можна за допомогою механізму, який зобов'язує їх проводити всі операції в Україні тільки через гривню, депонуючи заведену в країну валюту на спеціальному рахунку в Національному банку (за ставкою 6-місячний LIBOR-1,5-2 %). Тим самим вирішується проблема валютних спекуляцій з введенням та виведенням валюти з-за кордону (гарячі капітали) та забезпечується додаткове джерело валютних ресурсів для Національного банку.

Всі ці дії, спрямовані на зміцнення життєздатності вітчизняної економіки, повинні бути гармонізовані з податковою політикою держави. Про це йтиметься в наступній главі.

## **Глава 5**

### **БЕЗДУМНИЙ ПОДАТКОВИЙ ПЛАГІАТ**

*Нинішня податкова система гальмує розвиток української економіки. Потрібна реформа, що зменшить фіскальне навантаження на підприємства, які виробляють продукцію з високою доданою вартістю, розраховану на внутрішній ринок. Зате галузі, які виготовляють сировину та напівфабрикати для вивезення за кордон, повинні обкладатися більш високими податками*

Податок – це головний інструмент, за допомогою якого демократична держава керує ринковою економікою. І ми одразу маємо визнати, що інструмент цей у нас в Україні вигострений погано та використовується неправильно. За 18 років незалежного управління в країні не вдалося сформувати навіть повноцінного податкового законодавства. І до сьогодні немає цілої низки необхідних законодавчих актів. Наприклад, замість закону про місцеві податки та збори, діє Декрет уряду 1993 року, замість закону про спрощене оподаткування – Указ президента від 1998 року. Немає і закону про податок на нерухомість.

Невдачею завершилися спроби налагодити оподаткування операцій у вільних економічних зонах, техно- та промислових парках. Держава не змогла створити стрункої системи пільг та преференцій фіскального характеру для вітчизняних машинобудівників та іноземних інвесторів. У результаті всі

відповідні документи та пільги було відмінено в 2002-2005 роках.

Між тим, наявність законів про податок на нерухомість, місцеві податки, систему пільг для інвесторів та депресивних територій передбачена як базовим Законом «Про систему оподаткування», так і самою логікою податкової реформи 1996-1998 років. Таким чином, протягом останніх десяти років цілі сектори української економіки або зовсім нормально не адмініструвалися податковою службою (рентні та ресурсні платежі, місцеві податки), або адміністрування податків було неадекватним (відшкодування ПДВ, пільги ВЕЗ та машинобудуванню). Одним із наслідків стало зростання корупції та криміналізації цих секторів.

### **ЩО ЄВРОПІ ЛІКИ, ТО УКРАЇНІ – ОТРУТА**

Податкове законодавство не відповідає потребам та запитам української економіки і суспільства, й ця неадекватність особливо посилилась в період кризи. Автори наших законів начебто старанно копіювали європейські зразки. Однак не врахували, що наші економіки перебувають у різних станах.

Запозичені ставки ПДВ, податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб передбачають великі обсяги накопиченого капіталу, розвинений фондовий ринок та систему державного замовлення. В Україні всіх цих елементів немає. От і виходить, що, наприклад, закон про податок на прибуток підприємств з низькими ставками амортизації, відсутністю стимулів для вкладання коштів в дослідницькі та конструкторські роботи, модернізацію та ремонт обладнання (термін окупності від 4 до 10 років) зручний тільки для галу-

зей сфери послуг (банки, торгівля, громадське харчування, страхові компанії). Але він же призводить до деградації реального виробництва.

Десятирічна практика застосування цього закону засвідчила, що ті чи інші галузі промисловості (аграрний сектор, металургія, автомобільна промисловість, суднобудування й т.д.) розвиваються тільки після ексклюзивних рішень про те, що Закон «Про податок на прибуток» на них не поширюється, або запроваджуються пільги за цим податком. В Європі таку модель податку на прибуток підприємств запровадили півстоліття тому – для боротьби з надвиробництвом товарів та переорієнтування бізнесу в нові сфери економіки, як правило, пов'язані зі сферою послуг. Але Україна сьогодні має зовсім інші, часто протилежні проблеми.

Така ж ситуація склалася і з податком на додану вартість. Цей податок запровадили у Франції після Другої світової війни. Його завданням було стримувати надвиробництво товарів та контролювати споживання в тих чи інших секторах. Здійснювалося це шляхом маніпулювання ставкою податку. Наприклад, ставка ПДВ диференційована за типами товарів. У нас же застосовують тільки дві ставки – 0% та 20%. Ще однією причиною введення цього податку в країнах Європи було бажання стимулювати експорт товарів. В Україні ж цей податок стимулює розвиток тільки тих галузей, які мають низьку додану вартість (до прикладу, виробництво та експорт зерна). У той самий час нинішній ПДВ пригнічує розвиток галузей з високою доданою вартістю – адже що більше підприємство генерує доданої вартості, то вищий податок воно сплачує.

Українська версія ПДВ має ще два неприємних нюанси. Він нього найбільше потерпають малозабезпечені громадяни, котрі більшу частину своїх доходів витрачають на товари

та послуги, які обкладаються ПДВ. У той самий час видатки людей з надвисокими прибутками – купівля цінних паперів, прямі інвестиції, банківські депозити – цим податком не обкладаються. На частину статусних витрат, наприклад, придбання нерухомості чи землі, ПДВ нараховується тільки номінально – за фактом податку ніхто не платить. Також цей податок пригнічує фонд оплати праці. Адже що більший у підприємства фонд оплати праці, то більше це підприємство сплачує ПДВ. Власне, для того, щоб знизити ПДВ, підприємство має мінімізувати свої видатки на фонд оплати праці, що часто набуває форми «зарплат у конвертах».

Також практика останніх десяти років засвідчує, що швидше від інших зростають ті галузі економіки, які фактично не платять ПДВ. Це – експортоорієнтовані підприємства, для яких ставка ПДВ складає 0%. Це аграрні підприємства, які мають пільги по ПДВ. Це банки, які не сплачують ПДВ зі своєї основної діяльності. Це, зрештою, й торгівля, яка має можливість ухилитися від сплати ПДВ. А от підприємства, які змушені платити податок за повною ставкою, розвиваються набагато повільніше або й зовсім деградують. Приклад – всі підгалузі житлово-комунального господарства.

Неадекватність податкового законодавства поглиблюється особливостями існування податкової служби в Україні. Чинний закон про державну податкову службу та всі підзаконні акти, ухвалені на його основі, ґрунтуються на політичних реаліях кінця 90-х років, коли ДПА була підзвітною особисто президенту та ні фактично, ані формально не перебувала у складі уряду та не підпорядковувалась Міністерству фінансів. Зараз ситуація принципово не змінилась. Зокрема досі не втратив чинності наказ мінфіну про те, що голова ДПА самостійно та без узгодження з міністерством проводить кадрову політику

у своєму відомстві. Хоч це прямо суперечить нормам Закону «Про Кабінет Міністрів України». В результаті реальні фіскальні правила для певних регіонів та галузей визначаються не стільки законодавством, скільки політичними домовленостями та кадровими призначеннями.

### ПОТРІБНО ЗМІНИТИ ПРІОРИТЕТИ

Цілком зрозуміло, що податкову систему потрібно терміново добудувати та адаптувати до реальних потреб країни. Але така реформа не може відбутися як самостійна та самодостатня ініціатива. Вона повинна стати частиною реформи всієї системи публічних фінансів та навіть економіки загалом.

*Головною метою податкової політики має стати зниження податкового тиску для галузей з високою доданою вартістю та орієнтованих на внутрішній ринок, а також підвищення податкового навантаження для галузей з низькою доданою вартістю та орієнтованих на експорт. До прикладу, якщо гірничо-збагачувальним комбінатам обмежити експорт руди, вони повинні будуть виготовляти концентрат або окатиші – тобто продукцію більш високого переділу. А якщо обмежити фіскальними заходами експорт окатишів або концентрату, то металурги переорієнтуються на виробництво чавуну та сталі. І так далі, аж до виробництва автомобілів, верстатів та іншої високотехнологічної продукції.*



Саме таку політику – підтримки високотехнологічних галузей, орієнтованих на внутрішній ринок, за рахунок низькотехнологічних експортоорієнтованих галузей зараз втілює Китай. В цій країні, до прикладу, нульова ставка ПДВ при експорті поширюється тільки на високотехнологічну продукцію, а от експорт сировини чи напівфабрикатів оподатковується ставкою в 5, 10 або 15% плюс високий експортний збір. США та ЄС погрожують Китаєві оскаржити ці дії в СОТ, однак для Китаю зростання власної економіки важливіше від дружби з СОТ.

Щоб створити оновлену податкову систему в Україні, потрібно для початку ввести в дію Податковий кодекс. Це прибере багато внутрішніх суперечностей податкового законодавства. Наступним кроком має стати амністія капіталу. Без цього перехід до оподаткування пасивних доходів (капіталу) неможливий. Податкова амністія повинна бути обмеженою в часі (півроку або рік), а процедура – максимально спрощеною. І, що найголовніше, амністуватися повинні не тільки й не стільки доходи, хоч і вони теж, скільки активи в усіх формах – як в Україні, так і за кордоном. Тобто, обов'язковими для легалізації та декларування є кошти всіх видів (готівкові, безготівкові, національна та іноземна валюта, чеки, банківські метали, банківські вклади і так далі), цінні папери всіх видів, зобов'язання платника та зобов'язання перед платником, земля та нерухомість.

І звичайно ж, необхідно привести всі податки – особливо на прибуток та додану вартість – у відповідність з інтересами народного господарства України. Час припинити сліпе копіювання зарубіжного досвіду.

Проведення податкової реформи та прийняття Податкового кодексу є програмною обіцянкою провідних партій.

На практиці нічого не зроблено. З суто політичних причин пропозиції одного з учасників процесу торпедуються іншими учасниками. Це свідчить про неієздатність нинішньої політичної еліти та необхідність змінити конфігурацію державної влади.

## **Глава 6**

### **ПОТРІБЕН БАНК РОЗВИТКУ**

*В умовах кризи основним двигуном інвестиційної активності в економіці має стати держава. За допомогою бюджетних коштів та продуктивної емісії уряд повинен забезпечити замовленнями вітчизняні підприємства*

Банківська система України не витримала випробування кризою. На об'єктивні обставини, пов'язані з різким погіршенням світової фінансової та ринкової кон'юнктури, політичною нестабільністю та відсутністю виразної антикризової економічної політики в країні, наклалися суб'єктивні промахи та непослідовність дій керівників фінансового господарства України.

Національний банк вкрай ускладнив та затягнув процес рефінансування комерційних банків. В результаті банки втратили можливість своєчасно виконувати свої зобов'язання перед вкладниками та клієнтами, які активно вилучали із системи гривневі вклади для придбання валюти. Наслідком невиконання банками зобов'язань перед клієнтами стало введення в 25 кредитно-фінансових установах тимчасових адміністрацій та формування картотеки завислих платежів в сумі близько 10 млрд грн.

За умов дефіциту гривні Національний банк проводить політику вибіркового рефінансування комерційних банків. Але ті, кому поталанило отримати таку допомогу, не поспішають

спрямовувати гроші в реальний сектор. Вони пускають державні кошти на спекуляції. Спокуса надто велика, адже ставка рефінансування за програмами фінансового оздоровлення комерційних банків (строк кредитування – до 12 місяців) становить від 12% до 16% річних, при ставках кредитування реального сектору економіки на рівні 25-30% річних. Крім того, кошти рефінансування часто використовуються не для повернення вкладів клієнтам, а для кредитування підприємств, пов'язаних з керівництвом банку родинними чи партнерськими інтересами.

Ці зловживання стали можливими через те, що немає системи контролю за витрачанням отриманих від Національного банку коштів. Схема заставного рефінансування функціонує тільки номінально, тож забезпечення, яке надається комерційним банкам (кредитні зобов'язання клієнтів), часто передається в заставу НБУ за докризовими (недисконтованими) цінами або ж у вигляді бланкових кредитних зобов'язань.

*Національний банк змушений також виконувати вимоги Міжнародного валютного фонду зі скорочення кількості грошей в обігу (цільові орієнтири МВФ по показниках монетарної бази). Це, зокрема, означає, що обсяги рефінансування комерційних банків обмежені тими гривневими ресурсами, які Нацбанк отримує від реалізації валюти з резервів комерційних банків. Під час подальших махінацій із засобами рефінансування з грошової системи виходять не емісійні гривні, а гривні, отримані в процесі відтворення економіки. А це призводить до ще більшого дефіциту капіталів у реальному секторі. Таким чином ліки перетворюються на отруту.*

Очевидно, що систему рефінансування комерційних банків з боку НБУ потрібно терміново змінювати. Право на таке рефінансування банки повинні отримувати тільки на підставі інформації про відтік депозитів та стан кредитного портфеля, яка щодня надходить до НБУ. Щоб не допустити використання коштів НБУ на валютному та міжбанківському кредитному ринках або виведення капіталів із системи, регулятор повинен видавати рефінансування винятково в рамках поточних потреб банків. Одним зі способів визначення такої потреби може стати норматив кореспондентського рахунку комерційного банку, що ненабагато перевищує рівень обов'язкових резервів банку. Якщо обсяг коштів на коррахунку на кінець звітного дня більший від цього нормативу, перевищення спрямовується на погашення кредиту рефінансування НБУ. Якщо грошей стає менше – НБУ підкачує ліквідність банку. Такий механізм дозволить уникнути спекулятивних операцій та одночасно створить єдину методологію рефінансування комерційних банків. Не маючи заперечень проти цих пропозицій по суті, керівники Національного банку все ж продовжують практику ручного розподілу засобів рефінансування. І тут може бути єдине припущення: вибіркоче, непрозоре, неконтрольоване перекачування грошей із бюджету (народних грошей) в банки надає широкі можливості для несправедливого збагачення всіх учасників процесу.

## РЕАНІМАЦІЯ КРЕДИТНОЇ СИСТЕМИ

Ускладнений доступ до кредитів рефінансування Національного банку та постійний тиск клієнтів на банківську систему веде до перманентного скорочення кредитного портфеля банківських установ. За перше півріччя 2009 року кредитні вкладення в економіку зменшилися майже на 20 млрд грн. Прямим наслідком цього буде зниження виробництва в країні. Крім того, утворюється зачароване коло: фінансовий стан банків погіршується, оскільки підприємства, які не мають доступу до фінансових ресурсів банків, не можуть обслуговувати кредитну заборгованість.

Це значить, що нормалізація фінансової системи можлива не стільки за умови повернення в неї вкладів населення, скільки за умови зменшення кількості проблемних кредитів та поновлення платежів за простроченими позиками (для відновлення ритмічних виплат за вже сформованими зобов'язаннями).

В умовах високої залежності сфери виробництва та послуг від позикового капіталу (рівень кредитних активів по відношенню до номінального ВВП в Україні становить близько 70%) відновлення нормальної роботи підприємств неможливе без відновлення кредитування. Але для цього потрібно зробити так, щоб банки були в цьому зацікавлені. Пріоритет повинен надаватися підприємствам, які виробляють імпортозаміщувальну продукцію, а також товари народного споживання та експортні продукти.

Розширити бюджетні можливості компенсування частини відсоткових ставок по кредитах, які спрямовуються у виробничу сферу, можна за рахунок перерозподілу частини надходжень від ПДВ. Варто було б ввести державні гарантії всіх

кредитив комерційних банків, які видані підприємствам для виконання вже підписаних експортних контрактів. І потрібно створити механізми для надання пільгових кредитів покупцям товарів вітчизняного виробництва через державні банки. З іншого боку, Національному банку слід було б встановити підвищені норми резервування за кредитами поза виробничою сферою – крім іпотеки та придбання товарів вітчизняного виробництва.

### **КЛЮЧ ЗАПАЛЮВАННЯ ДЛЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ ЕКОНОМІКИ**

Залежність України від експорту металу та хімічних продуктів з низькою доданою вартістю, слабка інвестиційна активність в інфраструктурних та обробних галузях промисловості роблять економіку країни уразливою та чутливою до зміни кон'юнктури на ринку сировинних ресурсів. При цьому притік експортної виручки в країну є основою для імпорту товарів народного споживання. Тобто, валюта заходить в країну ненадовго.

Щоб відійти від такої моделі економіки, Україні необхідно насичувати внутрішній ринок товарами власного виробництва. Однак за умов фінансової кризи приватний капітал не здатний самостійно вирішити завдання створення конкурентоспроможного внутрішнього виробництва. Він не може залучити нові ресурси на розвиток бізнесу та інвестувати в нові проекти (через збільшення строків їх окупності та примарні перспективи розвитку). А значить, основним двигуном інвестиційної активності в економіці повинна стати держава. За допомогою бюджетних коштів і так званої продуктивної емісії уряд має забезпечити замовленнями внутрішнє виробництво.

*Найбільш ефективним та прозорим механізмом державної підтримки економіки міг би стати Банк розвитку, спеціально створений для забезпечення переведення засобів з державного бюджету приватним підприємствам через комерційні банки. Включення такого банку в механізм розподілу бюджетних та емісійних засобів гарантує, що державні гроші будуть спрямовані винятково в перспективні проекти з низьким рівнем фінансового ризику. У свою чергу комерційні банки отримують у розпорядження відносно довгий (5-7 років) та дешевий (на рівні облікової ставки НБУ) ресурс.*

Банк розвитку кредитує не проекти безпосередньо, а надає довгі та відносно дешеві гроші комерційним банкам, які здійснюють безпосереднє кредитування тих комерційних проектів, які не можуть розраховувати на приватний капітал через тривалі строки окупності та низьку інвестиційну привабливість. А щоб уникнути махінацій із засобами Банку розвитку (пільгового кредитування звичайного бізнесу), уряд має чітко визначитися з переліком галузей економіки, що потребують державної підтримки, і встановити для одержувачі пільгових кредитів особливі умови ведення бізнесу (максимальний розмір цінових надбавок, вимоги до частки експорту виробленої продукції і т.п.). І якщо все правильно зробити, Банк розвитку міг би стати чимось на зразок ключа запалювання до нового мотору економіки України.



## **Глава 7**

### **РОЗВІЯТИ ГАЗОВИЙ ТУМАН**

*Нинішні керівники України видають проекти створення міжнародного газотранспортного консорціуму за зраду національних інтересів. За цими демагогічними заявами стоїть лише бажання зберегти під особистим контролем непрозору й цілком корумповану машину перекачки грошей, якою є сьогодні «Нафтогаз України»*

За останні чотири з половиною роки просте, по суті, господарське питання про закупівлю природного газу і його транзит набуло характеру центральної політичної проблеми України. Воно стало головною конфліктною зоною у взаємовідносинах з Росією, причиною гострого занепокоєння європейських країн.

Незважаючи на значну кількість публікацій з цієї проблеми, мало хто в нашій країні хоча б приблизно уявляє собі масштаб катастрофи в усіх сферах, пов'язаних із забезпеченням України природним газом і його транзитом. Катастрофи, викликані не стільки об'єктивним зростанням цін на газ (так само росли ціни на всі енергоносії), скільки суб'єктивними помилками і загальною некомпетентністю урядових чиновників. І тому я вважаю за необхідне нагадати читачам історію цієї катастрофи – хоча б для того, щоб були зрозумілими наші пропозиції для виходу з неї.

## **ЯК І ЧОМУ РОСЛИ ЦІНИ**

У лютому 2005-го – на момент інавгурації Президента Віктора Ющенка і призначення на пост Прем'єр-міністра Юлії Тимошенко – Україна мала пакет міжурядових документів, необхідних для забезпечення країни імпортом газом, а саме:

- угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом РФ від 04.10.2001 і Протокол до неї на 2004-2005 роки;
- довгостроковий контракт між НАК «Нафтогаз України» і ВАТ «Газпром» про транзит природного газу через територію України до 2013 року (послуги з транзиту оплачувались газом) і додаткова угода до нього на 2005 рік;
- угода про купівлю газу в Туркменістані.

Ця контрактна база дозволяла Україні отримувати газ за ціною, значно нижчою від європейської. Ціна на російський газ фіксувалась на рівні \$50 за тис. м<sup>3</sup> при ставці транзиту газу територією України \$1,09 за прокачку тис. м<sup>3</sup> на відстань 100 км до 2009 року. Це означає, що Київ міг відстоювати пільгові умови одержання палива на підставі реальних угод. Зрозуміло, що за умов різкого зростання цін на всі види палива, «Газпром» наполіг би на перегляді документів, але в цьому разі переговорні позиції України були б дуже сильними.

Проте низка необачних кроків уряду позбавила Київ цієї переваги. Саме Україна виступила з ініціативою перегляду надзвичайно вигідної для неї контрактної бази й не підписала в обумовлений строк – до 1 липня 2005 року протокол, який визначав обсяг постачання газу в наступному 2006 році. Це було щось на кшталт оголошення війни «Газпрому». Тоді ж розпорядженням уряду Юлії Тимошенко «Нафтогазу України» був заборонений узгоджений з «Газпромом» реекспорт російського газу. Таким чином, компанія втратила приблизно \$6-7

млрд доходів – враховуючи, що до 2009-го вона могла експортувати близько 20 млрд м<sup>3</sup> газу в країни Європи.

У серпні 2005 року «Нафтогаз України» і «Газпром» підписують протокол, в якому фіксують необхідність скасування так званої Додаткової угоди № 4 – єдиного на той час документа, який гарантував постачання газу до України за ціною \$ 50 у 2005-2009 роках. А до осені 2005 року загострилися відносини України й Туркменістану причиною стала наша заборгованість за газ. У результаті Київ втратив єдину альтернативу постачанню російського газу.

Перегляд контрактної бази став причиною початку серії газових воєн між Києвом і Москвою й призвів до першого відключення подачі газу «Газпромом» до України в січні 2006 року. Цей конфлікт завершився створенням нової контрактної бази. Від міжурядових угод сторони переходять до договорів між суб'єктами господарювання. В Україні починає працювати нова схема за участі компаній RosUkrEnergo, НАК «Нафтогаз України» і їх спільного підприємства «Укргаз-Енерго». Єдиним постачальником газу в країну була компанія RUE, покупцем газу – «Укргаз-Енерго». У свою чергу компанія продавала газ «Нафтогазу» для забезпечення потреб теплокомуненерго й бюджетних організацій, а сама продавала паливо промисловим споживачам. У результаті «Нафтогаз» втратив найбільш ліквідний сегмент постачання газу промисловості, продаючи газ власного видобутку населенню та імпортний - теплокомуненерго за заниженими цінами.

Починається поетапне зростання цін на газ для України: в 2006-му році – \$ 95 за тис. м<sup>3</sup> за середньоєвропейської ціни \$ 220-260, у 2007-му – \$ 130 за середньоєвропейської ціни \$ 350, в 2008-му – \$ 179,5 за середньоєвропейської ціни близько \$ 500 за тис. м<sup>3</sup>. А ставка транзиту зберігалася на рівні \$ 1,6-

1,7 тис. за прокачування тис. м<sup>3</sup> на 100 км – це вдвічі нижче від середньоєвропейського показника.

У грудні 2007 року з ініціативи українського уряду почалася нова ревізія контрактної бази щодо постачання газу в Україну. НАК «Нафтогаз» відмовляється купувати газ в «Укргаз-Енерго». Конфлікт призводить до того, що в першому кварталі 2008-го держкомпанія відбирає імпортований газ без укладеного контракту і без сплати ПДВ на митниці, тобто контрабандою. У результаті – новий виток загострення конфлікту з Москвою і загроза відключення постачання газу.

Конфлікт вичерпався після того, як НАК підписав контракт на купівлю 1,4 млрд м<sup>3</sup> газу з RosUkrEnergo за небувалою на той час ціною \$ 321 плюс 8% річних до моменту оплати. Цю угоду НАК намагався не афішувати.

14 березня 2008 був підписаний контракт на купівлю газу середньоазійського походження, але лише до кінця року.

*Після чергового витка кризи на початку 2009 року, що супроводжувався майже тритижневим припиненням транзиту в європейські країни, було укладено новий контракт між НАК «Нафтогаз України» і «Газпромом». Цей документ, підписаний 19 січня, може претендувати на звання найгіршого контракту в сучасній історії України.*

Базова ціна в \$ 450 за тис. м<sup>3</sup> газу (виходячи з якої обчислюється кінцева вартість палива для України в залежності від коливання цін на газоль і мазут), виявилася навіть вищою від ринкової. Вона, як мінімум, на 20-30 доларів більша, ніж у сусідній Румунії (якщо врахувати витрати на транспортування газу до румунського кордону) на момент укладання угоди і значно більша, ніж у інших сусідніх держав. Це так звана «штрафна»

ціна, яку озвучувало російське керівництво в розпал газового конфлікту. Вона обчислювалась на основі максимально можливих (червень 2008-го) котирувань нафти.

Але на момент укладання контракту нафта коштувала вже в 3,5 раза дешевше – близько \$ 40 за барель. Навіть якщо припустити, що нафта буде дорожчати так само стрімко, як і до кризи, то свого максимального значення в 140 доларів, вона досягне не раніше, ніж за шість-сім років. Тоді як українсько-російський контракт укладено на десять років. А знижка в 20% буде діяти тільки в 2009 році, що з лишком компенсується збереженням пільгової ставки транзиту на рівні \$1,7.

Україна зобов'язалася протягом десяти років споживати фіксований обсяг газу. Якщо раніше обсяг був предметом щорічного узгодження сторін, то сьогодні – ні. Контракт передбачає, що в 2009 році наша країна закупить 40 млрд м<sup>3</sup> імпортного газу, а починаючи з 2010-го обсяг складе 52 млрд. Щорічно його можна корегувати лише на 20% у бік зменшення чи збільшення. Таким чином, протягом дев'яти років Україна зобов'язана буде викупати у «Газпрому» як мінімум 41,6 млрд м<sup>3</sup> газу незалежно від реальної потреби. При цьому реекспорт газу, згідно з контрактом, заборонений. Це, крім усього іншого, різко знижує мотивацію щодо зменшення енергоемності української економіки і комунального господарства – газ вже куплений, то куди його подіти? Подібна до України за площею і населенням Польща споживає на рік всього 14 млрд м<sup>3</sup> газу, тоді як наша країна з урахуванням внутрішнього видобутку (близько 21 млрд м<sup>3</sup>) протягом дев'яти років повинна буде використовувати мінімум 61 млрд м<sup>3</sup>.

Фактично російський газ надходить до України за передплатою: «Нафтогаз» повинен розраховуватись за газ до 7 числа кожного місяця постачання. Якщо раніше НАК мав, як

мінімум, місячну відстрочку платежу, то сьогодні цієї можливості у нього немає, що додатково збільшує касовий розрив і, як наслідок, зменшує оборотні кошти компанії.

### **«НАФТОГАЗ» НА МЕЖІ БАНКРУТСТВА**

Одним із наслідків цієї кабальної угоди стало різке погіршення фінансового стану «Нафтогазу» – найбільшої державної компанії України. Часткова втрата найбільш платоспроможного сегмента збуту газу у вигляді промислових споживачів, заборона на реекспорт газу, збільшені зобов'язання по податках перед держбюджетом впритул наблизили її до банкрутства.

Вперше пряму дотацію з держбюджету «Нафтогаз» отримав ще в 2008 році - 7,8 млрд гривень, а два найбільші державні банки (Ощадбанк і Укресімбанк) надали йому кредити в розмірі 17,7 млрд гривень. У травні поточного року «Нафтогаз» позичив у держбанків ще \$ 170 млн для оплати російського газу в квітні. У червні взяв ще \$ 500 млн в Ощадбанку для розрахунків за паливо в травні. А 10 червня уряд ухвалив збільшення статутного капіталу корпорації на 18,6 млрд гривень – до 24,2 млрд. Для цього уряд внесе в статутний фонд облігації внутрішньої державної позики з подальшим викупом їх Національним банком.

«Нафтогазу» катастрофічно не вистачає коштів на закупівлю газу. У зв'язку з цим в I і II кварталах 2009 року компанія скоротила закупівлю майже вдвічі і потрапила під дію санкцій за недобір газу. Різке подорожчання газу в поточному році стало причиною масових неплатежів. За станом на середину червня, заборгованість підприємств теплокомуненерго за газ перевищила 3,4 млрд гривень. Ще 1,15 млрд

гривень заборгували промислові підприємства і близько 1 млрд гривень - населення.

Ситуація ускладнюється тим, що «Нафтогаз» не отримує грошей від транзиту російського газу територією України. Компанія вже отримала авансовий платіж від «Газпрому» у розмірі \$ 2,2 млрд у рахунок майбутнього транзиту. Цими коштами НАК розрахувався за поставлений російський газ.

За даними Центру енергетичних досліджень, заборгованість НАК «Нафтогаз України» перед українськими держбанками сьогодні становить близько \$ 4,4 млрд, іноземними банками - \$ 2,05. Таким чином у разі залучення компанією іноземного кредиту на суму понад \$ 2,4 млрд теоретично пул іноземних кредиторів отримає можливість очолити комітет кредиторів НАК у разі її банкрутства. А це значить, що ліміт на зовнішні позики у компанії майже вичерпаний.

*«Нафтогаз», не маючи змоги закуповувати необхідні обсяги імпортного газу, всупереч українському законодавству (весь газ власного видобутку повинен йти на забезпечення потреб населення) скеровує частину видобутих ресурсів комунальним підприємствам енергетики й бюджетним організаціям. При цьому оформляє він цей газ як імпортний. Це означає, що частково потреби населення будуть покриті імпортним газом, що спричинить неминуче додаткове підвищення ціни для цієї категорії споживачів.*

Отримуючи державні дотації, «Нафтогаз» продовжує платити величезні податки. З початку року НАК вже сплатив до бюджетів різних рівнів 24 млрд гривень (\$ 3,1 млрд). По суті, компанія перетворилася на машину для перекачування гро-

шей. Це може свідчити про те, що урядові вигідно утримувати компанію на плаву, як мінімум, до виборів президента, щоб мати доступ до величезних фінансових потоків.

### **САМІ НЕ ВПОРАЄМОСЯ**

Ситуація з «Нафтогазом» абсурдна від початку до кінця. Економіка й населення сплачують за газ двічі: один раз – за рахунками, другий – з податків. І річ не лише в тому, що керівництво компанії та уряду України не змогли домогтися справедливих умов поставок імпортного газу, але і в монопольному становищі «Нафтогазу». Ця громіздка і неповоротка компанія знає, що померти їй не дадуть за жодних обставин, і тому не має ніяких стимулів до реформування, підвищення своєї ефективності і конкурентоспроможності.

І тут треба звернутися до європейської практики, за якою функції з видобутку, транспортування і реалізації газу розділені. На першому етапі необхідно відокремити продаж газу промисловості і теплокомуненерго в окремі сегменти, залишивши видобуток, транспортування і продаж газу населенню в рамках однієї структури – доти, поки ціна палива для населення не досягне ринкової.

На другому етапі треба розділити видобуток і транспортування, остаточно відмовившись від трансфертного ціноутворення (дотування видобутку за рахунок доходів від транзиту).

Прямим наслідком лібералізації ринку і виділення транзитної складової в окремий бізнес стане пошук прийнятних форм управління газотранспортною системою. Вартість повної модернізації ГТС оцінюється фахівцями «Нафтогазу» у \$ 10-12 млрд (заміна лінійної частини газопроводів, обладнан-



ня компресорних станцій електрогенераторами та ін.). Одним із варіантів спільного управління ГТС є створення керівної компанії, 51% якої належить Україні (в особі Кабміну або того ж «Нафтогазу»), а 49% розбиті на частини і продані компаніям, які представляють європейських споживачів (німецька E.On, італійська ENI, Gaz de France та ін.), а також «Газпрому». Наслідком цього стане підвищення ставок транзиту до ринкових значень (\$ 3-3,5 за прокачування 1000 м<sup>3</sup>), а також тарифів на зберігання газу (до \$ 90). Крім усього іншого, це значно пом'якшить позицію Росії на подальших переговорах про ціну на газ. А створення окремої юридичної особи – оператора ГТС якраз і передбачено Брюссельською декларацією, яку Україна підписала 23 березня 2009 року.

Спільна з Росією і Євросоюзом модернізація і управління газотранспортною системою України неможлива без реформування «Нафтогазу». Зараз транзитна складова його бізнесу обтяжена проблемами зі збутом газу, збитковою роботою видобувних ланок і багатомільярдними кредитами. Навіть тепер, на межі банкрутства, «Нафтогаз» змушений дотувати деякі галузі промисловості. Рішення про надання виробникам азотних добрив пільгових цін на газ (на 22% нижче, ніж для решти промисловості) є убивчим для держкомпанії.

ГТС як священна корова - теза для любителів популістських гасел. У результаті ми ризикуємо отримати порожню трубу. Адже сумарний обсяг транспортування проектів, які конкурують з українською трубою, – Північного і Південного потоків, другої гілки газопроводу Ямал – Європа, складає 116 млрд кубометрів. Тоді як потужність вітчизняної ГТС – 120 млрд. Враховуючи, що видобуток газу в Росії зростає дуже повільно (а в період кризи - і зовсім упав), зрозуміло, що ці обсяги візьмуть саме з української труби.

На жаль, самостійно утримувати величезну газову інфраструктуру «Нафтогаз» вже не має змоги. Йдеться не стільки про модернізацію, скільки про кошти, необхідні на поточні ремонти (\$ 500-600 млн.) – цих коштів у держкомпанії також немає. Газопроводи перебувають у поганому стані, що підвищує собівартість перекачування газу. А ось дорожнеча будівництва обхідних маршрутів для «Газпрому» частково буде компенсована за рахунок менших витрат на транспортування. Допустити такого розвитку подій не можна.

*Про який суверенітет над трубою можна говорити, якщо вже сьогодні ми просимо у Росії кредит на закупівлю технологічного газу й закачування палива в підземні сховища, а Європі пропонуємо ці сховища використовувати самостійно? У чому тоді полягають функції транзитера, якщо майже всі вони, на думку уряду, мають бути віддані на аутсорсинг іншим державам?*

Якщо так, то проблему потрібно вирішувати не шляхом кредитування «Нафтогазу», а комплексно. Необхідна термінова реформа держкомпанії, виділення транзитної складової, залучення пулу з російських і європейських компаній, приватизація труби, або створення збалансованого консорціуму з управління нею, розширення потужності ГТС.

Прикладом часткової приватизації компаній, що контролюють стратегічний актив - газотранспортну систему, можуть слугувати прибалтійські держави. Наприклад, 34% акцій литовської компанії Lietuvos dujos належать «Газпрому», 25,7% - німецьким Ruhrgas і 24,3% - уряду Литви. Аналогічна ситуація склалася в нафтогазових компаніях Естонії та Латвії. У цих держав досить напружені відносини з Росією, але вони можуть

легко оформити права власності іноземних компаній на свої нафтогазові активи, включно з системою трубопроводів. Крім того, «Газпрому» належить контрольний пакет акцій компанії «Молдовагаз».

Цікавий також спосіб організації спільного бізнесу «Газпрому» і казахської національної компанії «КазМунайГаз». Тут газотранспортна система не перейшла в управління до спільного підприємства (ЗАТ «Казросгаз, контроль 50/50»). Функції СП поширюються на збут газу, забезпечення транспортування, переробку на газопереробних заводах, а також будівництво нових газопроводів.

Як відомо, переговори про створення газотранспортного консорціуму за участі компаній Росії та Німеччини почалися ще в період президентства Леоніда Кучми. Однак нинішнє керівництво України видає такі проекти за зраду національних інтересів і «здачу» труби іноземцям. За цими демагогічними заявами можна побачити тільки бажання зберегти під особистим контролем непрозору й цілком корумповану машину перекачування грошей, якою є сьогодні «Нафтогаз України».

## **Глава 8**

### **ВТОМА МЕТАЛУ**

*Криза вичерпала залишки природного запасу  
міцності української металургії.*

*Необхідні системні та узгоджені дії держави й бізнесу, спря-  
мовані на оздоровлення  
базової галузі національної економіки*

Металургійна галузь України – явище унікальне. На світових ринках наша країна продає три чверті виробленої металопродукції. Істотно змінити це співвідношення не здатне навіть зростання внутрішнього споживання сталі, в якому відчувається велика необхідність. Залізної та марганцевої руд, вугілля і власних потужностей з виплавки у нас цілком досить, а значить, бути серед головних постачальників сталі на світовий ринок Україні передбачено самим поняттям економічної спеціалізації.

Тим не менше, за майже двадцять років незалежності ні бізнесмени, ані чиновники так і не навчилися ефективно розпоряджатися отриманою ними від Радянського Союзу спадщиною. Майже всі українські доларові мільярдери нажили статки на металі, але доданої вартості активам практично не дали – майже весь час пішов на перерозподіл власності. Ми все ще виплавляємо третину сталі в мартенах за технологією, яку більшість країн забули ще півстоліття тому. Наші меткомбінати спалюють дорогий газ, витрати сировини на виплавку одиниці продукції набагато більші, ніж у європейських, американських і навіть китайських металургів.

Криза вичерпала залишки природного запасу міцності української металургії. Необхідні конкретні дії для оздоровлення базової галузі української економіки. Допустити її колапс ми просто не можемо: адже гірничо-металургійний комплекс - це 30% промислового виробництва країни і 43% валютної виручки. Від ГМК безпосередньо залежить розвиток інших галузей економіки, зокрема, будівництва і машинобудування. У металургії зайнято понад півмільйона українських громадян, або 15% тих, хто працює в промисловому секторі. Головне завдання уряду – дати бізнесу необхідні стимули для розвитку. І з цим завданням він поки що не справляється.

### **У ВІЛЬНОМУ ПАДІННІ**

За 5 місяців 2009 року обсяги виплавки сталі в Україні знизилися порівняно з аналогічним періодом минулого року на 39%. За прогнозами об'єднання «Металургпром», в 2009 році падіння випуску сталі в Україні складе 25-28% порівняно з попереднім роком, до 27-28 млн тонн. Повернутися до показників докризового 2007 року галузь зможе не раніше 2012-го. Такий тривалий строк відновлення ставить питання про необхідність підтримки ГМК у складний період.

Криза не тільки не змусила металургів переорієнтуватися на внутрішній ринок, але навіть посилила експортну орієнтованість меткомбінатів. Якщо в 2008 році співвідношення експорт/внутрішній ринок виглядало як 80/20, то за результатами перших п'яти місяців цього року воно становить 85/15. Металургійні підприємства продовжують цілком залежати від результатів антикризових програм у розвинених державах, а також стану економік основних регіонів збуту україн-

ського металу – в Південно-Східній Азії, на Близькому Сході, у Північній Африці та ЄС.

Треба ще врахувати, що орієнтація на азійські та африканські ринки не має довгострокової перспективи. Ці регіони споживання швидко нарощують власне виробництво металу. Приклад – Китай, який вже сам став найбільшим світовим виробником сталі. Він може дозволити собі маніпулювати світовим металургійним ринком, і українські виробники стають заручниками таких маніпуляцій. Так, наприклад, великий вплив на ринок справила демпінгова політика китайських виробників, які акумулювали до 50 млн тонн сталі й після завершення Пекінської олімпіади-2008 викинули їх на ринок за цінами, нижчими від собівартості. За рахунок демпінгу китайці намагалися тиснути на виробників сировини напередодні переукладання контрактів за цінами на сировину.

*Україна продовжує постачати світу в основному напівфабрикати, й криза тільки поглибила цю проблему. З початку 2009 року частка продукції низького ступеня переробки в структурі вітчизняного металоекспорту зросла - підприємства змушені продавати все, на що є попит, нехтуючи розвитком збуту продукції верхніх переділів. Ми продаємо чавун, заготовки, феросплави і брухт чорних металів, тоді як провідні світові виробники постачають на ринок корабельну і автомобільну сталь зі спеціальними добавками й поліпшеними властивостями. Ця продукція має набагато вищу додану вартість та стабільний збут.*

Тільки в нашій країні є підприємства, де 100% сталі виплавляється в мартенах («Запоріжсталь»). Не набагато більш

ефективним є і наше доменне виробництво: витрати сировини й матеріалів у доменній шихті перевищує зарубіжні аналоги на 15% -50%. Це пояснюється значним зношенням доменного обладнання, використанням застарілих технологій виробництва, низькою якістю сировини, величезною енергоємністю. При експорті 1 млн т прокату з країни за кордон «вивозиться» близько 1,5 млн т умовного палива, у тому числі 330 млн м<sup>3</sup> природного газу, що негативно позначається як на конкурентоспроможності продукції, так і на енергетичному балансі всього господарського комплексу України.

### **МЕМОРАНДУМ ПРО ВЗАЄМНЕ НЕРОЗУМІННЯ**

Місця під сонцем на ринках сталі стає дедалі менше, а значить, конкуренція за споживачів серйозно загостриться. В умовах кризи суверенні держави спробують мінімізувати імпорт, в хід підуть різні протекціоністські заходи і, зокрема, антидемпінгові розслідування. Перш за все, потрібно побоюватися антидемпінгових санкцій з боку Китаю та Індії. Обидві ці країни зараз готуються ввести загороджувальні заходи стосовно металопродукції з низки держав, у тому числі, України. Закриття цих ринків вдарить по найбільших вітчизняних виробниках, таких як Індустріальний союз Донбасу та Маріупольський меткомбінат ім. Ілліча.

*Зараз вже цілком очевидно: просто пересидіти кризу не вдасться. Багато металургійних компаній підтримує низьку собівартість продукції за рахунок економії на виробничих витратах - поточних і капітальних ремонтах. Це згубна стратегія для галузі, яка не бачила модернізації більше п'ятнадцяти років. Така економія призведе до чергового витка перерозподілу власності. І треба розуміти, що цього разу покупцями стануть переважно іноземні компанії.*

Найбільш імовірними кандидатами на поглинання є ММК ім. Ілліча, «Запоріжсталь» та підприємства групи ІСД. Потенційні поглиначі – ArcelorMittal, корейська POSCO, російські «Металлоинвест», «Євраз», «Северсталь». У цьому переліку тільки одна українська компанія – «Метінвест», яка заявила про бажання купити Маріупольський меткомбінат.

Все, що зміг зробити уряд в умовах кризи, це перерозподілити збитки. Уряд і металургійні підприємства підписали Меморандум про взаєморозуміння, а в жовтні 2008 року Кабмін заморозив для металургів тарифи на залізничні перевезення, електроенергію (зафіксовано станом на 1 листопада 2008 року), газ, коксівне вугілля, скасував цільову надбавку при постачанні газу, а також обіцяв прискорене повернення експортного ПДВ.

Мораторій на зростання тарифів на послуги природних монополій справді полегшив життя власникам металургійних підприємств. Так, в I кварталі 2009 року тільки завдяки заморожуванню залізничних тарифів метпідприємства заощадили близько 150 млн. гривень. А з урахуванням пільг на енергоносії вони зменшили собівартість своєї продукції майже на 1 млрд. гривень. Але треба розуміти, що Меморан-



дум і пільги – вимушений захід. Він допоміг підприємствам ГМК знизити собівартість продукції і утриматися на зовнішніх ринках. Але зворотню стороною медалі є недоотримані прибутки «Укрзалізниці», електрогенерації, вугільної галузі, де проблем аж ніяк не менше. Уряд не зможе довго підтримувати ГМК тільки за рахунок пільг, оскільки від цього страждають інші інфраструктурні галузі економіки. Крім того, такі пільги можуть дати підстави іншим державам для застосування заходів для захисту своїх ринків від української продукції (Китай, Індія, ЄС).

Пільги, так само як і девальвація національної валюти, є не так ліками для галузі, як не дуже ефективним знеболювальним. Зниження курсу гривні справляє дедалі менший ефект через аналогічну політику в країнах-конкурентах, тоді як внаслідок курсової нестабільності страждає малий і середній бізнес. Крім того, зворотню стороною девальвації гривні для металургів є зростання інвестиційних витрат. Криза - найкращий час для модернізації за умови, що накопичені у роки сприятливої кон'юнктури кошти не розбазарені. Щоб модернізувати підприємства, не потрібно надто багато часу - доступні найкращі світові технології. Конвертери, установки пиловугільного вдування, когенераційні установки - все це виробляють провідні світові компанії Voest Alpine, Siemens та інші. А девальвація національної валюти здатна блокувати ввезення необхідного устаткування.

Крім того, подорожчання долара і євро ускладнить і без того важку ситуацію з поверненням уже взятих металургами кредитів в іноземних банків. Наприклад, Алчевський меткомбінат, який за кредитні кошти встановив конвертори замість мартенів, зараз ледве обслуговує свої дорогі валютні зобов'язання.

## **ПОТРІБНІ СИСТЕМНІ РІШЕННЯ**

Справжня допомога потрібна не металургам, а галузям, що споживають сталь: будівництву, машинобудуванню, суднобудуванню, металообробці, житлово-комунальному господарству й так далі. І навіть не допомога, а реалізація важливих для держави інфраструктурних проектів. Досі жодної комплексної програми в жодному із перерахованих секторів не розроблено. Але ж, здавалося б, такі абсолютно не пов'язані одне з одним речі, як реформа ЖКГ і відновлення попиту на сталь, мають багато спільного. Так, перехід до системи кондомініумів неможливий без проведення капітальних ремонтів будинків, а значить, підвищиться попит на арматуру, труби, жерсть та іншу металопродукцію.

Сьогодні ж українська металургія сподівається на програми стимулювання попиту в інших державах. Наприклад, у січні-лютому обсяг витрат на інвестиції у Китаї зріс на 26,5% – до \$ 150 млрд. При цьому більша частина інвестицій припала на інфраструктуру, зокрема, на будівництво залізниць та автомобільних доріг. Приміром, обсяг фінансування залізничних проектів потроївся порівняно з аналогічним періодом минулого року, вкладення в сільськогосподарський сектор зросли вдвічі, а у вугільні проекти – на 60%. Кількість нових проектів збільшилася на 28%.

Для нашого внутрішнього ринку ключовим фактором залишається реалізація інфраструктурних проектів у рамках підготовки до футбольного Євро-2012. Але зараз все, що відбувається навколо цього спортивного змагання, пронизане корупцією. Державні замовлення по Євро-2012 вкрай непрозорі. Прикладом можуть бути будівельні підряди на зведення футбольного стадіону у Львові, а також реконструкція аеро-

портових споруд в цьому місті. Усі тендери на проведення робіт, загальна кошторисна вартість яких наближається до 2 млрд гривень, проводилися без конкурсу. Доступ до грошей отримують обрані бізнесмени та компанії. При такій організації розраховувати на Євро як на фактор пожвавлення внутрішнього ринку не варто.

Останнім часом дедалі більше розмов про необхідність впровадження механізмів державно-приватного партнерства. Уряд і парламент розробляють законопроекти на цю тему, й усі вони є цілком декларативними, не містять конкретних механізмів реалізації тих чи інших проектів. Економіка зараз потребує не так написання нових законів, як удосконалення та деталізації вже наявних: про концесії, про угоди про розподіл продукції, про управління державним та комунальним майном, про оренду держмайна і т.п. Ці закони до пуття не працюють, а бізнес страждає від дефіциту якісної інфраструктури автомобільних доріг і залізниць, мостів, глибоководних портів і т.д.

Якщо б не криза, яка скоротила вантажопотоки, то вже в цьому році українські порти й залізниця не впорались би зі своїм завданням. Металургійні компанії, які періодично відчувають брак коксівного вугілля, позбавлені можливості його імпортувати - немає порту, здатного прийняти великовантажний корабель. Бізнес змушений брати на себе невластиві йому завдання інфраструктурного будівництва.

Україні судилося випускати сталь – це аксіома. Єдине питання, на яке доведеться дати відповідь майбутнім керівникам країни, хто буде цю сталь виробляти. Чи буде це Міттал, Мордашов і Усманов, або ж це буде вітчизняний бізнес, який спільно з державою зуміє збудувати сильну й цілісну галузь, здатну бути не сировинним додатком транснаціональних корпорацій, а самостійним гравцем на світовому ринку.

## **Глава 9**

### **ПОВЕРНУТИ ІНДУСТРІАЛЬНУ МІЦЬ**

*Україна ще не втратила шанс на повернення до кола індустріальних держав, що постачають на світовий ринок складну високотехнологічну продукцію. Для цього потрібно підтримати точки росту, які збереглися у вітчизняному машинобудуванні*

Світова економічна криза перервала зростання українського машинобудування, яке тривало останні 9 років, виробництво в галузі скоротилося майже наполовину. Єдиним позитивним моментом можна вважати те, що криза зробила очевидним напрям реформи машинобудівного комплексу.

Спад у машинобудуванні серйозно вплинув на загальні економічні показники країни, адже на цю галузь припадає 13,3 відсотка всього промислового виробництва, більший внесок роблять тільки металургія й харчова промисловість. До середини 2009 року падіння зупинилося, однак зарано говорити про те, що криза позаду. Широко розрекламовані державні заходи з підтримки судно- та автомобілебудування очікуваного ефекту не дають. Антикризові програми, пов'язані з різким збільшенням поставок вітчизняного листового прокату на машинобудівні підприємства (це дозволило б вирішити багато проблем і нашої металургії) успіху поки що теж не мають. Виявилося, що разовими заходами ситуацію в таких складних галузях економіки не вирішити. Потрібні довгострокові стратегічні комплексні програми.

Ціна питання дуже велика. Відновлення роботи машинобудівного комплексу в хоч трохи серйозних масштабах мало б колосальний мультиплікативний ефект, оскільки галузь є споживачем найширшої номенклатури металургійної, хімічної і нафтохімічної продукції, різноманітних послуг. Флагманські підприємства галузі є центрами відповідних бізнес-кластерів і могли б стати локомотивами інноваційного розвитку економіки всієї країни, створити багато високооплачуваних робочих місць. Врешті-решт, розвиток машинобудування – одна з небагатьох можливостей почати відхід від сировинної спрямованості економіки, яка склалася в останні роки, на користь високотехнологічної інноваційної продукції.

### **ПІДЙОМ ІЗ ПІРВИ**

У момент здобуття незалежності Україна була двадцятою за масштабами економікою планети, вона виробляла два відсотки світового ВВП. Основу економічної могутності країни становило саме машинобудування. У спадок від СРСР Україні дістався солідний машинобудівний комплекс. З багатьох видів продукції – магістральні тепловози, транспортні літаки, ракетно-космічна та оборонна техніка, електроніка, верстати, обладнання для шахт та багато іншого – республіка була монополістом в Союзі.

Орієнтація на внутрішньорадянський ринок стала після розпаду СРСР чи не фатальним чинником для українського машинобудування. Наприклад, виробництво автомобілів скоротилося в 25 разів. Виробництво електронних компонентів зникло взагалі. Більше за інших постраждали підприємства військово-промислового комплексу, оскільки припинив існу-

вання головний замовник – Збройні сили СРСР. Навіть лідери колишнього радянського військово-промислового комплексу, такі як завод ім. Малишева (Харків, виробництво бронетехніки), «Південмаш» (Дніпропетровськ, ракетно-космічна техніка) або Завод ім. 61 комунара (Миколаїв, військове суднобудування) з початку дев'яностих не отримують серійних замовлень від Уряду України. Вони заробляють або на епізодичних експортних контрактах, або на виробництві запасних частин та ремонті раніше виготовленої техніки.

Цивільне машинобудування завалилося з інших причин. Продукція українського авіабудування, автомобілебудування та сільгоспмашинобудування не змогла конкурувати навіть з уживаною імпортною технікою, нехай і більш дорогою. Верстатобудування майже зникло через те, що основний замовник - машинобудування - виявився неплатоспроможним.

*Першою масштабною спробою відродити машинобудування можна вважати легендарний пакистанський танковий контракт: в 1996 році завод ім. Малишева одержав замовлення від Пакистану на поставку 320 танків за більш ніж 600 млн доларів. Задля успішної реалізації контракту був використаний пакет заходів держпідтримки, який згодом став стандартним: кредити від державного банку (зазвичай - через Укрексімбанк), податкові та митні пільги (нульова ставка ПДВ, звільнення від митних платежів, тощо), застосування спеціального режиму цільового витрачання коштів, що надходять від замовника.*

Однак цей проект так і залишився єдиним по-справжньому успішним великим експортним контрактом для українських машинобудівників. Усі подальші великі міжнародні тендери на

постачання бронетехніки завод ім. Малишева програвав. Серед головних причин невдач - відсутність системи державної підтримки експорту складної машинотехнічної продукції, постійні скандали між представниками уповноважених державних органів, відсутність системи експортного кредитування та страхування, неготовність перейти від продажу продукції до постачання технологічних рішень, деградація кадрового потенціалу підприємства.

Про те, наскільки неефективною була в середині дев'яностих практика держпідтримки експорту, свідчить скандал навколо Харківського державного авіавиробничого підприємства (ХДАВП). Компанія отримала колосальну за українськими мірками кредитну підтримку (понад 700 млн грн), рапортувала про велику кількість потенційних замовлень, почала збирання кількох десятків літаків, але, зрештою, реальні продажі обчислювалися одиницями. Ситуацію на підприємстві вивчали СБУ, КРУ та інші контрольні органи. Колишнього директора ХДАВП Павла Науменка звинуватили у тому, що він незаконними шляхами вивів з підприємства близько 2 млрд грн. У 2009 році стосовно Павла Науменка розпочався судовий процес у справі про розтрату коштів в особливо великих розмірах та службові фальсифікації.

Все це свідчить про непрозорість застосовуваних інструментів держпідтримки та про їхню несистемність: сам механізм не має антикорупційних властивостей, його ефективність в тому чи іншому випадку залежить винятково від особистих якостей керівника компанії.

## ЗАКОРДОН НЕ ДОПОМІГ

У середині дев'яностих років минулого століття були зроблені й перші спроби розвивати машинобудування для внутрішнього ринку, зокрема - автобудування. У 1997 році почався експеримент на Запорізькому автомобільному заводі. Корпорація Daewoo отримала право створити на базі заводу спільне підприємство (СП) зі складання автомобілів своїх марок. Це був перший і, мабуть, єдиний масштабний інвестиційний проєкт у галузі машинобудування за участі іноземних інвесторів. Внесок корейської сторони становив 150 млн доларів. У таку ж суму було оцінено передані в СП українські активи (майно АвтоЗАзу). Український авторинок дорого заплатив за створення повномасштабного автоскладального виробництва не найсучасніших моделей. По-перше, було вжито заходів, що обмежили імпорт старих автомобілів. По-друге, впроваджені високі ввізні збори на нові автомобілі. По-третє, корпорація отримала податкові пільги. Ці преференції були видані виключно під обіцянки глибокої локалізації виробництва в Україні, організації випуску комплектуючих і компонентів, підвищення частки доданої вартості, створюваної всередині країни. Після банкрутства корейського автовиробника власниками СП стали українські інвестори, але ситуація не покращилася: ринок, по суті, був монополізований близькими до СП структурами. В остаточному підсумку в Україні постали дуже високі ціни на нові автомобілі, а глибокої локалізації виробництва, заради якої все й починалося, так і не відбулося.

Згодом подібні схеми стимулювання автоскладальних виробництв застосовувалися в більш широких масштабах, але зі значно меншим обсягом преференцій і зобов'язань. Зрештою, в Україні утворилося коло автоімпортерів, що займаються



складанням машин з ввезених з-за кордону автокомплектів. Часто складання полягає лише в монтажі коліс та деяких елементів інтер'єру. А процес локалізації виробництва, заради якого взагалі-то й видавалися преференції імпортерам, так і не відбувся. Драконівські заходи щодо захисту внутрішнього авторинку були урізані під час вступу України до Світової організації торгівлі. Але український авторинок так і залишився олігопольним та дорогим.

### ЛІЗИНГОВІ СКАНДАЛИ

Наприкінці дев'яностих уряд спробував перейти від прямих роздавання грошей до стимулювання попиту на вітчизняну машинобудівну продукцію. Майже в той самий час було створено ВАТ «Укртранслізинг» і державний лізинговий фонд для переоснащення сільського господарства, згодом перетворений в НАК «Украгролізинг». Друга компанія так і залишилася державною, отримувала бюджетне фінансування та забезпечувала агросектор вітчизняною сільгосптехнікою. На придбання сільгоспмашин було витрачено понад 1,5 млрд грн, аграрному сектору передано в лізинг більше 6 тис. тракторів, близько 1000 зернозбиральних комбайнів, а також близько 10 тис. одиниць інших видів техніки. Державний статус не завадив «Украгролізингу» взяти участь у цілій низці скандалів, в які були вплетані його дочірні структури. Наприклад, в 2008 році за досить дивних обставин було визнано банкрутом ВАТ «Украгротех», що належало «Украгролізингу».

«Укртранслізинг» вже майже наполовину належить наближеній до групи СКМ компанії «Лемтранс», Фонд держмайна є власником лише приблизно 34% акцій. Через «Укртранслі-

зинг» реалізовувалися вітчизняні вантажні вагони, а також пасажирські літаки АН-140 та АН-74. У 2002-2004 роках це був чи не єдиний канал реалізації цивільних версій даних літаків. При цьому багато хто дорікав тодішньому міністрові транспорту Григорію Кирпі, що він займався перехресним субсидуванням авіапромисловості за рахунок «Укрзалізниці».

### ТОЧКИ РОСТУ

Незважаючи на досить складний стан українського машинобудування, низка великих підприємств тією чи іншою мірою змогли адаптуватися до нових реалій. Умовно їх можна розділити на три групи.

До першої належать компанії на зразок Миколаївського заводу ім. 61 комунара: підприємство припинило будівництво кораблів, але активно виконує замовлення європейських суднобудівників на виготовлення суднових корпусів. Подібні замовлення не дуже вигідні – невелика додана вартість, виконавцю дістаються брудні, енерго- та металомісткі, але відносно недорогі роботи. Однак подітися нікуди – таке завантаження дозволяє підтримувати підприємство на плаву, зберігає робочі місця і, за поліпшення кон'юнктури та промислової політики в державі, воно здатне повернутися до повноцінного виробництва кораблів.

До другої групи належать компанії, що увійшли до складу сировинних промислово-фінансових груп або близькі до них. Завдяки введенню в технологічні ланцюжки гірничо-металургійних конгломератів, відносно стабільні підприємства, що виробляють гірничовидобувну, металургійну та транспортну техніку: Дружківський машинобудівний завод,

«Азовмаш», Новокраматорський машинобудівний завод, «Азовзагальмаш», отримували до недавня рясний потік замовлень від дружніх структур, що дозволяло їм почуватися фінансово цілком благополучно. Тепер ситуація погіршилася. Подальша доля цих заводів буде залежати від тривалості кризи й готовності власників підтримувати ці підприємства за рахунок прибутків від експорту металу й інших основних видів діяльності.

Третя група - найбільш нечисленна. До неї можна зарахувати, наприклад, «Турбоатом» (Харків), що виробляє турбіни для електростанцій, і Сумське НВО ім. М.В.Фрунзе (обладнання для газової та хімічної промисловості). Експортна спрямованість продукції, серйозний портфель замовлень на ремонт і постачання запчастин для унікального обладнання, виготовленого раніше, – все це дозволяє компаніям почуватися цілком стабільно навіть зараз. Про рівень добробуту «Турбоатому» безпомилково свідчить той факт, що завод не раз ставав об'єктом рейдерських атак.

Якщо розглянути детально стратегію роботи подібних компаній, то можна сформулювати умови, необхідні для успішного розвитку машинобудування як такого. Перш за все – фокусування підприємства в зоні своїх найвищих компетенцій. Спроба спростити номенклатуру майже завжди призводить до відходу з ринку. Україна ще має солідний технічний потенціал, тільки він і гарантує конкурентоспроможність.

Вкрай важливе і фокусування підприємства на адекватних ринках. Для більшості українських машинобудівників такими є внутрішній ринок країн СНД, ринки Північної Африки, Азії, Латинської Америки. При цьому український уряд повинен розуміти, що за інтереси вітчизняних експортерів машин і устаткування доведеться вже сьогодні вступати в боротьбу з

лобістами не тільки з ФРН, Японії, США і Південної Кореї, а й з Китаю, Індії, Росії та країн Східної Європи.

Останнє в переліку, але не останнє за значущістю – створення фінансової інфраструктури, що забезпечує збут виробленої продукції. Йдеться не тільки про співпрацю з серйозними банками, які здатні кредитувати виконання конкретних контрактів і технічне переозброєння. Недооцінено можливості, які надаються лізинговими й страховими компаніями. Тим часом державні програми та пропоновані профільним міністерством концепції зводяться лише до вимоги державного фінансування, посилення ролі державного сектора і втручання галузевого міністерства в оперативне управління підприємствами галузі.

Насправді ж машинобудівному комплексу необхідно зовсім інше. Перш за все – податкові стимули до технічного переозброєння підприємств вітчизняною продукцією машинобудування. Внутрішній попит на цю продукцію - найважливіший фактор, за його посилення потрібно боротися. Необхідно змінити норми амортизації обладнання, лібералізувати оподаткування лізингових операцій – це стане потужним поштовхом і до технологічного ривка самих машинобудівників, і до зростання попиту на їхню продукцію.

*Загалом українське податкове законодавство має антимашинобудівну спрямованість, воно дискримінує компанії, які працюють на високих переділах, мають довгі ланцюги постачальників і підрядників. Необхідно забезпечити вчасне відшкодування ПДВ підприємствам, які мають тривалі технологічні цикли (наприклад, важке та енергетичне машинобудування), які випадають за межі податкових періодів.*

Сумний досвід розкрадання державних коштів (згадаймо хоча б історію з Харківським авіавиробничим підприємством), підказує дії, що знижують корупційні ризики. По-перше, всі позики (у тому числі – експортні), гранти та інші форми фінансування повинні виділятися на частковій основі. Іншими словами, до кожного долара чи гривні бюджетної підтримки підприємство має бути готовим докласти як мінімум 50 центів або копійок власних ресурсів. По-друге, у сфері лізингу потрібно реалізувати принцип «гроші ходять за покупцем»: лізингова компанія повинна отримувати фінансові ресурси виключно як рефінансування вже сформованого лізингового портфеля. Тобто, спочатку виробник отримує замовлення від кінцевого покупця, потім лізингова компанія фінансує угоду, після чого одержує кредитні ресурси для цієї цілі. І по-третє: за участі компанії у великому експортному тендері вона повинна мати можливість отримати солідні фінансові гарантії на державному рівні (наприклад, від Укресімбанку). По суті, ця умова в значній кількості випадків є такою собі перепусткою на тендер. Українські компанії, не одержуючи таких гарантій, просто не можуть брати участі в подібних тендерах.

Звичайно, відновити машинобудування в колишніх масштабах і асортименті не вдасться, та це й не потрібно. З радянської закритої та воєнізованої економіки Україна потрапила в систему глобального розподілу праці та глобальної ж конкуренції. Вона посяде в ній гідне місце тільки в тому випадку, якщо чітко визначить свої унікальні переваги, точки росту, і створить умови, за яких з цих точок проросте нова інноваційна економіка. Поки очевидно одне: такі точки у нас є. Наші ракети запускають у космос комерційні супутники багатьох країн, наші турбіни обертаються на багатьох атомних

## **УКРАЇНА: ПРОЕКТ РОЗВИТКУ**

---

електростанціях світу, наше озброєння, літаки, локомотиви, машини для видобутку корисних копалин і багато іншого ще цілком конкурентоспроможні. Україна не має права втратити свого шансу повернутися до кола розвинених індустріальних країн.

## **Глава 10**

### **ЯК РОЗМОРОЗИТИ БУДІВНИЦТВО**

*Головна проблема будівельної галузі України – корупція.  
Система відведення ділянок під забудову,  
процедури погоджувань і дозволів на проектування  
і зведення об'єктів настільки складні,  
непрозорі й корумповані, що нелегальні  
витрати на їх отримання порівнянні  
з вартістю самого будівництва.  
До кризи фактор корупційних витрат нівелювався  
швидким зростанням цін на нерухомість,  
але тепер він став фатальним для галузі.  
Для того, щоб її оживити, треба розчистити  
правове поле й зупинити корупційне свавілля.*

Відновити будівництво в колишніх масштабах – вирішення цього завдання має бути серед головних стратегічних пріоритетів антикризових програм держави. По-перше, будівельний комплекс сам по собі є одним із наймасштабніших секторів економіки: будівельно-монтажні роботи дають майже десять відсотків ВВП. Не менш важливо й те, що будівельний комплекс забезпечує попит на продукцію багатьох інших галузей – металургії, машинобудування, цементної й хімічної промисловості, виробництва будівельних матеріалів, деревообробки та інших. Після введенням житла виникає попит на меблі, побутову техніку, електроніку. Подібні ланцюжки попиту з'являються і при введенні торговельної або офісної нерухомості. Словом,

будівництво може й повинно стати тією ланкою, за яку можна витягнути весь ланцюг проблем економіки.

Між тим, саме будівельний комплекс більше за решту галузей постраждав від кризи. Наслідки колапсу іпотечної системи й брак ліквідності держава може пом'якшити програмами рефінансування банків й власною інвестиційною активністю. Але криза виявила й більш глибокі, застарілі проблеми галузі.

Система відведення ділянок під забудову, яка склалася в Україні, настільки непрозора й корумпована, що витрати забудовників на їх отримання стали одним із головних чинників збільшення собівартості будівництва. Коли конкуренція за отримання ділянок під забудову була високою, а ціни на нерухомість швидко зростали, цей чинник був значущим, але ще не фатальним для будівельного бізнесу. Фатальним він став тепер. Приблизно така ж ситуація склалася при отриманні погоджень і дозволів на проектування й будівництво: кількість потрібних для початку робіт документів і погоджень обчислюється сотнями, а терміни їх отримання можуть затягнутися на два роки. Все це також негативно позначається на собівартості будівництва, погіршує маневреність при ухваленні управлінських рішень.

У передкризовий період, в умовах високого попиту на будівельні матеріали і компоненти, забудовники зіштовхувалися з гострим дефіцитом всього необхідного, що призводило до стрімкого зростання цін. Зокрема, в 2007-2008 роках ціни на цемент, метал, цеглу, низку інших матеріалів вітчизняного виробництва зростали на 10-25 відсотків за квартал. Відсутність в Україні розвиненої індустрії сучасних будівельних і оздоблюваних матеріалів і виробів, залежність від їх імпорту призвели до того, що девальвація національної валюти одразу ж піднімає собівартість будівництва.



*Ситуація в промисловості будівельних матеріалів може бути яскраво проілюстрована на прикладі виробництва керамічних кахлів. Україна має у своєму розпорядженні світового значення родовища таких нерудних корисних копалин як спеціальні сорти глин, кварцового піску, польового шпату. Вся ця сировина давно й активно експортується за кордон, особливо до Італії. У зворотному напрямі йде потік імпортованих керамічних кахлів. Нечисленні українські керамічні підприємства лише недавно стали помітними, але вони ще неконкурентоспроможні навіть порівняно з турецькими, польськими і чеськими компаніями.*

Втім, криза дає й певні шанси. Найближчими роками попит на сучасні будівельні й оздоблювальні матеріали в Україні зростатиме повільно, проте девальвація гривні створила серйозні стимули для розвитку вітчизняного виробництва подібної продукції. Цими стимулами може бути посилена привабливість української промисловості будматеріалів для іноземних інвестицій. Тим більше, що Україна має в своєму розпорядженні великі запаси нерозроблених родовищ відповідної сировини.

Але це справа майбутнього. Поки ж ми можемо констатувати, що висока собівартість будівництва в умовах кризи буквально підкосила галузь: коли в першому кварталі 2009 року ціни на вторинному ринку нерухомості впали на 35-60 відсотків, собівартість у багатьох забудовників виявилася на рівні лише трохи нижче за ціни вторинного ринку. Різниця між собівартістю і ціною вторинного ринку явно не вистачає на те, аби компенсувати ризики нездачі об'єкта, тривалі терміни його реалізації, а також маркетингові витрати. Тим паче що банки фактично зупинили кредитування будівництва нових об'єктів.

У серпні 2009 року можна було отримати кредити лише під ліквідні об'єкти, що мають мінімум 75-процентну готовність.

## **РОЗЧИСТИТИ ПРАВОВЕ ПОЛЕ**

Найгучніші скандали, які пов'язані з діями місцевих властей, без сумніву, земельні. Ділянки під забудову, як і раніше, виділяються непрозоро. Так звані земельні аукціони частенько є прикриттям для операцій, що здійснюються місцевими органами влади в інтересах наближених компаній. Склався «вторинний ринок» землевідведень: коли маловідома компанія отримує землевідведення, яке стає фактично єдиним її активом. А потім така компанія перепродається реальному землекористувачеві. Причому до місцевого бюджету сплачується формальним покупцем одна сума, а реальний покупець на «вторинному ринку» платить за ділянку абсолютно інші гроші.

Така ситуація могла скластися в результаті дії двох чинників: відсутності єдиного для всієї країни регламенту реалізації місцевими органами влади ділянок під забудову та відсутності реального робочого земельного кадастру. Тому в першу чергу потрібно прийняти відповідні регламенти, що уніфікують та спрощують процедуру землевідведення.

*Вся процедура землевідведення, включно з інформацією про оголошення, проведення земельного аукціону і підбиття його підсумків повинна висвітлюватися на відповідних інтернет-сайтах місцевого органу влади. І потрібно форсувати створення єдиного земельного кадастру, причому такого, який дозволить зацікавленим особам отримувати в режимі онлайн інформацію про власників земельних ділянок.*

Система архітектурно-будівельного контролю свідчить про те, що вона потребує жорстко прописаного регламенту роботи і застосування нових технологій документообігу. Необхідно розробити і впровадити процедури отримання погоджень і дозволів (у тому числі – при проектуванні, будівництві і здачі об'єктів в експлуатацію) за принципом «єдиного вікна» на базі інтернет-технологій, що дозволяють в режимі реального часу відстежувати стан відповідних заявок. І, звичайно, варто було б об'єднати інформаційні потоки контрольних органів – аби одразу скоротити час, необхідний для видачі погоджень і дозволів, а також звузити можливості для корупції.

Звичайно, всі ці заходи зустрінуть люту відсіч чиновників. Проте надзвичайність ситуації вимагає і надзвичайно жорстких заходів для наведення ладу в цій стратегічній галузі економіки.

### **ПОВЕРНУТИ ГРОШІ НА БУДМАЙДАНЧИК**

Зів'яле нині іпотечне кредитування було головним драйвером, що стимулює житлове будівництво. Зараз забудовники змушені викручуватися, вони винаходять всілякі схеми продажу житла на виплат. Але все це не більше ніж півзаходи. У той самий час, різко звузилися можливості державного й місцевого бюджетів для фінансування будівництва інфраструктурних і соціальних об'єктів. Скоротився приплив заощаджень в банківську систему – як наслідок, пішли вгору депозитні ставки, а за ними і кредитні. Природно, що будівельники не готові користуватися кредитами – нинішні 25% річних їх просто доведуть до банкрутства.

Застій на ринку нерухомості і наступне падіння цін призвели до того, що банкіри різко підвищили вимоги до якості

й ціни застави, під яку видаються кредити, а також до розміру першого внеску. Фонди фінансування будівництва (ФФБ), що непогано зарекомендували себе в 2006-2008 роках, зараз просто лякають інвесторів – декілька ФФБ вже оголосили дефолт по своїх облігаціях. А це зупинило залучення грошей в галузь через даний інвестиційний інструмент.

Єдиною програмою, яка підтримує будівельну галузь, залишається виділення через аукціони державних кредитів для добудови житла, що має готовність понад 70%. Таким чином, забудовник та іпотечна держустанова, що фінансує його через уповноважений банк, беруть на себе ризики незавершення будівництва – а це головний ризик для покупця об'єкта, який ще будується, і банку, що кредитує його. Звісно, ресурси держбюджету обмежені, і розраховувати, що всі незавершені об'єкти вдасться профінансувати його коштом, не доводиться. При цьому через низьку ліквідність недобудованих об'єктів підрядні будівельні компанії втрачають замовлення і зазнають серйозних фінансових збитків. Власники швидше заморозять будівництво, ніж продадуть об'єкт за реальною ринковою ціною і тим зафіксують власні збитки. А це значить, потрібно прискорити створення давно назрілої системи заходів, які стимулюватимуть власників незавершених об'єктів до їх своєчасного введення в експлуатацію або до продажу на вторинному ринку. Така система заходів могла б передбачати фіскальні стимули, введення спеціальних умов в договори довгострокової оренди земельних ділянок та інші заходи.

Криза принесла багато бід і проблем, проте вона ж і вказала найвужчі місця галузі, а значить, і головні напрями реформ. Можливо, цей плюс коли-небудь переважить всі сьогоднішні мінуси.

## **Глава 11**

### **ВІДПОВІДЬ НА АГРАРНЕ ПИТАННЯ**

*Знамениті чорноземи можуть стати  
головним інструментом виведення  
української економіки з кризи  
і надійною базою економічного розвитку.  
Проте для цього буде потрібна  
докорінна зміну державної політики  
відносно агропрому і наведення ладу  
в землеволодінні та землекористуванні*

Здоровий глузд не дає нам пояснень, чому Україна, яка має третину світових запасів чорноземів, купує за кордоном величезну кількість м'яса та цукру, а часом навіть зерно. Сільське господарство є найбільшим одержувачем державних дотацій – тільки торік на це було витрачено близько 12 млрд грн. Агропромисловий комплекс дає до 10% ВВП країни, а до бюджету від нього не потрапляє нічого – все нівелюється дотаціями й пільгами. Таким чином, наша найважливіша конкурентна перевага виявляється для країни чи не найбільшою економічною проблемою.

Задля справедливості маємо сказати, що аграрний сектор дотується і в розвинених країнах – і часом набагато щедріше, ніж у нас. Проте природа дотацій там абсолютно протилежна. На Заході борються з надвиробництвом аграрної продукції: по-простому сказати – приплачують аграріям за те, аби вони пригальмували, не задіявали весь свій потенціал. Їхня голо-

вна мета – не допустити падіння цін і обвалу ринку. А ми намагаємося стимулювати виробництво. І боремося за те, аби ціни на сільгосппродукти були якомога нижчими.

Що ж виходить? Земля у нас краща ніж в інших європейських країнах, кліматичні умови – не гірші, держава, як може, підтримує село, і все марно. Тут пригадуються піздньорадянські роки, коли сільське господарство стало справжньою чорною дірою економіки: держава щороку вбухувала в нього мільярди повновагих рублів, а віддачі не було ніякої. І коли б не колосальний імпорт зерна, м'яса та інших сільгосппродуктів, СРСР би просто помер від голоду. Тим часом, за багатьма показниками сьогodнішній український агропром дуже деградував навіть порівняно з радянським періодом. Наприклад, якщо наприкінці вісімдесятих років минулого століття поголів'я великої рогатої худоби на території України становило 25 мільйонів, то сьогодні – всього 5 мільйонів.

Причин занепаду багато, але головних – дві. По-перше, незалежна Україна наступає на ті ж соціалістичні граблі: вона субсидує низькі ціни. А це – загибель для ринку, як можна з'ясувати в будь-якому підручнику з економіки. А по-друге, Україна не довела до кінця земельну реформу. Державна власність на сільськогосподарську землю скасована, а приватна так досі й не постала. А земля без повноправного господаря не працює – тут і в підручники заглядати не треба.

### **ПІЛЬГИ: ЛІКИ ЧИ ОТРУТА?**

Сільське господарство – дуже складна і розгалужена система, і різні підгалузі в ній мають дуже різну рентабельність. Проте всі вони сплячуть однаковий фіксований сільгосп-

податок. Він обчислюється від площі задіяних у виробництві земель. У цей податок включені дванадцять податків і зборів, у тому числі, податок на прибуток, плата за землю і збір на обов'язкове державне пенсійне страхування. Для орної землі цей податок складає 0,5% її нормативної грошової оцінки, яка в багато разів нижча від ринкової. Крім того, сільгоспвиробники залишають у своєму розпорядженні ПДВ.

Останніми роками обсяги виробництва в рослинництві наблизилися, а за окремими параметрами і перевершили показники 1990 року. Рентабельність рослинництва в цілому складала торік майже 20% – без врахування пільг і дотацій. Але це, так би мовити, середня температура по палаті. Адже при цьому великі приватні аграрні компанії добиваються рентабельності 80% при виробництві пшениці і 130% на вирощуванні соняшнику. Їм треба сказати спасибі і припинити держпідтримку. При такій рентабельності вони самі мають бути серйозними донорами народної скарбниці.

А ось так звані КСП – колективні сільськогосподарські підприємства вирощують урожаї собі на збиток. Здебільшого КСП – це колишні колгоспи, що змінили вивіску й перейшли під повний контроль колишніх голів і головних агрономів. То навіть якщо покривати збитки явно неефективних і конкурентоздатних підприємств? Таким чином, в обох випадках державна допомога не досягає своєї мети. Більш того, вона шкідлива, оскільки лише розбещує учасників процесу: одних – надприбутками за народний рахунок, інших – тим, що укріплює в них відчуття економічної безкарності.

Найбільший спад за роки незалежності був продемонстрований в тваринництві: п'ятиразове падіння виробництва свинини і майже десятиразове – яловичини. Головна причина – відсутність дешевих «довгих» грошей. Адже якщо в рос-

линництві виробничий цикл становить рік, то в м'ясному тваринництві – 2-3 роки, а в молочному – і всі сім років. Імпорт дешевого м'яса з-за кордону і політика держави, спрямована на стримування цін, просто унеможливили рентабельне господарювання для більшості підприємств, що спеціалізувалися на вирощуванні великої рогатої худоби.

Падіння виробництва яловичини і свинини частково компенсується стрімким зростанням виробництва м'яса птиці. Показник 1990 року перевершений тут вже майже удвічі. Успіх підгалузі зумовлений коротким виробничим циклом (40-50 днів). Рентабельність виробництва на сучасних великих птахофермах досягає 48 відсотків.

*З усього цього випливає незаперечний висновок: єдині податкові пільги не допомагають слабким, не потрібні сильним, демотивують і тих, і інших. А дотації, за висновком Рахункової палати, часто використовуються не за призначенням або просто розкрадаються. Скасування пільг і дотацій дозволить вивільнити не менше 25-30 млрд грн. Навіть якщо просто використовувати їх на компенсацію нинішніх драконівських відсотків за кредитами і стимулювати банки на співпрацю з агросектором, село зможе отримати широкий доступ до дешевих і довгих грошей.*

Очевидно, що комплексної державної підтримки на сьогодні потребують лише сектори великої та дрібної рогатої худоби. Звичайно, потрібно забезпечити надання довгострокових кредитів з низькою процентною ставкою безпосередньо держбанками або компенсувати з бюджету частину відсотків комерційних банків. Потрібно організувати пільгове кредитування і звільнення від податків імпорту устаткування і пле-



мінної худоби для новостворюваних великотоварних ферм. Адже зараз до 80% корів і свиней в Україні належить населенню. Про серйозну економічну ефективність вирощування їх на приватних подвір'ях говорити не варто.

Тут доречно згадати і ще один економічний абсурд. Наша держава однією рукою підтримує сільське господарство багатомільярдными дотаціями та пільгами, а іншою – вбиває його, відкриваючи кордони для імпорту м'яса, дотованого дешевого цукру і т. д. На перехідному етапі реформування вкрай важливо, використовуючи всі дозволені СОТ засоби, захистити внутрішній ринок від ввезення імпоротної продукції, аналогічної тій, що виробляється у вітчизняному АПК.

Допомогло б на початковому етапі і введення гарантованих державних закупівельних цін на рівні мінімальної рентабельності виробництва. Цей захід дозволить уникнути диктату посередників. Треба також створити умови для припливу приватних інвестицій. Тут досить полегшити і спростити процедури землевідведень і отримання дозвільних документів.

Втім, бізнес і зараз досить активний. Якщо в 2006 році підприємства галузі залучили \$32 млн інвестицій, то в 2008 – вже більше 600 млн. З такими темпами, навіть з урахуванням чинника кризи загальна потреба аграрного сектору в інвестуванні, яка зараз оцінюється в \$20-25 млрд, може бути задоволена в найближчі десять років – навіть без участі держави.

Таку поведінку капіталу легко зрозуміти. Його спонукали до цього світові тенденції зростання населення і скорочення посівних площ, різке збільшення глобальних витрат на продовольство. І він рветься на благодатні українські землі, навіть не зважаючи на ворожий інвестиційний клімат, некомпетентне державне управління і корупцію. А якщо розчистити йому дорогу, ми можемо за короткий час отримати сучасне, ефективне і

конкурентоспроможне сільське господарство. Правда, для цього потрібно вирішити ще одне наболіле питання – земельне.

## **ЗЕМЛЯ ПОЗА ЗАКОНОМ**

П'ятнадцять років тому в Україні була розпочата приватизація сільгоспземлі, десять років тому – ліквідовані колгоспи. Вісім років тому – в 2001 році прийнято Земельний кодекс, що закріплює статус землі як приватної власності. Проте з моменту прийняття Кодексу й до сьогодні діє мораторій, що забороняє торгівлю землею сільгосппризначення. Як би там не було, не менше 85% земель сільгосппризначення передані в приватну власність. І незважаючи на мораторій, ця земля фактично перебуває в ринковому обігу, тільки ринок цей – неповноцінний і кріміналізований.

Відтоді, як у селян з'явилися сертифікати на право власності на землю, вони продавалися і продаються. Чим, як не продажем, можна вважати, наприклад, жорстко прописаний договір оренди на 30-49 років з виплатою орендної плати наперед. Сільськогосподарську землю забудовники і спекулянти купують і безпосередньо, змінюючи її цільове призначення за схемою «товарне сільгоспвиробництво» – «особисте сільське господарство» – «під забудову». Змінюють, звичайно, за хабарі представникам місцевого самоврядування. Таких схем існує безліч. Вартість гектара довкола Києва при продажу ділянок кінцевим покупцям доходила до кількох мільйонів доларів. Що стосується ринку земель для ведення сільського господарства, то цінова статистика зі зрозумілих причин відсутня, проте з досвіду низки операцій, які відбулися, можна зробити висновок, що ціна гектара становить \$300-600. Тут варто нага-

дати, що в Польщі після відміни мораторію ціна гектара зростає в 14 разів – з \$250 до \$3,6 тис. У країнах Старої Європи цей показник коливається в межах \$15-30 тис.

Що дасть країні і селянам повноцінний земельний ринок? Давайте перелічимо. Вартість 40 млн гектарів українських орних земель становить не менше \$200-300 млрд. Це величезний капітал. Обіг навіть малої його частини забезпечить бюджету великі податкові надходження. А введення землі в обіг і формування її реальної ринкової вартості дозволить нинішнім власникам паїв отримувати ринкову орендну плату, а не залежати від свавілля орендарів. Поява класу реальних землевласників сприятиме розвитку агротехнологій і підвищенню родючості земель, в чому нинішні орендарі не дуже зацікавлені. Держава отримає зрозумілу й прозору базу оподаткування. Власники паїв при продажу зможуть отримувати за землю вп'ятеро, а то й ушестеро більше, ніж сьогодні.

*Безперечно, поява земельного ринку без належного законодавчого забезпечення завдасть більше шкоди, ніж принесе користі. Для початку функціонування ринку необхідне прийняття мінімального пакету законів – «Про ринок земель в Україні», «Про державний земельний кадастр», «Про державний Земельний банк» і деяких інших. Лише після складання повної карти власників землі, створення прозорих механізмів її продажу і введення необхідних обмежувальних чинників у країні може з'явитися ефективний ринок. У нас досі немає чіткого, на місцевості і на картах, розподілу земель комунальної, державної, приватної власності. Через це нерідко виникають конфлікти. Адже земля, яка не має конкретного власника – мертвий, бездіяльний капітал, джерело конфліктів і корупції.*

Необхідно визначити ціну, нижче від якої сільгоспземля продаватися не може. Це захистить інтереси продавців-власників паїв, ускладнить спекулятивні операції і унеможливить суттєве заниження ціни угод з метою ухилення від податків. Оскільки земля – ресурс стратегічний, на її обіг в інтересах держави і суспільства мають бути накладені певні ліміти. По-перше, треба обмежити розміри ділянок, що продаються або передаються на довгий термін в оренду одній людині чи компанії. Такі обмеження – від 50 до кількох тисяч гектарів – діють в більшості країн. А по-друге, держава повинна мати законодавчо закріплене право викупу землі за ціною продажу.

Центральним елементом ринкової інфраструктури повинен стати Земельний (іпотечний) банк. Ця установа буде державним агентом на ринку землі, спочатку через нього взагалі можна проводити всі операції купівлі-продажу. Земельний банк займатиметься монопольним викупом заставної землі в комбанків з подальшим продажем її через аукціони новим власникам, а також виконуватиме функції банку другого рівня при пільговому кредитуванні підприємств АПК. Крім того, вже зараз такий банк міг би працювати з операціями з правом довгострокової оренди на землю. У всьому світі це нормальна застава, під яку залучається фінансування. Наші комерційні банки з таким активом працюватимуть неохоче (втім, як і з сільгоспземлею) доти, поки не буде діяти ринок орендних прав. Викуп і подальший продаж орендних прав Земельним банком повинні стати першим елементом цього ринку. Таким чином, сільгоспвиробник отримає насправді ліквідну заставу, і кредитування АПК зросте в рази. Поява такого ліквідного і місткого ринку як земельний значно збільшить капіталізацію всієї економіки, дасть потужний імпульс розвитку багатьох галузей народного господарства.

Земельну реформу провели всі країни Східної Європи і Прибалтики, в яких були ті ж стартові умови, що і в нашої. Усі вони отримали ефективний, конкурентоспроможний аграрний сектор з перспективами динамічного зростання. Навіть Росія просунулася набагато далі від України. Чому ж нам не вдається провести очевидні дії, правильність яких доведена всією світовою практикою? Та тому що за час, поки влада зависла між соціальним популізмом і здоровим глуздом, в країні склався величезний тіньовий ринок землі і цілий клас людей, які отримують свій прибуток з кожної транзакції на цьому ринку. Багато голів місцевих рад надбали принадні статки, працюючи у зв'язці із земельними спекулянтами. Кілька серйозних скандалів, в яких фігурували мільйонні суми хабарів, стали надбанням громадськості. Але, зауважте, вкрай рідко справа доходить до суду і майже ніколи – до вироку. Це свідчить про те, що тіньовими грошима просочена вся система влади – від органів самоврядування до судів. Навести в цьому господарстві лад може тільки сильна і консолідована державна влада.

В історії людства земельне питання завжди було найгострішим і вибухонебезпечним. Багато держав, які не змогли задовільно вирішити його, просто потонули в хаосі революцій, воєн, голоду – і зрештою зникли з карти землі. Не можна допустити, аби нашу країну спіткала така ж доля.

## **Глава 12**

### **УСКЛАДНЕННЯ ВІД СПРОЩЕННЯ**

*Погано сформульована і ще гірше реалізована система податкового стимулювання й державної підтримки малого і середнього бізнесу призвела до протилежного результату. Із двигуна економіки малий бізнес перетворився на тягар для українського бюджету і прихисток для тіньового підприємництва*

Малий бізнес врятував Україну під час важкої кризи перших років незалежності. Мільйони звільнених з великих підприємств, науково-дослідних інститутів і конструкторських бюро людей пішли у дрібну торгівлю та сферу послуг. Переборовши психологічний шок, вони стали «човниками», відкривали кіоски, кафе, гаражні автомайстерні, перукарні. За кілька років цей кустарний бізнес набув цивілізованого рівня та масштабу. З малого бізнесу початку дев'яностих років минулого століття вийшли всі найуспішніші українські підприємці. І вже на початок нинішнього століття до категорії малого і середнього бізнесу належали більш 90% підприємств в країні.

Український малий бізнес складається з трьох різних частин. Перша і найбільша – ремісники й торговці. Майже вся дрібна торгівля в Україні – це малий і середній бізнес (МСБ), він домінує в овочівництві і тваринництві, в міських перевезеннях. Більша частина підрядників у будівельників – малі й середні підприємства. Типовий малий бізнес – це родинне під-

приємство, спрямоване на задоволення потреб навколишніх мешканців – роздрібна торгівля, кафе і ресторани, побутові послуги, хімчистки і перукарні, міський транспорт. Таким підприємствам не загрожує конкуренція з боку великого бізнесу, оскільки вони працюють у сферах, які йому нецікаві. І навіть великі торгово-розважальні центри (ТРЦ) або супермаркети є, по суті, конгломератами малих підприємств, і в цьому плані вони мало чим відрізняються від базарів. Основна проблема цих підприємств – в нестачі та дорожнечі торговельних і складських приміщень, у відсутності доступу до фінансування. Кількість підприємств на 10 тисяч людей в Україні в два три рази менша, ніж в країнах Європи або в США. У багатьох містах відчувається брак кафе, перукарень, СТО, кінотеатрів, книгарень. І навіть в центрі Києва складно знайти продуктову крамницю.

*Економічна криза й заборона грального бізнесу вже вирішили одну з проблем малого підприємництва – нестачу і дорожнечу приміщень. Ставки оренди за останній рік впади в рази, тисячі колишніх залів ігрових автоматів чекають на нових орендарів. Ці два чинники можуть дати відчутний стимул до розвитку малого бізнесу, проте, лише за наявності доступу до недорогих кредитів. У потенційних власників хлібних і овочевих крамниць просто немає коштів для того, щоб узяти в оренду колишній зал ігрових автоматів і провести там ремонт. Комерційні банки зараз таким підприємцям нічим допомогти не можуть і навіть не через нестачу ліквідності або завищені ставки, а через відсутність застави.*

Другий сегмент малого бізнесу – промислові підприємства, інноваційні і венчурні фірми. Проте значну частину його складають швейні фабрики й металообробні підприємства, поділені власниками на «незалежні» цехи з метою мінімізації податків. Дуже перспективним, проте в українських умовах не затребуваним сегментом, є підприємства, орієнтовані на обслуговування великого бізнесу. Саме за рахунок таких підприємств транснаціональні корпорації в Європі або США мають надзвичайно високу рентабельність. Багато виробничих операцій на умовах аутсорсингу віддаються стороннім організаціям – вони ефективніші при вирішенні вузького кола завдань. Але в Україні домінує концепція вертикальної інтеграції. Крупні заводи у нас інколи перетворюються на відокремлені господарські системи, що мають власні шахти, колгоспи, ткацькі фабрики й домобудівні комбінати. Всі ці непрофільні підприємства, як правило, планово збиткові, але за них тримаються через побоювання, що конкурент монополізує той чи інший ринок і в потрібний момент не дасть можливості купити, скажімо, будматеріали, спецодяг або навіть продукти для заводської їдальні. Цю проблему можна вирішити лише шляхом створення ефективного антимонопольного законодавства і зміцнення Антимонопольного комітету.

Серед малих промислових підприємств є невелика, але дуже перспективна частина фірм, заснованих колишніми інженерами, науковими співробітниками, фармацевтами й радіофізиками з метою реалізувати свої відкриття та бізнес-ідеї. Ці фірми можуть в майбутньому вирости у великі підприємства або навіть транснаціональні корпорації. У нас поки не з'явилося жодної такої фірми, а талановиті інноватори для реалізації своїх амбіцій мусять виїжджати за кордон. Одна з причин такого стану речей – відсутність державної системи



підтримки венчурного бізнесу, тобто підприємств, орієнтованих на практичну реалізацію технічних новацій. Детальніше про цю проблему читайте в главі «Інноваційний коридор у майбутнє». Тут же ми тільки констатуємо, що для поживлення інноваційного процесу держава повинна виробити систему законодавчої, фінансової й організаційної підтримки.

### **УСЕ ДАЛІ В ТІНЬ**

Останніми роками в секторі малого й середнього бізнесу дедалі помітніші деструктивні тенденції. Кількість зайнятих на малих підприємствах перестала зростати, як і число самих підприємств. Малий бізнес почав іти в податкову тінь. Зокрема, за офіційними даними, на малих підприємствах працює трохи більше двох мільйонів людей, а в реальності їх більше шести мільйонів. Із двигуна економіки малий бізнес перетворився на тягар для українського бюджету і прихисток тіньової економіки. Сукупний прибуток малих і середніх підприємств востаннє був позитивним в далекому 2000 році (трохи більше 1 млрд грн).

Одна з причин — спрощена система оподаткування малого бізнесу, створена наприкінці дев'яностих. Сама по собі ідея хороша, але вона була недостатньо глибоко пропрацьована в законах, і це призвело до викривлення її суті. Спрощена система стала одним із найбільш популярних способів ухиляння від податків. Наприклад, тривалий час «спрощенці» мали право ввозити імпорتنі товари фактично без сплати ПДВ. Вони були зареєстровані як платники ПДВ, але він формально включався в суму єдиного податку. Таким чином можна було ввезти товару на 500 000 гривень, сплативши не

100 000 гривень, як вимагає закон, а всього 2400 гривень податку. Уряд нічого не міг зробити з цією проблемою, поки митниця не почала, порушуючи закон, відмовляти таким підприємцям в оформленні товару.

Найчастіше «спрощенців» використовують під час махінацій з ПДВ і податком на прибуток. Наприклад, підприємства, що працюють за спрощеною схемою, лише вдають, що продають товари, надають послуги або виконують роботи і виписують контрагентам податкові накладні. Це дає можливість звичайним підприємствам зарахувати суми ПДВ, сплачені під час придбання товарів або послуг у «спрощенців», в податковий кредит, а потім претендувати на зменшення податкових зобов'язань на відповідну суму. У теорії скарбниця при цьому нічого не втрачає оскільки «спрощенець» повинен заплатити ПДВ. Проте сума податкових зобов'язань спрощенця-фізособи обмежена двомастами гривнями на місяць. У сферах діяльності, де немає значних накладних витрат (маркетинг, реклама, консалтинг), «спрощенець» може отримати додану вартість в розмірі 400-500 тис. гривень з видачею податкових накладних на відповідну суму і заплатити не 80-100 тисяч гривень ПДВ, а 2400 грн єдиного податку. Саме на цій особливості чинного законодавства тримається велика частина схем із конвертації коштів в Україні – начебто для надання, по суті, фіктивних послуг підприємець укладає договір з реальним підприємством, на його рахунок переказується плата за «рекламні» або «маркетингові» послуги, він переводить у готівку свою виручку і за певний відсоток повертає замовникам вже готівкові гривні.

*За даними ДПАУ, тільки в 2008 році з 80 млрд грн, які відомство планувало отримати у вигляді сплати ПДВ суб'єктами господарювання, що працюють за спрощеною схемою оподаткування, до бюджету надійшло тільки 2 млрд грн.*

Уряд не раз намагався перешкоджати спробам великих підприємств використовувати спрощену систему для ухиляння від податків. Час від часу приймаються відповідні постанови, але потім під тиском лобістів скасовуються. Політики-популісти влаштовують багатолюдні маніфестації протесту проти спроб властей реформувати спрощену систему оподаткування. Зокрема, наприкінці минулого року їх зусиллями було заблоковано ухвалення нового закону про місцеві податки і збори замість чинного нині урядового декрету 1993 року.

### **ПРОСТОТА Й ПРОЗОРИСТЬ**

Україна займає 145 місце серед 181 країни в рейтингу Всесвітнього банку і Міжнародної фінансової корпорації, який оцінює умови ведення бізнесу. Українським компаніям й надалі необхідно платити 99 видів податків і витратити на це 58,4% своїх прибутків, тоді як середній світовий показник становить приблизно 40%. Для отримання всіх дозволів і ліцензій на будівництво, а також підключення до комунальних мереж, українським компаніям потрібно більше 420 днів. Тоді як середні часові затрати в СНД на одержання аналогічних дозволів забирають близько 250 днів, а в більшості західних країн всі ці питання вирішуються за один-два тижні. Цей

невеликий перелік робить зрозумілим прагнення нашого малого бізнесу піти в податкову тінь.

*Розвивати малий і середній бізнес в умовах складної й непрозорої дозвільної системи і жорсткого пресингу контрольних органів неможливо. Відповідно, вищим політичним рішенням має бути радикально зменшена кількість перевірок, суттєво спрощена фінансова звітність, уніфіковані дозвільні процедури для малого бізнесу, запроваджена поширена в світі система «єдиного вікна».*

Крім того, державі необхідно подбати про створення єдиної програми з формування звітності малого бізнесу, єдиної інформаційної бази з такими звітами, а також єдиної держпрограми перевірок малого бізнесу з повноцінним доступом до неї всіх учасників процесу – як з боку бізнесу, так і з боку контрольних органів і судової влади.

Треба різко зменшити кількість перевірок МСБ з боку контрольних органів і місцевих властей – до одного разу на три роки. При цьому необхідно скорочувати і кількість контрольних дій з дотримання податкового, валютного, митного, бюджетного законодавства, оскільки саме ці перевірки частіше за інших змушують бізнес витратити свій робочий час на підготовку величезної кількості документів і доказів своєї правоти.

Однією з головних умов реформи системи контролю МСБ повинна стати відмова від дублювання перевірок МСБ по податках і зборах різними органами контролю. Необхідно розробити механізм взаємодії та координації фіскальних органів між собою. У тому числі – і з допомогою єдиної інформаційної системи, через яку плани перевірок на поточний звітний пе-

ріод мають бути доступні підприємцям через публічний електронний календар. Метою фіскальних органів має стати не покарання за неправильне ведення обліку і звітності, а надання допомоги підприємцям в грамотному обчисленні і своєчасній сплаті податків.

Але головна проблема сьогодні полягає в самій системі податкового стимулювання малого і середнього бізнесу. Застаріла система класифікації видів діяльності МСБ створює умови для масових махінацій з пільговим податковим статусом. Крім того, якщо дрібних підприємців сьогоднішні обмеження обсягу реалізації та ставки податку в цілому влаштовують, то бізнес, який розвивається, в умовах кризи не може переходити на загальну систему оподаткування.

Аби не провокувати бізнес йти в тінь і працювати через «оптимізаторів», необхідно підняти планку обсягу реалізації для платників єдиного податку до мільйона гривень. Варто також диверсифікувати ставку податку залежно від виду діяльності підприємства. Потрібно змінити і класифікатор видів діяльності, за якими можна отримати пільговий податковий статус, відокремити сферу послуг (в першу чергу, консалтинг, посередницьку діяльність і тому подібне) і торгівлю від виробництва та реалізації продукції (власного виробництва).

Зокрема, щоб уникнути махінацій з податковим статусом МСБ, необхідно більше уваги приділити звітній документації МСБ, що надають посередницькі послуги і послуги консалтингу.

## РОЗЧИСТИТИ ДОРОГУ ДО ГРОШЕЙ

Внесок малого і середнього бізнесу у ВВП України становить тільки 15%, а в розвинених країнах Заходу він досягає 70%. Про необхідність реформувати систему податкового стимулювання малого підприємництва ми вже сказали. Іншою причиною недорозвиненості МСБ є недоступність кредитних ресурсів.

Підприємницька логіка, економіка в малому і середньому бізнесі докорінно відрізняється від бізнесу великого. Малий бізнес має родинний характер і спрямований не тільки і не стільки на отримання прибутку, скільки на організацію самозайнятості засновника підприємства і членів його сім'ї, реалізацію його амбіцій і життєвих цілей. Відповідно, такі підприємства досить добре переживають початок економічної кризи – вони можуть працювати при рентабельності, близькій до нуля. Проте вони дуже важко і довго виходять з кризи – дається взнаки нестача інвестицій і власного капіталу. Враховуючи ці особливості уряди розвинених країн створюють або субсидують створення спеціалізованих фінансових установ, орієнтованих на обслуговування малого бізнесу. Адже звичайним банкам або економічно не вигідно, або законодавчо неможливо обслуговувати таких клієнтів через відсутність ліквідних застав. Таким чином, Україні потрібен державний або напівдержавний банк, орієнтований саме на цю категорію клієнтів. За зразок можна взяти німецький банк сприяння малому і середньому підприємству «KfW Mittelstandsbank». Здебільшого завдяки цьому банку, створеному в 1948 році, Німеччина змогла швидко відновити свою економічну потужність після поразки в Другій світовій війні. Такий банк повинен надавати довгострокові кредити під невеликі відсотки, можливо, без за-

стави і під державні гарантії. При цьому кредити мають бути обов'язково цільовими, тобто виділятися лише під реалізацію проектів в тих сферах, які держава вважає ключовими, – наприклад, у галузі енергозаощадження, ЖКГ або в сільському господарстві. Такі кредити підприємець не зможе витратити не за призначенням. А значить, вони не призведуть до розкручування інфляції, але сприятимуть зростанню зайнятості і збільшенню інвестицій в тих секторах, які цікаві для держави.

Проте тільки через створення спеціалізованого банку проблеми, що накопичилися в малому і середньому бізнесі, вирішити не вийде – держава повинна докладати значні зусилля для створення особливого підприємницького середовища. Необхідно створити або стимулювати створення консалтингових, страхових, аудиторських, юридичних та інших сервісних компаній, орієнтованих на обслуговування саме таких клієнтів. Можливе навіть субсидування створення таких компаній, наприклад, через низькі ставки оренди державного або комунального майна. У багатьох країнах держава стимулює розвиток малого бізнесу через надання йому преференцій під час проведення державних закупівель. Наприклад, такі пільги існують в США і Російській Федерації. Там держава зобов'язана витратити певну частку бюджетних коштів, виділених на держзакупівлі, саме на фінансування контрактів з малими і середніми фірмами, а такі фірми мають певні пільги під час проведення тендерів.

Малий бізнес допоміг Україні вибратися з кризи початку дев'яностих. Він здатний виконати цю функцію і в нинішній кризі. Державі потрібно тільки прибрати створені нею самою ж перешкоди і запропонувати розумну систему мотивацій. Решту бізнес зробить сам.

## **Глава 13**

### **ІННОВАЦІЙНИЙ КОРИДОР У МАЙБУТНЄ**

*Україна здатна впродовж короткого часу  
переорієнтувати свою економіку на випуск інноваційної  
продукції з високою часткою доданої вартості.  
Для цього необхідно реформувати академію наук,  
створити державний венчурний фонд  
і надати підтримку молодим інноваційним компаніям,  
які активно працюють на світовому ринку*

Хто відстає у техніці, той відстає в усьому. І замало просто володіти певним набором передових технологій. Потрібно мати потужну, налагоджену машину з розробки і впровадження власних інновацій. Машину, котра доводила б досягнення вчених та інженерів до стадії комерційно успішного продукту. Необхідно мати відповідну систему підготовки кадрів, здатних ефективно брати участь у міжнародному науковому обміні ідеями, брати у світової наукової спільноти все найцінніше і передове.

Україна такої машини не має. Є лише окремі деталі – старі технологічні нароби, залишки наукових шкіл, потужна наукова діаспора, розпорошена по всьому світу, фанатичні й успішні підприємці-інноватори. Однак усі ці частини існують окремо одна від одної – єдиного інноваційного контуру немає. А створити його життєво необхідно, це – без перебільшення – питання національної безпеки. Адже легких часів попереду не обіцяють. Нам доведеться робити жорсткий вибір – деградація, що прискорюється, і згасання або важкий і довгий під-



йом. Період ілюзій стосовно необтяжливого руху до ще більшого достатку завершився.

Сьогодні від української влади потрібне чітке цілепокладання, оформлене у цілісну систему технологічних коридорів, які спонукають ринкових гравців вкладати гроші в дослідження та модернізацію виробництва. Така система дозволить об'єднати, врешті-решт, політичну волю держави з підприємницькою стихією. Немає сенсу планувати технічний прогрес аж до останнього гвинта, як це було у плановій економіці, однак залишати все на волю ринку теж не можна.

Діяти потрібно швидко, бо й так втрачено багато часу. Та й конкуренти не сплять. Теперішня світова криза через кілька років неминуче викличе нову інноваційну хвилю. На прибрану галявину прийдуть молоді амбітні гравці, отямляться і технологічні лідери минулих епох. Якщо ми не братимемо участі у наступному заїзді технологічних перегонів, то нового шансу не буде.

### **ЯК ЗАПУСТИТИ ПРОЦЕС**

Найбільш популярна у світі форма державної підтримки інноваційної діяльності – через технологічні парки (інша назва – промислові парки), які отримують певні податкові та інші пільги від уряду. На території технопарків розташовуються науково-дослідні, освітні інститути, промислові та інвестиційні компанії, ділові центри. Завдяки цьому студенти чи вчені можуть не тільки вигадувати щось нове й перевіряти свою ідею в лабораторії, а й залучати інвесторів до створення підприємства для реалізації свого винаходу. Зосередження на одній території великої кількості вчених призводить до виникнення

поживного середовища, в якому з'являється безліч ідей, винаходів і наукових концепцій.

Найголовніше – винахідники думають не тільки про технічний бік своїх ідей, а й про те, як за допомогою цього винаходу можна заробити гроші. Розробивши бізнес-план і згуртувавши команду, спроможну реалізувати цей проект, автори презентують його інвесторам. За участі інвесторів виникають малі наукомісткі підприємства, так звані «стартапи». За статистикою, одна вдала інвестиція в «стартап» дозволяє окупити три десятки невдалих. У середньому виграшними бувають три інвестиції з десяти, два «стартапи» банкрутують, не витримавши конкуренції, проте окупають видатки інвесторів. Вклавши кошти в десяток «стартапів», інвестор може розраховувати на середню річну прибутковість не менше 40%.

В Україні також були спроби пожвавити інноваційний процес за допомогою технопарків. Ініціаторами виступили три НДІ, що входять до структури Національної академії наук – київські Інститут електрозварювання та Інститут фізики напівпровідників, а також харківський Інститут монокристалів. У 1999 році парламент ухвалив розроблений ними Закон «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків». Незабаром були організовані ще тринадцять таких парків.

Однак згодом виявилось, що наші технопарки створювалися не так для задоволення потреб економіки у нових технологіях, як для збереження наукової бази НДІ та утримання кадрів. Тобто надані їм преференції виявилися лише засобом виживання, а в багатьох випадках – і джерелом корупції. У згаданому законі була передбачена низка податкових і митних пільг. Наприклад, ввезення імпортного обладнання, необхідного для виконання інноваційних проектів у технопарках, звільнялося від сплати ПДВ і митних зборів. Податки на прибу-

ток і ПДВ направлялися не в бюджет держави, а у спецфонди, і могли бути використані винятково на інноваційну діяльність.

Наявність пільг в результаті призвела лише до дискредитації технопарків, а випадки неправомірного їх використання набули широкого розголосу. Тільки у минулому, 2008 році, сталося два таких випадки: певна кондитерська фабрика зареєструвала як інновацію новий вид обгорток для цукерок, а один із криворізьких гірничо-збагачувальних комбінатів став учасником технопарку після реєстрації нового способу комкування окатишів. Не визначившись остаточно зі стратегією підтримки інновацій, держава то скасовувала пільги, то відновлювала їх.

Стало очевидно, що Україні необхідно уважно придивитися до прикладу європейських чи американських технопарків. Там ініціаторами створення зазвичай виступають університети спільно з регіональною владою. Самі технопарки розташовуються в одному приміщенні чи на одній території – тільки за такої умови можна забезпечити їй постійний творчий обмін між членами колективу, і дієвий контроль. А у нас часто буває, що підрозділи і працівники технопарку розкидані по різних офісах, підприємствах і навіть квартирах. Крім того, в іноземних технопарках прийнято скрупульозно слідкувати за витрачанням виділених на проект коштів, вони регулярно проводять зовнішній аудит. Адміністраціям технопарку зовсім не байдуже, звідки клієнт візьме кошти для погашення виділеного кредиту – він повинен заробити їх своїм реалізованим проектом, а не прокруткою грошей деінде.

І звичайно, варто мінімізувати пільги. Вони можуть стосуватися лише оренди приміщення та імпорту необхідного обладнання (якщо воно не виробляється в Україні). Оскільки йдеться про невеликі наукомісткі компанії, до них необхідно застосовувати принципи спрощеного оподаткування. Виняток

з цього правила може бути зроблений лише для компаній, які експортують послуги (наприклад, офшорне програмування). Для них податковий режим має бути не гіршим, ніж у технопарках сусідніх країн – Румунії, Угорщини, Білорусі, Росії.

Можна не сумніватися, що Київський, Харківський і Львівський політехнічні інститути, Одеський, Вінницький і Херсонський держуніверситети та низка інших інститутів захочуть створити технопарки за новим законодавством. У створенні технопарків нового типу дуже зацікавлені українські ІТ-компанії, а також фірми, котрі продають за кордон високотехнологічні послуги.

## ВЕНЧУР І ДЕРЖАВА

Якщо в українських технопарках участь приватного інвестора не передбачена, то в іноземних він є однією з ключових фігур інноваційного процесу. Венчурні (від слова venture – ризик, шанс) інвестиції – різновид прямих вкладень в акціонерний (статутний) капітал компанії в обмін на частку в капіталі. Тобто, інвестор вкладає кошти без забезпечення (застави, банківських гарантій тощо) і натомість отримує певні права з управління підприємством. Завдяки таким інвестиціям невелике підприємство одержує можливість вийти на більш високий рівень, його вартість зростає в кілька разів. Після цього (зазвичай, через 5-10 років) венчурний інвестор продає свій пакет акцій за новою вартістю. Популярний на Заході шлях виходу з компанії – продаж її акцій на біржі.

Сучасна венчурна інфраструктура стала формуватися після Другої світової війни. Занепокоєні застоєм у повоєнній промисловості, американці створили на початку п'ятдесятих інститут

SBA (Small Business Administration) і ухвалили закон про інвестиції в малий бізнес. Закон передбачав створення так званих SBIC (Small Business Investment Companies), власний капітал яких забезпечувався не лише приватними джерелами, а й державою (ще й на пільгових позикових умовах). Тобто, якщо SBA схвалювала якийсь проект, то до вкладених інвестором трьох тисяч доларів могли додатися ще дев'ять тисяч державних.

У шістдесятих роках минулого століття починають діяти перші такі компанії. Їхні творці дуже швидко зрозуміли, що головне у цьому бізнесі – не фінансова допомога жовторотим фірмам, а інвестування в них власного підприємницького досвіду. Завдяки цьому молода компанія отримує не тільки необхідні для розвитку кошти, а й зв'язки, а також можливість правильно вибудувати свої бізнес-процеси.

Венчурний бізнес не дарма асоціюється з інноваціями. Саме інноваційні ідеї і технології можна у стислі строки вивести на ринок, де вони одразу ж стають затребуваними і можуть принести значний прибуток. Водночас, у ентузіастів-винахідників цих технологій часто немає коштів чи навичок, аби довести свою ідею до комерційного використання. Не дивно, що більшість американських венчурних фондів зараз зосереджені в Сіліконовій долині – найбільшому у світі технопарку.

*Фінансування інноваційної діяльності лише з держбюджету неефективне – навіть у тому випадку, якщо держфонд очолюють кришталево чесні люди, непричетні до корупційних схем. Чиновник не може визначити, які проекти мають перспективу, а які ні. Однак якщо у проект вже вкладені недержавні кошти, це означає, що приватний бізнес провів необхідну експертизу і докладе всіх зусиль, аби проект відбувся. Тоді й держава може інвестувати.*

Якщо у США держава фінансує до 75% вартості проекту, то в Китаї – до 90%, у Фінляндії – до 80%. І це головний показник серйозності заявки країни на технологічне лідерство. Інвестуючи у створення інноваційних компаній, держава отримує їхні акції і надалі може розраховувати на дивіденди чи на прибуток від продажу своєї частки. Завдяки цьому кошти, які перебувають в обігу такого венчурного фонду, постійно зростають.

Нам давно потрібно взяти на озброєння світовий досвід і створити державний венчурний фонд, здатний частково фінансувати наукомісткі розробки. Тим більше, що українські приватні венчурні компанії вже здійснюють свої перші проекти. Наразі таких компаній не більше десяти, і вони особливо зацікавлені в тому, аби поділитися ризиками з державою. Серед них: SigmaBleyzer, "Техінвест", CINTECH-Ukraine, Startuplab. Союзником держави у цьому питанні могло б виступити і українське земляцтво у Силіконовій долині.

## НАУКА, ВІДОКРЕМЛЕНА ВІД ЖИТТЯ

У спадок від Радянського Союзу Україні залишився величезний науковий потенціал. Вітчизняні вчені займали лідерські позиції у фізиці, електрозварюванні, обчислювальній техніці, ракето- і літакобудуванні, багатьох інших галузях науки і високих технологій. У Харкові вперше в СРСР був розщеплений атом, у Києві – створений перший у континентальній Європі і третій у світі комп'ютер.

Значна частина цього спадку втрачена. І хоча Україна, як і раніше, зберігає лідерство у низці наукових дисциплін (наприклад, у створенні Великого адронного колайдера брали участь 130 українських вчених з дев'яти науково-дослідних

інститутів Києва та Харкова), маємо визнати: вітчизняна наука згасає. В Україні середній вік кандидата наук – 51, доктора наук – 62, академіка – 71 рік. При цьому розквіт наукової діяльності вченого припадає на період від 40 до 50 років. Молодим вченим не вистачає обладнання, можливостей для публікацій, участі в дослідженнях. Та й заробітна плата значно нижча, ніж у їхніх європейських колег. Талановита молодь виїжджає з країни в наукові інститути Європи та США.

Щороку на наукові дослідження Україна виділяє близько мільярда доларів. Але понад 80% цієї чималої суми спрямовується на заробітну плату 43-м тисячам співробітників, які працюють в структурі Національної академії наук і галузевих академій. Власне на дослідження залишаються крихти.

*Давайте порівняємо: у складі НАНУ нараховується 170 інститутів, у яких працює майже 20 тисяч вчених, у тому числі 182 академіка і 343 члена-кореспондента. А ось німецький аналог нашої академії – Спілка Макса Планка – об'єднує лише 76 інститутів, у яких працюють 11 тисяч наукових співробітників. Французька академія наук CNRS налічує 11,5 тисяч вчених. При цьому річний бюджет німецької академії складає 1,7 млрд. євро, французької – 3,2 млрд. євро, тоді як бюджет НАНУ цьогогоріч дорівнює 260 млн. євро. Тобто вчених і інститутів у нас набагато більше, ніж у провідних наукових держав Європи, проте на одного вченого держава витрачає у 20 разів менше, ніж у Франції.*

Відтак запитання: навіщо Україні така кількість інститутів і академіків? А річ у тім, що у нас з радянських часів майже не змінилася система організації наукового процесу. СРСР був

закритою державою, він не брав участі у міжнародному розподілі праці – в тому числі, науковому. Доводилося по-новому винаходити дуже багато з того, що вже давно було винайдено на Заході. Тепер ситуація радикально змінилася, а відповіді на ці зміни відповідною перебудовою управління науки українська влада поки що не змогла. Керівництво НАНУ вимагає, щоб фінансування академії становило закріплені у законі 1,7% ВВП (зазвичай, менше 1%). При цьому незалежні спеціалісти стверджують, що фінансування науки можна навіть скоротити. Головне – розумно розпорядитися бюджетними грошима.

Реформа академічної науки – справа болісна, невдячна, але абсолютно необхідна. Українська наука сьогодні схожа на чорну діру в національному бюджеті, замість двигуна інновацій вона перетворилася на гальмо.

У першу чергу, необхідні значне скорочення кількості наукових проектів НАНУ і омолодження наукового персоналу. Базою для переатестації української науки повинні стати два показники: імпакт-фактор (рейтинг) зарубіжних журналів, у яких вчений публікується, та індекс цитування його робіт. Вчені з високим індексом цитування могли б стати керівниками цілих напрямів в українській науці, а з нульовим – будуть змушені йти на пенсію чи змінювати кваліфікацію. Крім того, потрібно провести аудит усіх інститутів, національної і галузевих академій.

За рахунок масштабного скорочення безперспективних наукових закладів (а таких у нас переважна більшість) можна буде сконцентрувати кошти на кількох проривних напрямках. При цьому визначати такі напрями повинна не наша академія, а спеціально організована міжнародна експертна комісія.

Навіть у фундаментальній науці є надзвичайно широкі можливості державно-приватного партнерства. Прикладом може слугувати угорський Collegium Budapest, створений у



1991 році. Уряд надає йому політичну підтримку, представляє його як національне надбання, але пряме державне фінансування складає лише десять відсотків. Решта – кошти спонсорів, зацікавлених у іміджевій рекламі.

Такі інститути (їх може бути три-чотири на країну) також були б платформою для взаємодії з європейськими офіційними науковими структурами (CERN, Academia Europaea, GEANT, ERASMUS), у тому числі і для залучення грантів в українські наукові проекти. Ці інститути повинні бути незалежними, з прозорою фінансовою звітністю. Органом управління має бути вчена рада, до складу якої входили б відомі науковці, у тому числі й іноземці. Зарплата вчених повинна бути наближена до європейського рівня. Це забезпечило б привабливість роботи в інституті й дозволило заповнити вакансії на основі відкритого конкурсу. Причому, приймати рішення буде експертна рада із вчених зі світовим ім'ям з різних країн, що є найважливішим принципом формування штату співробітників.

Також світовою практикою виправдано створення одного чи двох центрів фундаментальної освіти (схожі центри існують, наприклад, у Москві при Інституті ядерних досліджень та Інституті теоретичної фізики ім. Л.Ландау при Об'єднаному інституті ядерних досліджень в Дубні).

### **ПРОГРАМУЄМО ПРОРИВ**

У минулому році, за підрахунками експертів, Україна експортувала програмного забезпечення (ПЗ) на півмільярда доларів. Це небагато, якщо порівнювати, наприклад, з експортом продукції чорної металургії (23 млрд доларів у 2008 році). Але важлива тенденція: експорт програмного забезпечення

щороку подвоюється і може вже за кілька років посісти перше місце в асортименті вивозу української продукції за кордон. Проблема ж полягає у тому, що значна частина цієї індустрії перебуває в тіні.

*Специфіка виробництва ПЗ така, що державні структури не можуть проконтролювати обсяги виробництва, продажу та експорту. Адже програмне забезпечення легко передається з України в інші держави по інтернет-каналах, а зарплату вітчизняні програмісти отримують на картки, емітовані у західних банках. Крім того, тіньовому розвитку індустрії сприяють проблеми, властиві всій українській економіці: суперечливість податкового законодавства і система роботи власне податківців. Добре відома проблема неповернення податковими органами ПДВ при експорті. Якщо українські заводи змушені миритися з такою ситуацією, то виробники ПЗ легко переносять всі транзакції в інтернет.*

Програмне забезпечення є об'єктом авторського права. Відповідно до законодавства, при продажу ліцензії на використання об'єкта авторського права податок на додану вартість сплачуватися не повинен. Тим не менш українські податківці наполягають на виплаті ПДВ. А це спонукає програмістів приховувати реальні масштаби своєї роботи.

Загалом українське податкове законодавство дискримінує компанії, які виробляють продукцію з високою часткою доданої вартості. Необхідно забезпечити виконання законодавства в частині своєчасного відшкодування ПДВ розробникам програмних продуктів – це дозволить індустрії працювати легально.

Обсяг світового ринку офшорного програмування наближається до 50 млрд доларів і щороку ця сума збільшується приблизно на третину. Наші програмісти високо котируються на цьому ринку. Відтак Україна може суттєво збільшити кількість замовлень на виробництво програмного забезпечення. Заважає цьому непрозорість індустрії. Річ у тім, що великі західні компанії, розміщуючи замовлення на виробництво ПЗ, прагнуть працювати з публічними і легальними партнерами. В іншому випадку існує великий ризик, що нікому не відомий та ще й нелегальний колектив розробників може одного разу зникнути, не довівши роботу до завершення. Наразі замовлення від великих світових виробників отримують компанії з Чехії, Росії та інших країн-сусідок України. Частина роботи вони згодом все одно передають у нашу країну – зарплата українських програмістів нижча, ніж у Європі чи Росії. У цьому випадку основний прибуток отримує іноземна компанія. Не маючи можливості відкрито працювати на внутрішньому ринку, деякі вітчизняні компанії легалізуються за межами України, наприклад, в американській Силіконовій долині чи на Кіпрі.

Поміж тим, у Росії та Білорусі вже створені технопарки для виробників ПЗ, причому цим технопаркам надані доволі серйозні податкові пільги (у першу чергу – по податках на заробітну плату). Це дозволяє компаніям цих країн знижувати вартість своєї продукції і таким чином отримати конкурентну перевагу порівняно з українськими підприємствами. Відтак і нам треба створювати технопарки, податковий режим у яких буде не гіршим, ніж у сусідніх країнах. Або принаймні надати компаніям галузі спеціальний податковий режим, який дозволить на рівних конкурувати з російським чи білоруськими організаціями.

На відміну від більшості інших секторів виробництва, програмування не потребує масових інвестицій, споживає мало енергії й зовсім не шкодить навколишньому середовищу. М'які й точкові заходи стимулювання з боку держави можуть дати величезний ефект. Індія, наприклад, за півтора десятка років пробилася в лідери галузі і виробляє зараз програмних продуктів на 25 млрд доларів на рік. Чим ми гірші?

## **Глава 14**

### **КОМУНАЛЬНА РЕВОЛЮЦІЯ ЧИ КОМУНАЛЬНА КАТАСТРОФА**

*Запит на реформу  
житлово-комунального господарства  
назрів і згори – на рівні держави,  
яка вже не може субсидувати  
хронічно збиткову галузь ЖКГ,  
і знизу – з боку населення.  
Протидія залишається посередині  
– на рівні місцевих органів влади  
та комунальних підприємств,  
які хочуть зберегти свою монополію  
на цьому величезному ринку,  
не допустити туди ні приватний бізнес,  
ні громадський нагляд,  
ані державний контроль.*

У всьому світі сфера комунальних послуг вважається одним із найбільш прибуткових та надійних ринків. Це - ідеал будь-якого капіталіста: попит на його продукти та послуги (електрика, тепло, вода, каналізація, вивіз сміття, прибирання території і так далі) абсолютно стабільний і навіть кризи його не знижують, шукати споживача не треба - він завжди на місці. Втім, й інтереси жителів мають потрійний захист. По-перше, тарифи встановлює спеціальний державний орган. По-друге, муніципальна влада здебільшого має частку в таких підприємствах і завжди - докладний контракт. Ну і сам влас-

ник житла або об'єднання власників (кондомініуми) ніколи не дозволить себе образити.

В Україні ж система житлово-комунального господарства безнадійно збиткова, багато її фрагментів просто розвалюються на очах, як і саме житло. За роки незалежності було багато спроб навести лад у цій галузі. З останніх можна згадати «Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки». Однак вона завершилася нічим, і в червні 2009 року парламент прийняв ще одну програму з такою ж назвою, але вже до 2014 року. Очевидно, на неї чекає аналогічна доля.

### **ПРИБУТКИ З ПЛАНОВИХ ЗБИТКІВ**

Коли йдеться про причини невдач у сфері реформування комунального господарства, політики нарікають на населення: мовляв, люди наші з радянських часів звикли до нечуваної дешевизни, яку дає державне субсидування комунальних послуг і не готові платити за них повну ринкову ціну. А значить, скасування субсидій призведе до соціального невдоволення, яке особливо небажане на тлі постійної політичної кризи. Ці розмови тривають з року в рік, і зростання комунальних тарифів вже зробило їх безглуздими.

*Насправді, головна проблема полягає в тому, що наших чиновників і керівників комунальних підприємств, які теж, по суті, є держчиновниками, повністю влаштовує планово-збиткова система, яка забезпечує їм монополію на комунальні послуги та повний контроль над величезними фінансовими потоками. Їх дохідна база цілком не залежить від ефективності роботи: держава завжди покриває збитки з бюджету – це означає з грошей платників податків.*

Тобто, ми оплачуємо комунальні послуги двічі: один раз – за рахунками від ЖЕКу, вдруге – з податків. Крім того, платить економіка. Адже держава намагається покрити збитки комунального сектору за рахунок підприємств, для яких тарифи набагато вищі. Це, по-перше, зменшує конкурентоспроможність та ефективність української економіки, а значить, знову ж, негативно позначається і на зарплаті, і на робочих місцях, і на бюджеті країни.

Такі «ножиці» створюють ще одне поле для махінацій: комунальники часто перекидають свою продукцію з житлового сектору у виробничий й різницю кладуть до кишені. Ось приклад. Зараз середній рівень нормативних втрат у водоканалах – 40-50% (випаровування води у водосховищах, трубах, несанкціонований відбір води). Ця величезна цифра, несумірна з втратами в мережах розвинених країн: там вони в півтора-два рази менші. Такі втрати фактично в повному обсязі закладені у тариф (тобто, споживачі оплачують, в тому числі, і вкрадену воду, і воду, що випарувалась). На думку експертів, реальні втрати в мережах значно менші. Водоканали можуть двічі продати частину різниці в обсягах спожитої та поставленої води: надлишки перенаправляють на комерційні об'єкти, які активно розвиваються й вимагають великої кількості води

– автомийки, супермаркети, заклади громадського харчування, промислові підприємства.

Масового характеру набули й махінації з енергоносіями (вони ґрунтуються на різній вартості для різних груп споживачів, і особливо на теплоелектростанціях при виробництві електроенергії і теплової енергії, коли тепло є побічним продуктом вироблення електрики), а також проведення взаємозаліків, завищена вартість кошторисів на ремонт і багато іншого. Словом, можливостей для крадіжок у комунальному секторі не злічити.

## **ЗАГРОЗА НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ**

Усе це призвело до того, що питання житлово-комунального господарства почали обговорюватися навіть на засіданнях Ради національної безпеки і оборони України. Тобто, проблема набула статусу загрози національній безпеці. І це правильна оцінка. Адже основна частина житлового фонду України побудована за часів СРСР, і за два десятки років недофінансування та неефективного управління майже всі комунальні системи опинилися в катастрофічному стані. Втрати води, тепла та електроенергії сягнули неприпустимих величин, різко зросла кількість аварій та відключень. Якщо так буде й надалі, то на нас чекають масштабні комунальні катастрофи - з відключенням від тепла, води та енергії цілих міст, на зразок того, що сталося кілька років тому в Алчевську.

Кожен третій житловий будинок потребує капітального ремонту. В аварійному стані перебуває більше третини водопровідних, каналізаційних та теплових мереж, близько 30% теплових пунктів, більше 20% мостів і доріг. Потребують заміни



87% міського електротранспорту, 70% автотранспорту, який використовується у сфері облаштування територій, 40% насосного обладнання та котлів, 20% ліфтів. Не відповідають санітарним нормам більше половини полігонів твердих побутових відходів. Щороку збільшується кількість несанкціонованих сміттєвих звалищ.

В урядовій програмі реформування ЖКГ передбачено виділення на термінові заходи з модернізації комунального господарства країни 23 млрд гривень, але цих грошей у бюджеті немає й не передбачається. Сьогодні, в умовах кризи, майже всі витрати національного бюджету йдуть на соціальні виплати. Крім того, в умовах глибокої корумпованості житлово-комунальної сфери, ці гроші, напевно, були б здебільшого розкрадені або використані не за призначенням.

Таким чином, завдання реформування ЖКГ нам належить вирішувати в умовах гострого дефіциту бюджетних коштів. А це означає, що треба робити ставку на залучення інвестицій, приватного бізнесу.

### **ДОСВІД СУСІДІВ**

Після розпаду СРСР і соціалістичного табору всі його колишні учасники постали перед завданням реформування ЖКГ, і стартові умови були дуже схожі. В одних - наприклад, Польщі, Чехії, Словаччини, країн Прибалтики - вистачило рішучості й політичної волі розпочати негайно, інші (й до них в першу чергу належить Україна) воліли до останнього ухилятися від прийняття важких рішень.

У тій же Польщі загальна економічна ситуація на початку дев'яностих була не набагато кращою від нашої нинішньої.

Так само комунальні послуги були передані місцевій владі, а та не мала ні коштів на модернізацію застарілого обладнання, ні досвіду управління. Зате у держави була стратегія реформи. Вони почали зі зниження субсидій і за п'ять років повністю ліквідували їх. Так само вчинили і в більшості інших країн Східної Європи. Тому що загальні субсидії, якими рівною мірою користуються й ті, хто їздить на дорогах автомобілях, і ті, кому не вистачає на найнеобхідніше, були визнані головною перешкодою на шляху реформи. Замість них впровадили адресні соціальні субсидії для бідних і відповідний соціальний фонд. Виявилось, що 65% населення таких субсидій не потребує, а муніципалітети заощадили до 50% коштів. У бюджетах з'явилися гроші, які можна було спрямувати на продовження реформи.

Крім того, на скасування субсидій дуже добре відреагував бізнес. Він буквально кинувся в комунальне господарство, всі котельні та інші підприємства скупили миттю. Тим більше що держава заснувала єдиний спеціальний орган, який встановлює тарифи на комунальні послуги. Була впроваджена методологія кількісного тарифу, відповідно до якої визначається не сам тариф, а тільки його складові - в першу чергу, ринкові ціни на енергоносії. Це унеможливило ухвалення волюнтаристських політичних рішень. В урядів часто виникають спокуси зробити свою надбавку до тарифу - щоб залатати які-небудь інші дірки в бюджеті. Або, навпаки, знизити - наприклад, щоб задобрити населення перед черговими виборами. Але закон це жорстко забороняє. А, отже, інвестор може спокійно працювати, не чекаючи підступу з боку держави.

*Таким чином було вирішено й проблему монополізму. Постачальник тепла, начебто, і є для свого району монополістом, але він діє за затвердженими державою тарифами. Крім того, муніципальна влада, як правило, має частку в статутному фонді підприємства - вона формується з основних фондів, що вносяться до нього. А значить, має всі можливості контролювати якість роботи і взагалі всі процеси, які в ньому відбуваються.*

Прибуток компаній отримується з різниці між собівартістю їх продуктів і послуг та державними тарифами. Значить, вони зацікавлені у впровадженні енергоощадних технологій і взагалі всіх новацій, що знижують витрати і підвищують ефективність. І ось приклад: у Словаччині за останні десять років тарифи на тепло збільшилися вдвідесятеро, але й споживання тепла зменшилося в стільки ж. В абсолютних цифрах населення платить за теплопостачання так само, як і раніше. Нам зараз важко навіть уявити, як їм вдалося зменшити споживання тепла в 10 разів, але, виявляється, це можливо. І стає зрозуміло, як сильно ми переплачуємо за «дешеві» субсидовані комунальні послуги.

За цими феноменальними показниками стоїть величезна робота держави і суспільства. Житлово-комунальна реформа в східноєвропейських країнах тривала близько десяти років. Досвід сусідів вказав на необхідність розроблення довгострокової національної стратегії з реформи ЖКГ. Головними пунктами її повинні стати створення регуляторного органу, плану усунення субсидій, просування енергоефективності, встановлення лічильників та нарахування платежів за реально спожите тепло. І дуже сильна роз'яснювальна робота. Якщо люди не розуміють, навіщо їм потрібна реформа, то успіху не буде.

## ЛЮДСЬКИЙ ФАКТОР

І тут ми якраз підійшли до другої і головної умови успіху реформи. З безпорадних і німих споживачів неякісних комунальних послуг ми повинні стати відповідальними, ефективними власниками житла, які здатні бути рівноправними й вимогливими партнерами влади й комунальних служб. Кілька українських урядів ставили завдання у найближчі роки охопити країну мережею кондомініумів – товариств співвласників багатоквартирних будинків (ТСББ), проте справа просувається дуже повільно.

Головна причина - спротив місцевої влади. В основному через це не було доведено до кінця реформу 1992 року. Адже основним завданням проведеної тоді приватизації житлового фонду була аж ніяк не поява ефективного власника житла. Державі треба було віддати будинки й квартири на утримання, забезпечення й під повну відповідальність мешканців. До цього прийшли від кризи і безгрошів'я: ні тоді, ні зараз кошти на капітальний ремонт у квартплату не входили і не входять, а потреба в них велика, бюджети мізерні. Загальмувалося все через те, що муніципалітети уgliedили для себе великі можливості в контролі над житловим фондом. Експлуатуєш житло, значить, контролюєш всі супутні грошові потоки. Якби не це, за попередніх п'ятнадцять років у житловій сфері можна було б зробити справжній прорив, який здійснили Східна Європа та Прибалтика.

Міська адміністрація не може і не повинна представляти інтереси мешканців кожного конкретного будинку. З цим через ТСББ цілком впораються квартиронаймачі. Вони самі визначають перелік та вартість послуг, оберуть голову, який буде співпрацювати з керівними компаніями. Договори на надання

послуг укладаються безпосередньо з мешканцями будинку. Тобто, керівник відповідає за якість комунальних послуг перед кожним квартиронаймачем так само, як і мешканці несуть договірну відповідальність за своєчасну оплату комунальних послуг. Кондомініум в цьому випадку лише контролює дотримання умов конкурсу, цільове використання грошей та якість послуг, підписуючи акти прийому робіт.

*Але це вже конкуренція, а отже, неприйнятний шлях для місцевої та комунальної влади. Як і будь-які інші альтернативні форми управління будинками. Легше й вигідніше зробити так, щоб ЖЕКи залишалися монополістами. Широко користуючись лазівками і суперечностями в законодавстві, чиновники успішно роблять життя поки що нечисленних ТСББ нестерпним.*

Таким чином, запит на реформу житлово-комунального господарства назрів і згори, на рівні держави, яка вже не може субсидувати хронічно збиткову галузь ЖКГ, і знизу - з боку населення. Протидія зберігається посередині - на рівні місцевих органів влади та комунальних підприємств, які хочуть зберегти свою монополію на цьому величезному ринку, не допустити туди ні приватний бізнес, ні громадський нагляд, ані державний контроль. Тобто, прошарок людей, поставлених державою надавати послуги населенню, виявляється здатним нав'язати свою волю і державі, і населенню. Це може статися тільки в дуже слабкій державі й за великого дефіциту громадянської активності людей. Звідси й висновок: нам необхідно побудувати сильну систему влади й домогтися підтримки народу. Тільки тоді ми зможемо зламати машину відтворення корупції та некомпетентності.

## **Глава 15**

### **ЯК ОЗДОРОВИТИ СИСТЕМУ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

*Вітчизняна система медичної допомоги є перевернутою пірамідою: три чверті грошей витрачається на стаціонарне лікування та швидку допомогу і лише чверть – на профілактику захворювань, утримання сімейних лікарів та амбулаторне лікування. Тільки докорінна реформа системи охорони здоров'я може поставити все на своїй місця.*

Здоров'я населення – головний показник ефективності держави. І, судячи з цифр бюджетних відрахувань на медицину, наша влада це начебто розуміє. За останні десять років фінансування охорони здоров'я в Україні збільшилося в 7,5 рази. Біда лише в тому, що показники здоров'я населення анітрохи не поліпшилися. Очікувана тривалість життя наших громадян на 10-15 років нижча від європейського рівня. Смертність значно переважає народжуваність, і в цьому сумному процесі депопуляції української нації свою роль відіграє і неякісне медичне обслуговування. Останні дослідження Світового банку свідчать, що, наприклад, половини смертних випадків українських чоловіків працездатного віку можна було б уникнути при належному функціонуванні системи охорони здоров'я.

### ФЕТИШ ЛІЖКО-МІСЦЯ

Діагноз такий: українська система охорони здоров'я уражена тяжкою хронічною хворобою, і її неможливо здолати жодними фінансовими вливаннями. Це генетична хвороба, вона перейшла до нас у спадок від радянської системи охорони здоров'я. Її першопричина – затратний механізм функціонування системи, в якому головним і майже єдиним показником є освоєння виділених бюджетних коштів і так зване завантаження ліжко-місць. Відповідальності за результати лікування не несе ніхто.

На кожні 100 тис. населення в Україні припадає майже тисяча лікарняних ліжок, що майже удвічі більше, ніж у європейських країнах. Надмір стаціонарів веде до розпорошення бюджетних коштів та недофінансування кожного з них. Вітчизняна система медичної допомоги є перевернутою пірамідою: три чверті грошей витрачається на стаціонарне лікування та швидку допомогу і лише чверть - на профілактику захворювань, утримання сімейних лікарів та амбулаторне лікування. Але ж допомога сімейного лікаря (перший рівень медичної допомоги) коштує у вісім разів дешевше від лікування в стаціонарі (другий рівень) і в двадцять разів дешевше від лікування у вузькоспеціалізованих лікарнях (третій рівень). Але якраз життєво необхідний країні перший рівень медичної допомоги майже не розвивається і не фінансується.

Зате бюрократія задоволена. Збереження лікарень і ліжок в них незалежно від заповнення гарантує чиновникам солідний шматок бюджетного пирога, а за смертність населення і якість медпослуг з них ніхто не питає. З необхідних сьогодні 30 тисяч сімейних лікарів є близько 7 тисяч, зате в стаціонарах - аналогічний перебір медичного персоналу. У житейській практиці

це виглядає так: при легкому нездужанні людині звернутися нікуди: сімейних, або, як нам звичніше, дільничних лікарів не вистачає. Ось вона і лікується сама, як може, поки справа не дійде до «швидкої допомоги», термінової госпіталізації та операції. Звідси – набагато важчі наслідки для здоров'я людини і набагато більші витрати для держави.

До лікарні, до речі, кладуть у нас охоче – чи є для того підстава, чи немає: треба виконувати план із завантаження ліжко-місць, а то на наступний рік зріжуть бюджет.

*Перевірка, проведена Кабміном у системі охорони здоров'я в 2009 році, виявила, що 67% хворих госпіталізовані необґрунтовано. Тобто, їх можна було б спокійно лікувати вдома, амбулаторно. А дехто з них і взагалі здоровий. Тим часом, у структурі видатків українських лікарень безпосередньо на лікування та ліки витрачається всього 12% бюджету, на утримання персоналу – 30%, а 58% йде на готельні послуги.*

Коментуючи цю абсурдну ситуацію, медичні чиновники посилаються на сорок дев'яту статтю Конституції України, яка забороняє скорочувати мережу наявних медустанов. Але це лише зручна відмовка. Конституція декларує загальний принцип, вона не може враховувати ситуацію, при якій в спустілому селі має діяти все та ж лікарня з такою ж кількістю персоналу і ліжок. Зрештою, за два останні десятиліття населення країни скоротилося на 5 млн осіб – з 51 до 46 млн, а до 2020 року, за прогнозами Інституту демографії Академії наук, зменшиться ще на 10 млн – до 36 млн осіб. Крім того, поняття мережі установ передбачає систему, а не кожен окрему лікарню. І навряд чи Конституційний Суд вважав би злочином



проти Основного Закону таку реорганізацію, яка підвищує ефективність охорони здоров'я.

Втім, значну частину дрібних лікарень місткістю до 40 ліжок (а це 36% їх загальної кількості) можна перепрофілювати в соціальні установи (хоспіси, центри соціального догляду, будинки сестринського догляду, реабілітаційні центри і т.д.). Тільки в одному сільському районі цей захід дозволив би заощадити не менше 8 млн гривень на рік. Крім того, за рахунок вивільнених працівників покривається гострий дефіцит сільських сімейних лікарів.

Експерти Євросоюзу після дворічного моніторингу системи охорони здоров'я України дійшли висновку, що головними супротивниками реформи виступають місцеві органи влади, у підпорядкуванні яких перебуває переважна більшість медустанов. Для бюджетів всіх рівнів виділення коштів розраховується за формулою, в основі якої лежить кількість одержувачів послуг (подушний принцип). Проте фінансування безпосередньо медичних закладів з бюджету будь-якого рівня відбувається за іншою схемою, в основі якої лежить кількість ліжко-місць. Таким чином, забезпечення охорони здоров'я відбувається за двома схемами, одна з яких прогресивна (фінансування прив'язується до одержувача бюджетних послуг), інша – архаїчна (фінансується інфраструктура, а не надання послуг). До того ж, кількість лікарів та іншого медперсоналу в лікарнях жорстко регламентована і прив'язана знову-таки до кількості ліжок. Тому медичний персонал не зацікавлений в оптимізації структури лікарні та раціональному використанні виділених коштів. В результаті спостерігається парадоксальна картина: «подушне» фінансування з року в рік зростає, а оснащеність лікарень та рівень медичних послуг залишаються на вкрай низькому рівні.

Нещодавно з'ясувалося, що вартість упаковки інсуліну одного виробника залежно від регіону коливається в межах від 4,5 до 61 грн. Крім прямої корупції при закупівлі, частину бюджетних трансфертів на охорону здоров'я місцеві ради скеровують своїми рішеннями на інші потреби, фінансуючи лише обов'язкові статті витрат (зарплата, комунальні платежі, харчування і т.д.). Не дивно, що майже всюди хворі змушені самі купувати ліки. Проте саме така структура витрат диктується системою фінансування ліжко-місць у лікарнях.

### **ЛІКАРНЯ НА КОНТРАКТІ**

Коли обговорюються шляхи реформи охорони здоров'я, одразу згадують про систему обов'язкового медичного страхування. У Верховній Раді зареєстровано близько десяти законопроектів на цю тему. Страхування вигідно відрізняється від систем, які фінансуються на основі загальних податків, тільки цільовим характером внеску. Але решта переваг: механізми поділу постачальника і покупця (замовника) і державного контрахування, при якому оплата залежить від результату, добре працюють і в правильно організованій бюджетній моделі фінансування. Перш за все, необхідно вивести лікарні з-під прямого управління місцевими радами. Найпростіший спосіб – надати їм статус неприбуткових комунальних підприємств і встановити контрактні відносини між муніципальними органами і медичними установами. У цій схемі районні управління охорони здоров'я (представники місцевої влади) фактично будуть виступати в ролі страхових компаній, які купують медичні послуги за гроші своїх клієнтів - платників податків. Вони повинні виконувати ще одну функцію страховика - на-

гляд за якістю медичних послуг та ефективністю витрачання грошей медичними установами. Для цього необхідно також запровадити стандарти лікування. Такий досвід накопичений у багатьох європейських країнах.

Контракти дозволять чітко контролювати фінансові потоки та ускладнять місцевій владі можливість нецільового використання медичних коштів. Лікарням такий підхід надасть можливість маневру фінансовими та кадровими ресурсами в інтересах оптимізації своєї діяльності. Простіше кажучи, головні лікарі зможуть спрямовувати гроші й персонал на задоволення реальних потреб місцевої громади, звужуючи або закриваючи ті напрями роботи лікарні, які не користуються попитом. Як свідчить досвід реформ у сусідніх країнах, господарська самостійність лікарень дозволяє менеджерам вивільнити до 20% коштів. Крім того, контрактні відносини дозволять оплачувати конкретні послуги, а не фінансувати ліжко-місця. За контрактною схемою повинні працювати і центри сімейної медицини.

### **ПРИВАТНИК НАМ ДОПОМОЖЕ**

Гарантована Конституцією безкоштовна державна медицина в наших умовах давно перетворилася на фікцію. Хворі в стаціонарах платять за ліки. Лікарі, медсестри і нянечки отримують винагороду просто за сумлінне ставлення до хворого. Тіньовий обіг коштів у державній медицині оцінюється в 25-30 млрд грн, що лишень трохи поступається офіційному бюджету системи охорони здоров'я.

А останніми роками швидко зростає й ринок платних медичних послуг. Характерно, що основна маса пацієнтів при-

ватних клінік та кабінетів – це не багаті люди (ті переважно лікуються за кордоном), а представники середнього класу. У приватному секторі медицини України зареєстровано понад 22 тис. суб'єктів підприємницької діяльності, які забезпечують зайнятість близько 200 тисяч людей. Тобто, кожен п'ятий медпрацівник України постійно працює або хоча б підробляє в приватному секторі. Особливо поширений приватний бізнес в стоматології – саме в цій сфері зосереджено три чверті ринку платних медичних послуг. Але досить швидко зростає й кількість повноцінних лікувально-профілактичних клінік, їх уже понад п'ятдесят.

Законодавство України гарантує рівні права медичним закладам усіх форм власності, однак практика показує, що приватна і державна медицина перебувають в неоднакових умовах. Приватні лікарі, наприклад, позбавлені права видавати листки непрацездатності, через це пацієнти не можуть вільно обирати лікаря та медустанову. Тим часом приватний медичний бізнес виконує важливу соціальну функцію. Саме він є провідником новітніх методів і технологій діагностики та лікування. Крім того, приватні клініки знімають значну частку навантаження з державних, дозволяючи економити кошти, і забезпечують другою зарплатою лікарів і медсестер держклінік.

У наших інтересах забезпечити гармонійне співіснування медичних закладів різної форми власності. Зараз приватна медицина у зв'язку з кризою переживає важкі часи, хоча інвестування в галузь не припинилося. У процесі реформування системи охорони здоров'я приватні компанії повинні отримати доступ до державних тендерів із закупівлі медичних послуг для населення. Це перешкоджатиме необґрунтованому завищенню вартості таких послуг і підвищить загальний рівень

обслуговування людей. Але головне на даний момент – розробка нормативної бази для інтеграції приватних медичних закладів в єдину систему охорони здоров'я країни. Державна і приватна медицина повинні доповнювати одне одного, а не намагатися виживати поодинці.

Отже, діагноз поставлено, а значить, вже зрозумілі й шляхи лікування. Українська система охорони здоров'я потребує глибокого реформування. Первинне медичне обслуговування – тобто профілактика й лікування на ранніх стадіях – має стати беззаперечним пріоритетом у фінансуванні й турботах медичного керівництва. Лікарні треба врятувати від прокляття «ліжко-місця» - системи, за якої що швидше ти піднімеш хворого на ноги й відправиш додому, то менше тобі дають грошей. Проте вирішити ці досить прості завдання (це давно зробили всі розвинені і не дуже розвинені країни) і навіть поставити їх на державному рівні заважає відсталість і опір армії чиновників, яким нинішня система дає широкі можливості отримання нетрудових, корупційних доходів. Щоб подолати цей опір, потрібна неухильна державна воля й консолідовані зусилля виконавчої та законодавчої влади.

## **Глава 16**

### **ПЕРШОЧЕРГОВА УВАГА «ТРЕТЬОМУ СЕКТОРУ»**

*Підтримка інститутів громадянського суспільства  
має стати основною турботою  
політичних сил і держави.  
Якщо ні, то всі українські демократичні  
здобутки будуть вкрай вразливими*

Встановити в країні демократію, створити відповідну конституцію і систему виборів – всього цього замало. Головний елемент демократії – відповідальне громадянське суспільство. Про це зараз багато говорять, але мало хто розуміє, в чому саме полягає проблема. Є у нас в країні 46 мільйонів громадян. Більшість з них дотримуються законів, працюють, беруть участь в виборах, поводяться пристойно – словом, демонструють цілком відповідальну громадянську поведінку. І що ж нас не влаштовує в такому суспільстві?

Відповідно до прийнятого в країнах з усталеною демократією визначення, громадянське суспільство є сукупністю соціальних утворень (колективів, об'єднань, груп), об'єднаних специфічними інтересами, які реалізуються поза сферою діяльності держави і дозволяють контролювати роботу державної машини. Які ж це специфічні інтереси? Та будь-які – від управління власним будинком (товариство співвласників багатоквартирних будинків) і облаштування навколишньої території (місцеве самоврядування) до вирощування кактусів, за-

хисту бездомних собак і боротьби з глобальним потеплінням. Уся ця діяльність потребує одного – вміння людей самостійно об'єднатися і співпрацювати.

Що стосується другої частини формули – щодо контролю державної машини, то вона вирішується після того, як люди об'єдналися і сформулювали свої цілі й завдання. Ті ж співвласники багатоквартирних будинків починають розуміти, як потворно влаштована у нас система житлово-комунального господарства. Вони починають вимагати реформ, усунення монополізму ЖЕКів та інших комунальних підприємств. Дійшовши до місцевої Ради, громадяни одразу ж розуміють, що реального самоврядування у нас поки що немає, скрізь керують чиновники і ніякої відповідальності перед суспільством вони не несуть. І наприклад, проблемою безпритульних тварин займатися не збираються. Так, від приватного до громадського, справа доходить і до формулювання політичного запиту. Об'єднанні своїми «специфічними» інтересами, люди починають чітко розуміти, чого їм вимагати від держави. Це означає, що вони вже здатні роботи свідомий політичний вибір. І тоді з'являється надія, що основа демократії – загальні вибори від місцевих органів влади до президента – не виродиться в боротьбу пропагандистських і політичних технологій.

Потрібно чесно визнати, що надія ця поки примарна, оскільки рівень довіри у нашому суспільстві дуже низький, і самостійно об'єднуватися для вирішення спільних завдань ми ще тільки вчимося. В інших країнах створення такого громадянського суспільства тривало віки. Нам потрібно пройти цей шлях швидше.

Проблеми взаємодії громадян в комунальній і муніципальній сфері ми згадали в попередніх главах, а тепер йтиметься про власне громадські організації в Україні.

## ЗАЛИШКОВИЙ ПРИНЦИП

На сьогодні в Україні в основному збережена модель прямої, без посередників, взаємодії держави та громадян. Тобто, для захисту від зловживань апарату влади (чиновників) громадянин звертається знову ж таки до того самого апарату. Ефективність такого спілкування, як не складно здогадатися, досить низька. В країнах зрілої демократії є потужний інститут посередників в діалозі громадянина і держави – неурядові організації (НУО), так званій «третьій сектор» (перші два – держава і бізнес). В Україні тепер вже також досить багато неурядових організацій, але вони зовсім не вирішують таких завдань.

До «третього сектору» влада і політична еліта ставляться вкрай зневажливо, а більшість пересічних громадян йому зовсім не довіряють. Навіть ті політичні проекти, які спочатку задумувалися як суспільні рухи, спрямовані на мобілізацію громадянського суспільства, не були реалізовані в такій формі. Вони одразу перетворилися на партії з притаманними їм в українських реаліях численними вадами. Помаранчева революція, яку багато хто називав «перемогою громадянського суспільства над авторитарною владою», не покращила стану інституцій громадянського суспільства. Навпаки, «умовно демократичній» Україні стали значно менше допомагати західні урядові й приватні фонди, що не лише скоротило доходи професійних «грантоїдів», але й залишило без фінансування справді важливі екологічні й соціальні проекти.

Але все-таки, головна причина, через яку громадські організації України повільно стають на ноги, це низька соціальна активність самих громадян. Якщо в США, наприклад, 80% жителів є членами якихось клубів, асоціацій, організацій, то в Україні - лише 8%, в десять разів менше. Хоча якихось осо-



бливих перепоп до об'єднання громадян в нашій країні немає. Соціологи пояснюють цей феномен різними причинами. Одні вказують на особливості менталітету українців, в якому нібито сильне індивідуалістичне начало й недовіра до обцинних форм діяльності. Інші згадують радянські, особливо сталінські часи, коли будь-яке самодіяльне об'єднання людей могло спричинити звинувачення в змові проти держави. Треті вказують на деякі культурні, етнічні та мовні розломи в сучасному українському суспільстві. Як би там не було, розраховувати на швидке самовільне зміцнення інститутів громадянського суспільства не доводиться. І всупереч загальній теорії підтримка інститутів громадянського суспільства має стати предметом турботи політичних сил і держави. Якщо ні, то всі українські демократичні завоювання будуть вкрай нестабільними. Бо відсутність сильних посередників між владою і суспільством створює дуже високі ризики повернення тоталітарного режиму, який напряду апелює до натовпу і веде від його імені наступ на громадянські свободи.

## ПРИРОДНІ СОЮЗНИКИ ДЕРЖАВИ

*Але ще більш актуальним є завдання залучення широких мас до справи контролю державного апарату. Ми багато й справедливо говоримо про неефективність української держави. І не можна сказати, що наші президенти, уряди й парламенти зовсім не намагалися проводити необхідні реформи, наводити лад в економіці й соціальній сфері.*

*Однак між керівниками країни і населенням, в ім'я якого починаються добрі справи, розташувався шар бюрократії.*

*Саме бюрократія реально керує країною і вона відкидає будь-які зміни і будь-які спроби контролю над своєю діяльністю. І це не якась особливість саме української бюрократії. У всьому світі чиновники однакові. Змусити їх добросовісно працювати може лише багатосторонній контроль і постійний тиск: як згори – з боку уряду і парламенту, так і знизу – з боку різноманітних об'єднань громадян.*

А це означає, що держава кровно зацікавлена в становленні громадянського суспільства. І першим кроком тут має бути формування реального місцевого самоврядування. А для цього потрібна децентралізація управління й перерозподіл грошових потоків між державним, регіональними і місцевими бюджетами – на користь останніх. Інститути громадянського суспільства, зі свого боку, слугуватимуть інструментом контролю центральної влади над органами місцевого самоврядування. Тому що без такого контролю децентралізація призведе не до підвищення ефективності управління, а до зловживань, місництва й нової хвилі корупції. Як свідчить досвід Києва, коли б влада справді взялась за наведення поряд-

ку в столиці, то саме НУО й локальні ініціативи громадян допомогли б їй це зробити ефективно, без провокування підозр в намірах обмежити права місцевого самоврядування. Таким чином вибудовується ланцюг: децентралізація влади укріплює інститути ГО, а ті, своєю чергою, не дозволяють їй зайти дуже далеко.

При цьому не можна впадати в крайнощі. Неурядовим організаціям в жодному разі не мають делегуватися функції держави, бо вони самі перетворюються на осередки зловживань і корупції. Необхідно провести інвентаризацію всіх законодавчих актів, які регулюють діяльність НУО і дають їм якісь привілеї. При цьому особливу увагу слід звернути не на закони, а на підзаконні акти, які дають невинновдані преференції тим чи іншим НУО. Єдиною вигодою від членства в НУО має бути краще колективне вирішення тих проблем, які громадянину вирішити самому складно. НУО не повинні напряму фінансуватися з центрального чи місцевого бюджетів. Замість цього, необхідно виділяти гранти на конкурсній основі – і то з умовою покриття з бюджетних коштів не більше половини кошторису проекту. І звичайно, потрібна система податкових пільг для компаній і добродчинних фондів, які беруть участь у фінансуванні здійснюваних НУО проектів.

## **НЕБЕЗПЕКА БЮРОКРАТИЗАЦІЇ**

Взаємодія держави і громадянського суспільства приховує немало ризиків. Україні не можна допустити, щоб фінансування й діяльність НУО цілком контролювалася іноземними грантодавцями, але і модель керованого державою громадянського суспільства збиткова. У першому випадку НУО пе-

ретворюються на інструменти реалізації інтересів і установок іноземних держав. У другому випадку виникає ризик, що громадські організації стануть лише прикриттям для посилення наступу влади на громадянські свободи. Тому в жодному разі не можна займатися створенням консультаційних, координаційних та інших структур при органах влади за участі громадських організацій, а ті, що вже є, потрібно було б прикрити. Якщо НУО хочуть впливати на політику в тому чи іншому секторі, вони повинні пропонувати відповідну доповідь чи готувати публікацію в ЗМІ, як це відбувається в США. Суспільні ж ради при МЗС чи СБУ є не лише механізмом створення штучних преференцій для «лояльних» вождів НУО, але й інструментом зовнішнього впливу на дії відомств.

Бюрократизація інститутів громадянського суспільства – прямий шлях до підриву самої його ідеології і зниження довіри до нього громадян.

У самій по собі міграції спеціалістів з НУО в урядові установи немає нічого поганого. Навпаки, така практика повинна тільки схвалюватися. Але відбуватися це має на індивідуальному рівні, а не шляхом створення «довколавідомчих НУО» чи надання наявним НУО особливого формального статусу.

## НЕ БУДУВАТИ, А СТИМУЛЮВАТИ

Вибудовування дієздатного громадянського суспільства, як і підвищення політичної та правової свідомості українців – процес тривалий та нелінійний. Як свідчить сумний досвід зловживань свободою слова та формування «медійної демократії» в Україні, ці процеси можуть мати свої негативні прояви. Держава не повинна створювати НУО під себе, але зобов'язана

стимулювати здорові тенденції. Українська державна машина ще надто слабка, щоб дозволити інститутам громадянського суспільства з механізмів надання і захисту інтересів громадян перетворитися на паралельну владу. Тому підтримка НУО має відбуватися в гармонії з процесом побудови сильного, дієздатного механізму державного управління, а не протиставлятися йому. У такому випадку інститути громадянського суспільства стануть надійним механізмом протидії зловживанням на місцях, підключаться до вирішення соціальних проблем, отримають простір для впливу на широкі верстви населення. Модель державно-приватного партнерства стосовно нашої проблеми буде оптимальною. У цьому випадку НУО не почнуть перетворюватися на сліпі інструменти державної політики, але будуть свідомо брати участь в тих її складових, яким вони симпатизують. А влада не стане заручником волі меншості або навіть зарубіжних гравців.

## **Глава 17**

### **ПОКОЛІННЯ, ЯКЕ МИ ВТРАЧАЄМО**

*Активна державна молодіжна політика в комплексі з глибокою реформою системи освіти і програмою підтримки малого бізнесу поверне молоді властиву їй роль опори демократичного управління і ринкової економіки*

У епоху горбачовської перебудови мені довелося працювати в Дніпропетровському обкомі комсомолу. Випущена на волю молодіжна енергія вирувала. Зашуміли неформальні рухи, самодіяльні виставки і концерти, рок-фестивалі, виникли футбольні фан-клуби. На фоні економічної лібералізації ми починали проекти молодіжних житлових комплексів. Об'єднані під егідою комсомолу, молоді люди власноруч брали участь у будівництві багатоповерхових будинків для себе. Словом, у ті часи виникало чимало цікавих і корисних ініціатив, це була справжнісінька колективна творчість.

Я з теплом і сумом згадую ті бурхливі часи. Впевнений, що комсомол міг реформуватися, відкинути ідеологічний контроль партії й держави, стати по-справжньому демократичною організацією. Хай там як, сьогодні держава вкрай потребує масової молодіжної організації, котра б об'єднала нове покоління, захищала його інтереси в дорослих державних органах, робила життя юних громадян більш осмисленим і цікавим.

## У ПОЛОНІ ВЕЛИКОЇ ПОЛІТИКИ

Сьогодні доводиться констатувати: державної молодіжної політики в Україні не існує. Ні у держави, ні у «третього сектору» (неурядових громадських організацій) немає механізмів впливу на молодих громадян. Та, власне, й бажання займатися цією темою не помітно. Тому нас не повинен дивувати низький рівень громадянської самосвідомості й патріотизму молоді, значна частина якої відверто висловлює бажання змінити країну проживання. Молодь, яка виступила активним учасником фундаментальних суспільних змін у 1990-91-му та 2004 роках, сьогодні перебуває у стані соціальної апатії. А це, між іншим, є загрозою для національної безпеки. Чи високою буде боєздатність армії, якщо вона зібрана з людей, байдужих до своєї країни?

Організований молодіжний рух в Україні виник на зламі 80-90-х років минулого століття під гаслами боротьби за демократичні свободи і державну незалежність. І тому він від самого початку був позначений специфічною міткою надмірної політизації, відкидання всіх позитивних елементів у практиці комсомолу. Практичні, соціальні, культурні, економічні потреби молодих українців залишалися поза увагою вождів молодіжного руху. Більшість із них не так орієнтувалися на роботу в молодіжному середовищі, як на використання цього суспільного сегменту для впливу на політичні процеси в державі. Не випадково саме завдяки лідерству в молодіжних організаціях успішну політичну кар'єру зробили багато відомих зараз політиків. При цьому після входження лідерів молодіжних організацій у вищий ешелон української політики очолювані ними організації швидко маргіналізувалися. У результаті на початок 2000-х років молодіжний рух перестав бути впливовою, само-

достатньою силою, спроможною ефективно лобіювати інтереси значної кількості молодих громадян, а не лише вузьких кіл професійних молодіжних лідерів.

Станом краху організованого молодіжного руху наприкінці 90-х вирішили скористатися деякі представники оточення президента Леоніда Кучми. Вони вбачали в молоді інструмент боротьби за владу в рамках виборчої кампанії 1999 року. У результаті «зонтична» структура – Український національний комітет молодіжних організацій (УНКМО) – за рахунок демонстрації повної лояльності влади зумів домогтися виділення окремого бюджетного фінансування. Воно розподілялося між 139 всеукраїнськими і 350 регіональними й місцевими молодіжними організаціями, що входили до нього. Однак ця організація негайно забюрократизувалася й почала нагадувати комсомол періоду брежнєвського застою. Непрозорі методи роботи, ігнорування актуальних проблем покоління, занадто очевидне прагнення лідерів догодити «старшим товаришам» відвернули від неї більшість молодих людей. З тих же причин Європейський молодіжний форум (об'єднує загальноєвропейські молодіжні асоціації й національні об'єднання більшості країн континенту) двічі відхилив заявку УНКМО на прийом. А для популяризації спорту і створення умов для здорового дозвілля Федерація футболу України зробила більше, ніж Держкоммолодьполітики і УНКМО разом.

Ближче до президентських виборів 2004 року самостійним гравцем на полі українського молодіжного руху стали американські грантові фонди, що використовували молодих українців для забезпечення перемоги Віктора Ющенка. Проте упродовж помаранчевої революції організований молодіжний рух відіграв дуже скромну роль, а після обрання Ющенка й геть послабився. Ситуацію посилювало об'єднання державної



молодіжної, сімейної та спортивної політики у рамках одного міністерства, яке взялося майже виключно за спорт. Молодіжна політика опинилася на узбіччі державних інтересів. Останні парламентські слухання стосовно цього питання відбулися майже три роки тому – у грудні 2006 року.

Сьогодні молодіжний рух України існує майже виключно на папері. Станом на 1 січня 2009 р. Міністерством юстиції було зареєстровано 156 всеукраїнських молодіжних і 16 дитячих організацій різного профілю. При цьому на фінансування всього спектру їхніх програм у бюджеті-2009 виділено 11,4 млн гривень (близько 66 тис. на кожную організацію), що на 4 млн менше, ніж торік. Український молодіжний форум, який змінив УНКМО, таки зумів вступити до Європейського молодіжного форуму, але так і не став виразником інтересів суспільно активної молоді. Зате отримав доступ до бюджетних коштів. Наприклад, у 2007 році УМФ отримав на свої потреби 1 млн 125 тис. грн. державних коштів. Для порівняння: національні скаутські організації «Пласт» і «Січ», котрі організують популярні серед підлітків літні табори, змогли добитися лише 360 тис. грн.

Переважна більшість молодих людей в Україні зараз існують самі по собі. Алкоголізм, наркоманія, соціальна апатія стали поширеними явищами у цьому середовищі. В умовах кризи у зв'язку зі зростанням молодіжного безробіття помітне збільшення підліткової злочинності. Програма молодіжного житлового кредитування, яка здебільшого слугувала годівничкою для вузького кола чиновників від молодіжної політики, за останні роки взагалі забуксувала.

## ЗАВТРА БУДЕ ПІЗНО

Держава мусить негайно і найсерйознішим чином взятися за проблему молоді. Тим, хто вважає, що в час економічної кризи й гострого дефіциту бюджету є більш нагальні завдання, я б відповів: саме криза виводить молодіжне питання у перші рядки порядку денного.

Неодмінним наслідком кризи – тим більше, такої глибокої, як теперішня, є зростання безробіття і скорочення доходів населення. І б'є це все, у першу чергу, по молодих. А чого можна очікувати від мільйонів зневірених молодих, забутих державою, позбавлених перспективи? Ми бачили по телевізору заворушення у Парижі та Афінах, коли натовпи розлюченої молоді руйнували вітрини крамниць і спалювали автомобілі. Якщо криза накладається на неефективність держави, відбувається сплеск насилля, злочинності, алкоголізму й наркоманії, а вони вже є загрозою існуванню самої держави.

*Таким чином, якщо держава має принаймні інстинкт самозбереження, вона повинна допомогти молоді з найменшими втратами пройти через кризу, не допустити перетворення молодих українців в опору радикальних, екстремістських і популістських рухів. Це можна зробити лише за рахунок реалізації активної державної молодіжної політики. Причому здійснюватися така політика повинна у тісному партнерстві з національним капіталом. Адже він також зацікавлений, аби кращі молоді кадри залишалися в Україні, аби молоді українці були здоровими, добре освіченими, не схильними до асоціальної поведінки, поважали приватну власність.*

Державно-приватне партнерство у сфері роботи з молоддю може стати не лише частиною реалізації принципів соціальної відповідальності бізнесу, а й елементом турботи підприємців про якість національних трудових ресурсів. Без цього вітчизняний капітал не зможе в повному обсязі скористатися наступною хвилею економічного зростання.

Концепція державної молодіжної політики повинна стати результатом колективної творчості соціологів, педагогів, економістів, державних менеджерів, але деякі базові тези можна запропонувати й зараз.

По-перше: концентрувати основні ресурси варто на підтримці й розвитку Державної соціальної служби для дітей, сім'ї та молоді. Цю службу потрібно вивести з Міністерства сім'ї, молоді і спорту й передати Міністерству праці й соціальної політики. Це буде більш раціонально. Адже Держсоцслужба має підрозділи у всіх регіонах України, її діяльність спирається на добре розроблену законодавчу базу. За 17 років існування служба змогла залучити кваліфіковані кадри й напрацювати необхідну методологічну базу. Тим не менш, у бюджеті-2009 на фінансування служби виділено лише 500 тис. гривень, тоді як на здійснення управління у сфері молодіжної політики профільне відомство отримало понад 19 млн грн. Комплектування соціальних служб доцільно здійснювати із залученням громадян, які проходять альтернативну військову службу. Так вчинили, наприклад, у Німеччині й отримали подвійний ефект. По-перше, було усунуто гострий дефіцит кадрів у соціальних службах. А по-друге, молоді люди отримали можливість самостійно, без допомоги держави вирішувати свої проблеми.

А от спеціалізоване відомство з питань молодіжної політики Україні не потрібне. Управління мережею соціальних служб для молоді доцільно залишити у віданні Міністерства праці й

соціальної політики. Причому підтримку й координацію організованого молодіжного руху найправильніше здійснювати у рамках спеціальної ради при президентові. Це дозволить мінімізувати бюрократичне навантаження на бюджет і більш чітко пов'язати ідеологічні установки молодіжної політики з курсом глави держави.

По-друге: потрібно відмовитися від практики державної підтримки молодіжних організацій через «зонтичні структури», котрі слугують тільки годівницею і кар'єрною драбиною для їхніх керівників. Доцільніше надавати гранти на реалізацію соціально значущих програм (організація здорового дозвілля, робота з інвалідами, соціальна адаптація звільнених молодих злочинців тощо) через Міністерство соціальної політики. Решта молодіжних організацій повинні самостійно шукати кошти. Таким чином, молодіжні об'єднання, які беруться за вирішення найбільш складних проблем, бачитимуть реальну підтримку держави, котра не буде обтяжливою для бюджету (15-20 млн гривень на рік). При цьому молодіжні організації виступатимуть не в ролі одержувачів субсидій, а будуть повноцінними соціальними партнерами держави.

По-третє: потрібно створити систему податкових пільг для компаній, які надають допомогу молодіжним рухам і проектам. Важливо стимулювати створені бізнесменами фонди до вкладень у розвиток молодіжних програм. Вітчизняні добродійні фонди повинні замінити корумпований державний розподіл й зарубіжних грантодавців. Національні комерційні фонди можуть забезпечити більш ефективний контроль над витрачанням наданих молодіжним об'єднанням коштів, ніж держава. При цьому вони не нав'язуватимуть молодим українцям сторонніх ідеологічних установок, як це роблять зарубіжні фонди.

*І нарешті, держава повинна посилити контроль за дотриманням трудових прав молоді. Потрібно розробити законодавство про «договір першого наймання», яке б максимально полегшило отримання першого робочого місця випускниками вищих та середніх спеціалізованих навчальних закладів без досвіду роботи.*

Активна державна молодіжна політика у комплексі з глибокою реформою системи освіти й програмою підтримки малого бізнесу поверне молоді властиву їй роль опори демократичного управління й ринкової економіки. Метою такої політики має стати не виховання соціальних утриманців, як це відбувається у Франції та інших країнах Євросоюзу, а допомога молодим громадянам в отриманні навичок співпраці та лідерства, вмінні поєднувати особисті інтереси з інтересами суспільства і країни.

## **Глава 18**

### **МЕНШЕ ІДЕОЛОГІЇ**

*Об'єднання – ось головне слово  
порядку денного для України.  
Подолати розкол усередині політичної еліти,  
прибрати суперечності між гілками влади,  
консолідувати бізнес та суспільство  
– без вирішення цих завдань країна  
не подолає кризу та занепад,  
її чекають животіння та розкол.*

Головною об'єднувачою ціллю українського народу на нинішньому етапі може бути лише соціально-економічний розвиток. Все решта має бути підпорядковане цьому завданню або ж відсунуте на задній план – до кращих часів. Натужна, часом істерична ідеологізація та політизація українського життя стала однією з причин тяжкого стану, в якому перебуває наша країна.

Із 2005 року в Україні відбувалося безпрецедентне втручання влади в найбільш делікатні проблеми духовного, ідейного та світоглядного життя суспільства. Озброївшись програмою найрадикальніших націоналістів, команда Віктора Ющенка фактично здійснила гуманітарну інтервенцію проти українського суспільства, намагаючись нав'язати йому уніфіковані стандарти у сфері використання мов, ставлення до релігії, національної самосвідомості та самоідентифікації громадян. Всупереч практиці ліберальних європейських держав

українська влада свідомо порушувала свободу совісті, свободу світосприйняття, мовні права громадян. Культуркампф по-ющенківськи спричинив ще більший регіональний розкол та поляризацію суспільства, ніж у 2004 році, став одним із факторів, що розриває канву українсько-російських відносин, серйозно загальмував процес формування української надетнічної політичної нації.

### **ВІДНОСИНИ ДЕРЖАВИ ТА ЦЕРКВИ**

Всупереч Конституції та світському духу української республіки, команда Ющенка взяла курс на створення державної церкви, яка слугує інструментом нав'язування суспільству націоналістичної, консервативної ідеології. Розкол, що виник в українському православ'ї ще на початку 90-х років минулого століття, останнім часом серйозно поглибився у результаті однозначної підтримки президентом Української православної церкви (УПЦ) Київського патріархату в її протистоянні з УПЦ Московського патріархату. Кожен відповідальний керівник спробував би використати колосальний вплив УПЦ МП та авторитет Володимира – як серед співвітчизників, так і у справах Російської православної церкви. Адже більш як третина священників Російської православної церкви – вихідці з України, а представники єпархій УПЦ склали до 40% учасників Собору, на якому в січні 2009 року обирався новий Патріарх Московський. Цей вплив можна було використати для створення фактично самостійної й національно орієнтованої православної церкви без конфліктів із Москвою. Натомість Ющенко та його соратники здійснили невдалу спробу закріпити Україну як канонічну територію

Константинопольського патріархату. Крім того, відверта ворожість стосовно УПЦ МП змусила її ієрархів шукати підтримки у Москві. Це лише посилило вплив радикальних українофобських сил на цю церкву, особливо, у східних та південних регіонах країни.

Усіляка підтримка Української греко-католицької церкви нинішнім президентом, потурання переїзду митрополита УГКЦ до Києва призвели не тільки до загострення напруженості в стосунках уніатів і православних в Україні, але й до посилення впливу фактора унії як перешкоди до зближення православних церков із Римо-католицькою церквою.

Активне втручання влади у міжцерковні та міжконфесійні конфлікти супроводжувалося систематичними порушеннями принципів світськості української держави, демонстративним зневажанням чиновниками факту проживання в Україні немалої мусульманської общини, що загрожує посиленням ісламського фундаменталізму в Криму в майбутньому. Окрім того, займаючись церковними справами, влада зовсім ігнорувала проблему поширення тоталітарних сект, посилення впливу соціально небезпечних релігійних та окультних течій у молодіжному середовищі. Авторитет релігійних конфесій ніяк не використовувався для вирішення соціальних проблем, відродження моральних суспільних підвалин, зміцнення традиційних українських цінностей серед молоді. Таким чином вся релігійна політика була поставлена з ніг на голову.



*Система відносин держави та релігійних конфесій має бути радикально змінена. Необхідно припинити втручання влади у конфлікт між трьома основними православними церквами України – тим паче, на боці одного із учасників протистояння. Влада має жорстко покласти край всім спробам політизації цієї проблеми, втягування до неї широких кіл вірян і не допускати насильства. Потрібно терміново оголосити мораторій на перерозподіл нерухомості, що належить церкві, рішуче боротися зі спробами захоплення храмів, особливо, за участі місцевої влади.*

У церемоніальній складовій роботи президента та інших найвищих осіб держави треба послідовно дотримуватися світського духу української республіки, визнаючи особливу роль православ'я в житті суспільства. Потрібно набагато більше уваги приділяти іншим конфесіям, демонструвати повагу держави до їх традицій та свят. Президент України має бути лідером усіх українців, а не тільки християн. Для цього, зокрема, треба активізувати роботу консультаційних органів зі взаємодії держави з традиційними конфесіями України. Варто було б активніше залучати релігійні організації до вирішення таких завдань, як соціальна реабілітація людей, котрі вийшли з місць позбавлення волі, духовне виховання молоді, допомога соціально незахищеним категоріям громадян. Авторитет традиційних конфесій треба використовувати в роботі з морального оздоровлення суспільства, для боротьби з тоталітарними сектами, екстремізмом.

Досвід європейських країн свідчить, що, наприклад, у боротьбі із тоталітарними сектами самих тільки поліцейських заходів замало – необхідна психологічна реабілітація за участі традиційних конфесій.

Україна повинна стати країною, де церкви є соціальним партнером влади (нарівні з громадськими організаціями та бізнесом), і аж ніяк не інструментом влади. Сама ідея державної церкви має бути рішуче відкинута, а спроби залучати релігійні організації до національно-патріотичного виховання слід визнати помилковими. Світськість влади та рівні права традиційних конфесій – такими мають бути основні засади релігійної політики.

### **СЛОВО МОЄ – ВОРОГ МІЙ**

Варто визнати, що за роки президентства Ющенко зроблено немало для перетворення української мови на повноцінну державну мову, яку знає переважна більшість громадян країни. Це важливе досягнення в процесі становлення української політичної нації. З іншого боку, створена недоброзичлива до російськомовного населення атмосфера. І не так в практичній площині, як в громадській риторичі. Постановка на державному рівні знака дорівнює між патріотизмом та постійним використанням української мови стала великою помилкою. Це лише посилило регіональний розкол та знизило лояльність російськомовних громадян до Української держави.

Згідно з даними дослідження, яке провела у серпні 2008 року компанія Research and Branding Group, дві третини українців мовою щоденного використання називають або тільки російську, або російську та українську. Також 68% заявили, що вільно володіють російською мовою і лише 57% вважають, що вільно володіють українською. Ігнорування такої ситуації владою, намагання подати справу як низький рівень національної самосвідомості громадян є не лише замахом на

європейські ліберальні цінності, але й шкодить ідеї формування української політичної нації.

*Державна мовна політика потребує серйозного коригування. Збереження української мови як єдиної державної мови має бути поєднане із одночасним наданням права регіонам створювати особливі умови для розвитку та функціонування мов національних меншин. У віданні облрад має бути право надавати тій чи іншій мові статусу регіональної, що дозволить використовувати її в комунікаціях між громадянами та місцевою владою, місцевою владою та бізнесом. Хоча звертатися до центральних органів влади і громадяни, і підприємства мають українською мовою. Необхідно внести зміни до Цивільного процесуального кодексу і Кодексу про адміністративні правопорушення з метою дозволити громадянам звертатися і представляти свої інтереси у судах всіх рівнів російською мовою. Обов'язково треба створити російські версії інтернет-сайтів всіх центральних органів державної влади.*

Доцільно скасувати обов'язкове титрування чи дублювання фільмів російського виробництва українською мовою. Чинну норму варто зберегти тільки стосовно фільмів, які виробляються в інших, окрім РФ, країнах. Також варто переглянути серію рішень Національної ради з питань телебачення та радіомовлення, які зобов'язують національні канали всі сто відсотків продукції випускати українською мовою. Як вже сказано, дві третини українців використовують в основному російську мову, а третина жителів України називають російську мову рідною. У таких умовах загальнонаціональним каналам необхідно дозволити створювати громадсько-політичні та

розважальні програми цією мовою. Решту по своїх місяцях розставить ринкова конкуренція – якщо більшим попитом будуть користуватися україномовні канали – українізація ефіру відбудеться безболісно. Якщо ні, то ми будемо або просто змушувати людей дивитися неякісні, але «лінгвістично правильні» програми, або ж будемо штучно нарощувати аудиторію російських каналів.

Необхідно зупинити процес закриття російських шкіл та їх переходу на українську мову викладання. Потрібно виправити ситуацію, коли у Рівненській, Тернопільській та Київській областях немає жодної школи, де викладання ведеться російською мовою. Під час розподілу бюджетного фінансування освітніх закладів має бути покладено край спробам дискримінації за мовною ознакою. І було б правильно відмовити у державній підтримці будь-яким спробам штучного реформування українського правопису, що спрямовані на неприродне посилення відмінностей між українською та російською мовами. Російськомовні громадяни України повинні перестати відчувати психологічний тиск з боку влади у формі примушування до переходу на українську мову спілкування. Кримські татари, румуни, угорці та інші національні меншини також мають отримати можливість спілкуватися із місцевими органами влади рідною для них мовою. Усе це зменшить рівень міжрегіональних та міжнаціональних суперечностей у країні, обмежить можливості Росії, Румунії та інших країн у дискредитації України на міжнародній арені, посилить лояльність неукраїнців за народженням і неукраїномовних громадян до Української держави. При цьому знання державної мови має стати практичною необхідністю (отримання вищої освіти, робота на державній службі тощо), а не кроком, який здійснено під тиском влади. Поступово, зі

зміною поколінь, переважна більшість громадян України будуть вільно володіти українською мовою.

## НЕПЕРЕДБАЧУВАНА ІСТОРІЯ

Найбільш явно гуманітарна агресія проявилася у питаннях трактування української історії. На зміну планомерному розкриттю та об'єктивному аналізу засекречених радянською владою трагічних та героїчних сторінок українського народу прийшла глибоко політизована тенденція. Команда Юценка спробувала перетворити аналіз минулого на інструмент сучасної внутрішньої та зовнішньої політики.

Оцінки діяльності Івана Мазепи, Степана Бандери, інших історичних діячів, правда про трагедію Голодомору та діяльність УПА, які не збігалися із установками ідеологів КПРС - все це було набутком широких мас українців і до 2004 року. Але тоді з цих процесів не робили політичних висновків. Чесний, незаангажований аналіз минулого, його світлих та темних епізодів, був підмінений використанням історії у цілях націоналістичної пропаганди. Величезна роль українського народу у перемозі над фашизмом, роль українців у військових, економічних, науково-технічних та культурних досягненнях Російської Імперії та СРСР, взагалі всі позитивні сторінки спільної з Росією історії були викреслені із офіційної версії українського літопису.

У ставленні до свого минулого, як і в інших аспектах гуманітарної політики, українська влада відійшла далеко від уживаних у країнах Євросоюзу підходів і взялася втілювати антирадянські ідеї радянськими методами. Будь-яка дискусія стосовно непростих проблем української історії була при-

рівняна до плазування перед Росією. У результаті Україна не тільки серйозно ускладнила діалог із Російською Федерацією, але й отримала внутрішній розкол тепер і стосовно ставлення до історії. Більше того, багато українців стали жертвами «історичної шизофренії», коли кліше, що нав'язувалися офіційною пропагандою, змішувалися з інформацією з інших джерел та формували вкрай суперечливе ставлення до минулого своєї країни.

Відповідальний державний підхід до історичної теми має на меті кілька обов'язкових умов. По-перше, треба зупинити процес розширення «пантеону національних героїв» за ініціативи громадських організацій. Усі персонажі, ставлення до яких в Україні або переважно негативне, або двозначне можуть вшановуватися на рівні громадських рухів, партій, місцевих громад, але аж ніяк не на державному рівні. Такі особистості, як Роман Шухевич та Володимир Ленін, Іван Мазепа та Петро Великий, Іван Виговський та Катерина Друга мають отримувати приблизно однакове нейтральне ставлення з боку влади. Встановлення пам'ятників Бандері на Західній та Східній Україні має відбуватися без втручання чи підтримки місцевої влади.

По-друге, тема соціальних пільг для ветеранів УПА має вирішуватися на рівні регіонів і за рахунок місцевих бюджетів так само, як і забезпечення функціонування російської (румунської, кримсько-татарської) мови як регіональної.

По-третє, офіційним державним органам варто утримуватися від надмірного провокування напруги у відносинах із Росією за рахунок навмисного акценту на різному трактуванні історії. Пам'ять про жертв Голодомору має бути темою внутрішньої, а не зовнішньої політики.

*Україні важливо утвердити своє право на частину спільної з Росією історії, спільних перемог та успіхів. Перемога у Великій Вітчизняній війні має трактуватися як перемога українців над фашизмом, а не як трагедія народу, що був затиснутий між двома тоталітарними машинами. Адже, наприклад, австралійці, канадці, індуси пишуться своїми перемогами у Другій світовій війні у складі армії Британської імперії.*

Національну ідеологію варто будувати на фундаменті образу українців як волелюбного, сильного, успішного народу, історія якого складається не тільки з поразок та трагедій, як це намагається нав'язати пропаганда Віктора Ющенка, але також і з великих перемог та досягнень. Гетьман Сагайдачний, який служив полякам, та творець радянських космічних ракет Сергій Корольов мають право стати невід'ємною частиною пантеону українських національних героїв.

*Велика Україна розпочнеться із реального об'єднання країни. Нам необхідно пройти дуже складний шлях, на якому буде безліч проблем. Аби вивести країну із кризи, поставити її на шлях економічного розвитку, влада повинна буде ухвалювати непопулярні рішення та починати необхідні, але непрості реформи. Від суспільства вимагатиметься розуміння та терпіння. Цього не оминула жодна з країн, яка досягла успіхів в економіці, і відповідно, у піднятті рівня заможності своїх громадян.*

*Подібні завдання може вирішити лише консолідована та сповнена віри у свої сили нація. Справа слабких політиків – роз'єднувати суспільство та грати на протиріччях. Сильні політики, які мислять як державники, завжди займаються об'єднанням. Настає час сильних.*

**ТИГІПКО СЕРГІЙ ЛЕОНІДОВИЧ**

# **УКРАЇНА: ПРОЕКТ РОЗВИТКУ**

Підписано до друку 16.10.09. Формат 84x108/32.  
Папір офсетний. Гарнітура Muriad Pro. Друк офсетний.  
Ум. друк. арк. 8,82. Умов. друк. – 5,9. Наклад 20000 прим.  
Замовлення № 16/10.09.

Директор видавництва – Ігор Сапурін.  
Відповідальний за випуск – Ігор Маханьков.  
Дизайн, верстка – Олег Парахін.  
Переклад, редагування – Марина Кравченко.

Послуги з друку надано  
ФОП Гудименко С.В.  
Український центр поліграфії і реклами  
Тел. (044) 223 16 13  
[www.ukrcentr.in.ua](http://www.ukrcentr.in.ua)  
Свід. держ. реєстру серія ДК №3022 от 05.11.2007

ISBN 978-966-7889-41-8



9 789667 889418 >