



МЦПД

Міжнародний
Центр
Перспективних
Досліджень

01001, Україна, м. Київ, вул. Інститутська, 14, офіс 10
Тел. (044) 279-88-23 | office@icps.kiev.ua | www.icps.com.ua

Inside Ukraine

**16 грудня 2014 року
№41 (Спеціальний випуск)**



Зміст

Реформи: фінальний відлік.	1
Конституційна реформа	3
Антикорупційна реформа.....	4
Реформа державного управління	5
Судова реформа	6
<i>Досвід Грузії у судовій реформі.....</i>	<i>8</i>
Реформа правоохоронних органів	8
<i>Реформа МВС у Грузії.....</i>	<i>10</i>
Дерегуляційна реформа.....	10
Податкова реформа	11
Реформа енергетичного сектору	13

Реформи: фінальний відлік



2014-ий рік став поворотним моментом як для України, так і для всього європейського континенту. Російською агресією закінчилася постбіполярна історія Європи. Від того, як буде врегульовано ситуацію в Україні і навколо неї, залежить майбутнє не лише нашої держави, а й всього континенту, європейської та глобальної архітектури безпеки та співробітництва.

Події в Криму та на Донбасі стали наслідком прагнення Москви повернути собі статус основного геополітичного гравця та переглянути результати «холодної війни». А Україна стала полем геополітичного зіткнення не стільки у силу своєї стратегічної важливості чи конфлікту між європейським вибором більшості українців та імперськими амбіціями російського керівництва, скільки у силу внутрішньої слабкості та дезінтегрованості. Росія змогла здійснити блискавичну анексію Криму і розгорнути війну на сході країни, користуючись насамперед неререформованістю української держави, корумпованістю її політичних та економічних інституцій, їх неадекватністю перед такими викликами, як зовнішня агресія.

Глибина і складність нинішньої кризи, яка є водночас і загальноєвропейською, і українсько-російською, і внутрішньоукраїнською, визначається якраз тим, що три таких складних виклики трапились в одному місці і в один час. Зважаючи на подібну багатовимірність проблеми, що зараз стоїть перед Україною та перед

усім світовим співтовариством, потрібно шукати різні рішення відразу на трьох різних рівнях:

1) геополітичному — перезавантаження європейської та глобальної архітектури безпеки та співробітництва, створення нових дієвих міжнародних гарантій безпеки та покарання агресії, опрацювання інклюзивної моделі співробітництва з усіма країнами колишнього СРСР, включаючи РФ;

2) російсько-українському — врегулювання двосторонніх стосунків на пакетній основі з повагою до територіальної цілісності України та використанням європейських практик та кращого міжнародного досвіду для врегулювання питання Криму, Севастополя, співробітництва у військово-промисловій сферах тощо;

3) внутрішньоукраїнському — реалізація системних радикальних політичних та соціально-економічних реформ, проведення національного діалогу для викристалізації суспільного консенсусу щодо основних питань подальшого розвитку країни.

Неможливо знайти один рецепт для вирішення таких трьох різних хвороб. Головним завданням для держави та українського громадянського суспільства є реалізація внутрішніх реформ. Реформи є навіть важливішим питанням, аніж російська агресія. Відсутність змін на краще знищує державу зсередини, делегітимізує державну владу та підриває віру громадян у проект під назвою «Україна».

Успішне здійснення реформ дозволить Україні зламати низхідну тенденцію в економіці, об'єднає суспільство та підвищить спроможність держави протидіяти зовнішнім загрозам.

Без реформ економічне падіння триватиме, громадяни остаточно розчаруються у політичній еліті та державних інституціях, а українська армія і правоохоронні структури не зможуть виконувати свої безпосередні функції захисту державності.

Відповідальність за інституційну перебудову України, перезавантаження української державності лежить насамперед на державній владі, яка отримала мандат довіри від суспільства. Однак значна роль у стабілізації ситуації в регіоні, зупинці російської агресії та підтримці реформ належить і міжнародній спільноті. За останні 20 років західні партнери та донори надавали фінансову допомогу Києву, але її формат не приносив конкретних результатів, обмежуючись численними групами радників і фінансовими вливаннями у бюджет. Набагато ефективнішою була би допомога з боку, наприклад, ЄС, схожа на ту, яку європейські структури надають державам-кандидатам на вступ у ЄС. Серед найбільш важливих і надзвичайно термінових реформ слід насамперед відзначити реформу державного управління, яке є механізмом реалізації — чи ж дискредитації — усіх інших галузевих чи горизонтальних реформ. Інституційна слабкість органів державної влади разом із браком політичної волі керівництва країни є і причиною, і наслідком кризи реформ за усю історію України.

Подолання корупції є іншим ключовим завданням нинішньої влади. Антикорупційну реформу не слід розглядати як галузеву — саме цим хибним шляхом іде уряд зараз. Боротьба з корупцією є головною передумовою якісних змін і має проявлятися на всіх рівнях.

Насправді Україна веде дві війни — з російською агресією та корупцією — хоча в обох випадках ворог один — радянська тоталітарна спадщина.

Саме через цю спадщину Конституція не гарантує покарання за порушення прав власності, правоохоронні органи не забезпечують верховенства права, а держава намагається взяти приватну ініціативу під тотальний контроль за допомогою регуляційної системи.

Саме через цю спадщину держслужбовці сповідують філософію партійної номенклатури, а

суди використовуються законодавчою та виконавчою владою для легітимації вигідних їм рішень.

Саме через цю спадщину головним засобом наповнення бюджету є підвищення фіскального тиску, а не покращення бізнес клімату, тоді як політична еліта боїться позбутися рентної системи як джерела власного збагачення.

За останні десять місяців уряд робив правильні заяви щодо необхідних реформ, але в конкретні дії ці декларації не трансформувалися.

Основними причинами безрезультатності урядових кроків стали:

1) бажання політиків отримати вигоду від існуючої рентної системи. Будь-яка дійсно системна радикальна реформа значиме лише одне: втрата можливості безконтрольного та швидкого збагачення вузького кола осіб. Лише тоді, коли уряд дійсно відмовиться від рентних монополій і дозволить ринкову конкуренцію чи справедливий розподіл суспільних благ, — лише тоді можна буде нарешті говорити про реформи;

2) можливість використовувати зовнішню загрозу як пояснення відсутності реформ. Насправді війна є не перешкодою, а додатковим стимулом для проведення більшості реформ;

3) відсутність команди професіоналів, державників і однодумців, націлених на проведення реформ і мотивованих необхідністю здійснення змін у країні. Уряд Арсенія Яценюка формувався за принципом партійних квот, багатьом призначенням у країні бракує як професійно-етичних підстав, так і суспільно-політичної легітимності.

У разі подальшої імітації реформ Україну та Європу чекає апокаліптичний сценарій: поглиблення відцентрових та дезінтеграційних тенденцій, збільшення соціальної напруги. На фоні кризи в Донбасі, розчарування Заходу нездатністю українського керівництва проводити реформи і подальшого тиску зі сторони Росії, економічні та соціальні проблеми в Україні можуть спричинити справжній колапс. Поява сотень тисяч біженців призведе до міграційного та гуманітарного хаосу, який не на одне десятиліття створить зону нестабільності на кордонах ЄС.

Тому реформи в Україні — це питання життя чи смерті не лише української держави, але й стабільності та економічного розвитку регіону та всієї Європи. У той же час вікно можливостей для українського уряду звужується. Рефор-

ми потрібно було розпочинати відразу після Майдану — сьогодні потенціал суспільного терпіння та готовності йти на жертви значною мірою вичерпався, а довіра до реформ та уряду, який їх має здійснити, зменшується. Тому уряд має здійснити реформи, а не говорити про них, здійснити їх сьогодні, не чекаючи нових більш сприятливих зовнішніх чи внутрішніх умов.

Запропоновані нижче напрями реформ є основними індикаторами готовності української влади змінювати систему. До них належить боротьба з корупцією, реформи Конституції, державного управління, судової влади, МВС, дерегуляції, податкової системи й енергетичного сектору.

Конституційна реформа

Конституційна реформа є інструментом, покликаним створити систему стримувань і противаг у відносинах між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, забезпечити незалежність українських судів і наділити місцеві громади більшими повноваженнями.

Суспільна дискусія щодо конституційної реформи була особливо активною навесні цього року, але з початком АТО вона відійшла на другий план. За цей період було запропоновано два варіанти змін до Основного закону: один був підготований тимчасовою парламентською комісією на чолі з Русланом Князевичем, інший — «президентська» версія, надіслана на розгляд Венеціанській комісії.

Проблема обох текстів — закритий характер їх підготовки та відсутність публічної дискусії з урахуванням позицій усіх заінтересованих сторін.

Тимчасова парламентська комісія за три місяці своєї роботи майже не проводила засідань, а потім видала на-гора повний текст поправок до Конституції. Ці зміни не пройшли обговорення в суспільстві, а, за свідченнями деяких депутатів, — навіть повноцінного обговорення у самій комісії.

Замість того, щоб зробити процес максимально публічним і налагодити ефективний, а головне — легітимний механізм розробки поправок до Конституції, Президент повторив помилки депутатів. Нашвидкуруч підготували ще один варіант конституційних змін, який Петро Порошенко презентував 26 червня 2014 року. Текст повністю фокусувався на питаннях розподілу повноважень між Президентом і пар-

ламентом, а також децентралізації, тоді як такі важливі розділи, як «Судова влада» та «Конституційний суд», залишилися без змін.

Загалом президентський текст отримав схвальну оцінку від Венеціанської комісії. Серед найбільших позитивів проекту комісія визначила розширення повноважень органів місцевого самоврядування, у тому числі — фінансових. Комісія схвально оцінила втрату прокуратурою функції загального нагляду, але розкритикувала право Президента звільняти генпрокурора, голів СБУ та Державної служби розслідувань без згоди парламенту.

Розробку конституційної реформи можуть знову розпочати з нуля, оскільки для цього коаліція планує створити тимчасову парламентську комісію з пропорційним представництвом депутатських фракцій. Подібний формат довів свою неефективність ще навесні, тому незрозуміло, чому цього разу все має бути інакше.

Використання Конституції як інструменту об'єднання нації у період кризи стане можливим лише при винесенні її на позапарламентський рівень, з активною участю різних регіонів, представників громадських організацій, урядових підрозділів і політичних партій.

Позапарламентським рівнем може бути Конституційна асамблея, але її формат має бути змінений. Цей орган був створений Віктором Януковичем у 2012 році та за кілька років не зміг напрацювати текст змін до Основного закону. Він не мав суспільної легітимності та сприймався як маріонетковий дорадчий орган при Президенті, в чому не останню роль зіграла відмова тодішньої опозиції брати участь у його засіданнях.

Проблема запропонованих змін до Конституції — закритий характер їх підготовки

Конституційну реформу потрібно винести на позапарламентський рівень

1 грудня 2014 року Петро Порошенко ліквідував Конституційну асамблею, але питання створення окремого органу, який займатиметься розробкою конституційної реформи, залишається відкритим.

Конституційну реформу необхідно проводити або шляхом обрання Конституційної асамблеї на принципах

Питання формату нової Конституційної асамблеї залишається відкритим

інклюзивності та прозорості, або ж шляхом дійсно широкої суспільної дискусії щодо принципів побудови держави, на основі якої Верховна Рад прийме проект нової Конституції.

Якщо розподіл владних повноважень не буде чітко закріплено в Конституції, черговий конфлікт між Президентом і Прем'єром призведе до повторення сценарію 2006-2009 років, економічного колапсу та руйнування всієї структури державної влади.

Антикорупційна реформа

Корупція є однією з основних загроз національній безпеці, оскільки підриває фінансову систему, довіру населення до держави, а також спроможність державних службовців захищати національні інтереси, а не використовувати посади для власного збагачення.

Боротьба з корупцією не є галузевою реформою. Вона матиме вплив на всі сфери життя суспільства, але потребує системних інституційних змін, які врешті решт мають змінити суспільну свідомість. Лише нульова толерантність до корупції дозволить запровадити нові стандарти поведінки для держслужбовців і відновить довіру до державних інституцій.

Лише нульова толерантність до корупції відновить довіру до державних інституцій

Подібна безкомпромісна боротьба породить для влади безліч ворогів і знищить її рейтинг у короткостроковій перспективі. Причина в тому, що цей крок позбавить велику кількість громадян «економічної подушки безпеки» у вигляді тіньових доходів. Однак для перетворення України на країну із західними стандартами життя, де гарантується особиста безпека та захищені права, в тому числі — майнові, вона є життєво необхідною.

Першим кроком у боротьбі з корупцією стало прийняття закону «Про державні закупівлі» від 10 квітня 2014 року. Він практично скасував механізм закупівлі в одного учасника та зробив процес закупівель відкритим для журналістів і громадських активістів. Деякі експерти прогнозували, що нововведення дозволять економити до 70 мільярдів гривень на рік. Суспільство не

дізналося про ефект від нового закону, оскільки уряд так і не підвів підсумки, які практичні результати принесло прийняття закону та наскільки ефективно він виконується.

Другим важливим кроком стало прийняття антикорупційного пакету 14 жовтня 2014 року. До нього увійшли закони про антикорупційну стратегію на 2014-2017 роки, про систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, про Національну комісію з питань запобігання корупції та про визначення кінцевих бенефіціарів юридичних осіб.

Антикорупційний пакет законів створив законодавчу базу для боротьби з корупцією

До антикорупційних заходів належить також ухвалення закону про прокуратуру, який позбавляє відомство функції загального нагляду. Остання дозволяла проводити перевірки на будь-яких підприємствах, таким чином значно посилюючи каральні можливості прокурорів і збільшуючи корупційні ризики.

Верховна Рада підтримала створення Національної комісії з питань запобігання корупції як центрального органу виконавчої влади, відповідального за формування та реалізацію державної антикорупційної політики. Функціями нового органу є аналіз стану протидії корупції в Україні, розробка проектів Антикорупційної стратегії, проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції, ведення єдиних реєстрів декларацій чиновників і осіб, які вчинили корупційні правопорушення, а також співпраця з особами, які повідомляють про факти корупції.

Одночасно Президент створив схожий орган — Національну раду з питань антикорупційної політики як консультативно-дорадчого органу при Президентові. Показово, що функції Нацради й Нацкомісії у багатьох випадках дублюються. Органи відмінні механізмом створення та підзвітністю:

Дуалізм у владі створює органи з дублюванням функцій

Нацкомісія підзвітна Кабміну та формується на основі конкурсу, члени Нацради призначаються Президентом і підзвітні йому ж. Це свідчить про дуалізм у владі, коли Президент і Прем'єр не хочуть поступитися впливом на таку важливу сферу життя, як боротьба з корупцією.

Вище зазначені Нацрада та Нацкомісія не входять до системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, до якої належать органи прокуратури, Національне антикорупційне бюро та спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ.

Антикорупційне бюро має стати ключовим органом, який боротиметься з корупцією у вищих ешелонах влади. Працівникам бюро забороняється бути членами політичних партій і брати участь у розслідуваннях, якщо існує конфлікт інтересів. При цьому підрозділи внутрішнього контролю здійснюють моніторинг працівників бюро на предмет відповідності рівня

життя доходам цього працівника. Високий рівень оплати праці та значний соціальний пакет покликані знизити корупційні ризики в агенції.

Антикорупційне бюро здійснює оперативно-розшукові заходи та досудове розслідування кримінальних порушень, віднесених до його підслідності, проводить перевірку чиновників і кандидатів на заміщення державних посад, співпрацює з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення.

Антикорупційні закони створюють законодавче поле для боротьби з корупцією, але це лише півсправи. Ефективність цієї боротьби залежатиме виключно від того, як нова влада поставиться до реалізації прийнятих законів і до формування нових інституцій, запровадження нових процедур і стандартів, а також розвитку нових умінь у співробітників, відповідальних за боротьбу з корупцією.

Ефективність боротьби з корупцією залежить не від законів, а від того, як вони будуть виконуватися

Без конкретних результатів у цій сфері українська влада втратить залишки мандату довіри від громадян і міжнародної спільноти. Крім того, ціною бездіяльності стане подальше зниження обороноздатності, загострення ситуації з державними фінансами та криза державного управління.

Реформа державного управління

Реформування державного управління є інструментом для запровадження інших реформ. Вироблення нової політики у сфері державного управління не потребує великих ресурсних затрат і може бути реалізоване у стислий період. Виконання державних рішень напряму залежить від ефективно організованого, законодавчо захищеного державного апарату та його спроможності злагоджено працювати без орієнтації на партійні еліти.

В Україні зберігається радянська система лінійного функціонування державного апарату, яка характеризується:

Проблема державного управління в Україні — радянська система лінійного функціонування державного апарату

- 1) відсутністю державних політик у галузях міністерств, що призводить до ручного управління в центральних органах виконавчої влади та її структурних підрозділах;
- 2) низькою кваліфікацією державних службовців, що прямо впливає на ефективність та якість прийнятих рішень;
- 3) високим рівнем партизації адміністративного персоналу, який змінюється в результаті зміни політичної влади;
- 4) радянською системою посадових обов'язків і технічних завдань для державних службовців, яка сьогодні є повністю дисфункціональною.

Після перемоги Євромайдану система органів державної влади на всіх рівнях почала формуватися на партійно-квотних принципах. Така кадрова політика остаточно ослабила бюрократичний апарат, який виявився неспроможний трансформувати політичні рішення в адміністративні процедури. Політичні й адміністративні посади в системі державної служби залишаються нерозмежованими. Парламентські вибори в черговий раз змінили імена, а не систему, оскільки політичні переможці віддали адміністративні посади в знак подяки тим суб'єктам, які підтримали їх під час виборчого процесу.

Уряд Арсенія Яценюка анонсував початок реформи державного управління, але брак політичної волі в урядовців і відсутність стратегічного бачення нової політики знову загальмували процес. Після парламентських виборів була підписана коаліційна угода, де окремим розділом прописали реформу державного управління. Поряд із коаліційною угодою Міністерство регіонального розвитку запропонувало для обговорення власний «Стратегічний документ реформування державної служби до 2017 року». Незважаючи на проведення обговорень з представниками громадськості й експертного середовища, урядовці так і не представили готовий законопроект у парламент. Згідно з планами роботи, які прописані в коаліційній угоді та Стратегічному документі, основна законотворча робота планується лише з 1 кварталу 2015 року. Майже за рік роботи жодних системних змін в цій сфері не було проведено.

Брак політичної волі гальмує процес реформи державного управління

Бажання влади реформувати систему державної служби залежить виключно від політичної волі. Оскільки головні політичні гравці очікують на місцеві вибори, в українській практиці концепції пишуться виключно під інтереси переможців.

У той же час потенціал державного апарату майже вичерпано. Неспроможність чиновників адекватно реагувати на виклики, у тому числі на російську агресію, є тому підтвердженням.

Для реформування системи державного управління уряду та парламенту необхідно:

- 1) запровадити європейські стандарти публічної служби;
- 2) ухвалити законодавство в сфері державного управління, яке буде відповідати критеріям ефективного управління SIGMA;
- 3) розмежувати політичні та адміністративні посади шляхом запровадження інституту незалежного державного секретаря;
- 4) запровадити процес підвищення кваліфікації державними службовцями відповідно до кращих європейських та світових практик;
- 5) запровадити систему електронного документообігу.

Продовження використання нинішньої системи державного управління призведе до дискредитації тем реформ, європейської інтеграції й української державності в цілому.

Відсутність змін у державному управлінні призведе до дискредитації ідей реформ і європейської інтеграції

Судова реформа

Суди в Україні ніколи не були незалежною гілкою влади. Вони часто ставали зручним інструментом боротьби парламенту проти Президента чи Президента проти парламенту. За часів президентства Віктора Януковича суди активно використовувалися для переслідування інакомислячих, маніпуляцій із результатами виборів і заборони масових зібрань. Неможливість захистити себе за допомогою юридичних засобів, тобто відсутність верховенства права, стала однією з причин Революції гідності.

Покарання суддів, причетних до прийняття завідомо незаконних рішень, гарантування незалежності судової влади та попередження будь-яких проявів корупції у цій системі

Причини не проведення судової реформи — опір суддів і небажання політиків втратити контроль над судовою владою

Причини не проведення судової реформи — опір суддів і небажання політиків втратити контроль над судовою владою

були чи не основними вимогами післяреволюційного періоду. Однак зміни загальмували через опір самої системи і небажання політичної еліти позбутися такого зручного інструменту легалізації своїх рішень, як суди.

8 квітня 2014 року Верховна Рада прийняла закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», який автоматично звільнив усіх голів судів з посад і визначив, що на адміністративні посади судді обираються колегами. Ухвалення закону не принесло результатів, оскільки невдовзі 80% голів судів були поновлені на посадах через рішення колективу. Деякі судді, які втратили посади у Конституційному суді і Вищій раді юстиції, повернулися на посади через рішення Вищого адміністративного суду України. Крім того, у травні 2014 року група депутатів подала звернення до Конституційного суду щодо визнання цього закону неконституційним.

На підставі цього закону було створено Тимчасову спеціальну комісію з перевірки судів загальної юрисдикції. Станом на 10 листопада 2014 року комісією розпочато 88 перевірок суддів. Лише стосовно двох осіб матеріали направлено до Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС), стосовно восьми — ухвалено висновки про порушення присяги судді, які направлені до Вищої ради юстиції (ВРЮ). Навіть ці кілька суддів вже встигли оскаржити згадані рішення, а тому кадрові чистки судової влади продовжують гальмуватися.

Рішення щодо покарання та звільнення суддів приймаються Вищою радою юстиції і Вищою кваліфікаційною комісією суддів. Закон «Про відновлення довіри» звільнив членів цих органів, а нових призначити так і не вдалося.

ВРЮ складається з 20 членів: Верховна Рада, Президент, з'їзд адвокатів, з'їзд суддів, з'їзд юридичних навчальних закладів призначають по три члени, всеукраїнська конференція працівників прокуратури — два члени, тоді як генпрокурор, міністр юстиції та голова Верховного суду є членами ВРЮ за посадами.

З'їзди суддів, адвокатів і науковців відбулися, але їхні результати були оскаржені у судах. При-

чина криється у заінтересованості деяких груп впливу, зокрема Сергія Ківалова, у збереженні контролю над судовою системою і капіталізації цього впливу у стосунках із новою владою.

Без рішення ВРЮ неможливо звільнити суддів, навіть якщо вони досягли пенсійного віку. За оцінками експертів, втрати бюджету від сплати зарплати суддям, які подали заяву на звільнення, становлять 30 млн. грн. у рік.

Хоча публічного обговорення концепції судової реформи не відбулося, автори коаліційної угоди доволі комплексно подали напрацювання у цій сфері. Зокрема, добір на суддівські посади відбуватиметься лише за конкурсом, будуть сформульовані критерії доброчесності та затверджено вимогу щодо відповідності витрат кандидатів на посаду судді та членів їх сімей їх доходам. Діяльність суддів регулярно оцінюватимуть, а закон визначить чітку процедуру притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Верховному Суду повернуть важелі впливу, заборані в цієї інституції в часи Віктора Януковича. У кримінальних справах планується використовувати суд присяжних. Автори угоди обіцяють запровадити ефективні правові механізми дотримання строків розгляду у судах, а також удосконалити процес виконання судових рішень, коли відповідальність за невиконання судових рішень буде посилена, а також створено стимули для їх добровільного виконання.

Водночас розробники судової реформи не пояснили низку важливих аспектів, а саме, яким чином буде забезпечено професійну підготовку суддів, незалежність суддівського самоврядування та зменшення кількості справ на одного суддю. Без конкретних відповідей на конкретні питання реформу не те, що не вдасться реалізувати — її навіть не вдасться розпочати.

Ціною непроведення судової реформи стане втеча іноземного капіталу з країни, відсутність довіри громадян до державних інституцій і погіршення інвестиційного клімату в країні.

Відсутність змін у судах призведе до втечі іноземного капіталу та відсутності довіри громадян до держави

Майже рік ВРЮ і ВККС не могли функціонувати, бо рішення профільних з'їздів оскаржують у судах

Досвід Грузії у судовій реформі

На противагу Україні, де суддею може стати громадянин старше 25 років, який має вищу юридичну освіту та три роки стажу, у Грузії ключовими вимогами є віковий ценз у 30 років і стаж не менше п'яти років. Аплікант має пройти відбір у Вищу школу юстиції, де навчатиметься десять місяців. Крім теорії, він проходить практику при діючому судді, який потім пише характеристику на свого підопічного. Лише за умови позитивної характеристики та складання внутрішнього екзамену кандидат допускається до конкурсного відбору на посаду судді. Але навіть після отримання посади кожен суддя має двічі на рік проходити курси у Вищій школі юстиції.

Автономія судової влади у Грузії гарантується тим, що більшість у Вищій раді юстиції тут становлять професійні судді: дев'ять членів обираються конференцією суддів, п'ять — парламентом і лише один — Президентом.

Щодо зменшення кількості справ, у Грузії вдалося розвантажити Верховний Суд на 35-40% завдяки запровадженню принципу допустимості, коли кінцевою інстанцією є апеляція, а Верховний Суд займається роз'ясненням судової практики та вирішує суперечливі справи. Кількість справ у судах загальної юрисдикції зменшилася завдяки запровадженню обов'язкової медіації у спорах між членами сім'ї, сусідами та з питань поділу спадщини.

Реформа правоохоронних органів

Вседозволеність силовиків та використання їх для захисту влади, а не закону, були однією з причин трансформації масових протестів у повноцінну революцію взимку 2013-2014 років. З лютого 2014 року система так і не змінилася, винних у злочинах на Майдані та розпалюванні сепаратизму не покарано, а зміни обмежилися новим ім'ям міністра внутрішніх справ, розпуском «Беркуту», перейменуванням внутрішніх військ у Національну гвардію та включенням до структур МВС добровольчих батальйонів. Той факт, що посада керівника МВС стала основним каменем спотикання між провідними парламентськими силами під час формування коаліції, свідчить про бажання політиків і надалі використовувати відомство у своїх цілях.

Зорян Шкіряк, радник глави МВС, заявив, що станом на листопад 2014 року з МВС було звільнено 20 тисяч працівників, з яких 4 тисячі — за порушення присяги та невідповідність критеріям співробітника правоохоронних органів. Тим не менше, середня кількість правоохоронців на 100 тисяч населення в Україні залишається серед найвищих у світі — 376 чоловік.

Торги за посаду очільника МВС свідчать про бажання політиків використовувати відомство у власних цілях

Це в чотири рази перевищує показники деяких європейських держав.

Наприкінці березня 2014 року уряд виступив з ініціативою скоротити чисельність МВС з 324400 до 245000 осіб (на 24%), але початок АТО вніс корективи у ці заяви. Багато співробітників МВС були звільнені автоматично, оскільки вони залишилися на тимчасово окупованій території і активно співпрацювали з сепаратистами.

Уряд намагався виграти час у проведенні реформи міліції, організувавши пілотний проект у Львові, який тривав з 1 липня до 31 жовтня 2014 року. Проект передбачав аудит головного управління МВС області та переатестацію семи тисяч правоохоронців. Патрульно-постову службу і ДАІ мали об'єднати, а охоронні функції перекласти виключно на охоронні агентства.

МВС організувало пілотний проект у Львові, щоб виграти час до виборів

При підведенні підсумків реалізації проекту навіть урядовці визнали незадовільність його результатів. Проблема пілотного проекту полягала в тому, що експеримент діяв у рамках нинішнього закону про міліцію і не передбачав інституційних змін.

Поки що конкретних результатів не принесла й експертна допомога з боку ЄС. 22 липня 2014 року Рада ЄС створила консультативну

місію з реформування сектору громадської безпеки в Україні, яка розпочала свою роботу 1 грудня 2014 року.

Єдиним напрацюванням за цей період став «концепт реформи МВС», розроблений спільно з експертною громадською радою на чолі з Євгеном Захаровим і презентований Арсеном Аваковим за місяць до виборів. Пізніше цей документ був використаний при підготовці коаліційної угоди.

Відповідно до концепції, до структури МВС входитимуть поліція, Національна гвардія, Державна міграційна служба, Державна прикордонна служба та Державна служба з надзвичайних ситуацій. Управління по боротьбі з організованою злочинністю буде підпорядковане СБУ, департамент по боротьбі з економічними злочинами — Державній фіскальній службі, а ветеринарну, транспортну міліцію та міліцію у справах дітей взагалі ліквідують. Хоча демілітаризація МВС декларується одним із принципів реформи, Національна гвардія та прикордонна служба, якій підпорядковуються прикордонні війська, залишаться потужними воєнізованими формуваннями у складі міністерства.

Позитивною ідеєю є розділення політичних і адміністративних посад на рівні міністерства. Міністр виконуватиме політичну функцію, тоді як керівники структурних підрозділів є професійними службовцями у відповідних сферах. Наразі при зміні міністра проходить зміна всієї вертикалі управління аж до районних підрозділів, що значно впливає на ефективність роботи системи та її професійність.

ДАІ та патрульна служба будуть об'єднані в дорожню поліцію, яка не займатиметься видачею посвідчень водія і реєстрацією транспортних засобів, що наразі є надзвичайно корумпованою сферою діяльності. Щоб змен-

шити корупцію, пропонується збільшити використання технічних засобів контролю за ситуацією на дорогах і впровадити електронний документообіг.

Контрпродуктивним є виокремлення муніципальної поліції й її подвійне підпорядкування: МВС і органам місцевого самоврядування. Пропонується, щоб функціями цього відомства стали лише питання громадського порядку та контролю за благоустроєм міст.

За оцінками розробників стратегії, реформування МВС може тривати до восьми років. Зорян Шкіряк заявив, що реформа міліції в Україні буде не такою радикальною, як у Грузії, коли було відразу звільнено 90% штатних працівників.

Враховуючи нинішній стан довіри до правоохоронних органів, Україні потрібна саме радикальна реформа МВС, яка ґрунтуватиметься на різкому скороченні кількості правоохоронців, залученні якісно нових кадрів, які становитимуть більшість у правоохоронних структурах, унеможливленні політичного впливу на відомство, його демілітаризації та посиленні контролю над його діяльністю. Контроль може забезпечуватися або через створення незалежного органу з широкими повноваженнями, який займатиметься виявленням випадків корупції та зловживань службовим становищем, або через підзвітність міліції громадськості на центральному та місцевому рівнях (деякі експерти навіть пропонують, щоб керівники міліції на місцях обиралися громадою).

Свідоме уникнення радикальних кроків у структурі МВС призведе до того, що громадяни не повірять у серйозність намірів політиків, міліція і далі забезпечуватиме верховенство влади, а не права, тоді як відсутність покарання за скоєння злочину розвиватиме почуття безкарності у правоохоронців.

«Концепт реформи МВС» містить зміни у структурі відомства, але не забезпечує нову якість кадрів

Україні потрібна радикальна реформа МВС, а не поверхневі зміни

Реформа МВС у Грузії

Реформа МВС у Грузії розпочалася з ліквідації ДАІ, коли замість 16 тисяч співробітників на- брали три тисячі патрульних. Відбір проводився комісією, до якої увійшли відомі журналісти та громадські діячі, а тому суспільство з довірою поставилося до його результатів. Обов'язковими ви- могами були відмінна фізична форма, вища освіта та віковий ценз до 35 років.

Головним недоліком подібного підходу стало те, що часто вибір базувався на суб'єктивних фак- торах. Хоча багато кандидатів звільнялося після короткого періоду роботи, після кількох раундів відбору вдалося знайти кілька тисяч надійних працівників. Оскільки в роботі патрульним достат- ньо знати два-три закони, для їх підготовки вистачило двох-трьох тижнів. Добросесніть нових працівників перевірялася провокацією хабаря спеціальною Генеральною інспекцією. Пізніше переві- рені працівники дорожньої поліції переводилися до інших структур МВС, що дозволило оновити всю систему.

Радикальні зміни в ДАІ стали символом, що грузинський уряд хоче займатися реальними, а не фа- садними реформами. Зміни в МВС призвели до того, що значно знизився рівень злочинності, а довіра громадян до поліції виросла настільки, що конкуренцію їй складає лише церква.

Дерегуляційна реформа

Реформа регуляторної сфери є однією з най- більш очікуваних реформ в Україні. Від її реалізації напряму залежить створення базових умов для розвитку бізнесу, залучення інвести- цій і забезпечення сталого економічного роз- витку. Враховуючи значимість, дерегуляційна реформа стала наскрізною темою в різнома- нітних програмах, угодах, документах, висту- пах офіційних осіб і кандидатів у передвибор- чий період. Також проведення дерегуляційної реформи було однією із базових вимог МВФ при виділенні Україні фінансової допомоги. Проте суттєвих успіхів в даному напрямку так і не було досягнуто.

У серпні 2014 року Адміністрація Президента України спільно з Міністерством економічного розвитку та торгівлі представили концепцію де- регуляції. Саме ця концепція лягла в основу по- дальших програмних документів уряду. Участь у розробці концепції брали представники гро- мадськості, бізнесу й експертного середовища. Однією з особливостей процесу стало викорис- тання віртуальної платформи для обговорення реформи, внесення пропозицій і відстеження ходу її реалізації. Незважаючи на масштабність, концепція не передбачала створення принципо- во нової регуляторної системи, побудованої на ринкових принципах. Сама концепція полягає

За десять місяців реальних кроків по дерегуляції не зроблено

у скасуванні дозвільних документів, скороченні частоти перевірок, ліквідації цілих підрозділів і державних регулюючих органів. У початково- му варіанті вона містила понад 800 пропози- цій щодо дерегуляції. Заявлена розробниками ціль реформи — спрощення ведення бізнесу та зменшення витрат підприємців, покращення позиції України у рейтингу Doing Business. Під час розробки стратегії із дерегуляції експерт- ною групою було опитано близько 100 органі- зацій та проаналізовано і структуровано понад 1000 регуляторних обмежень.

Розробниками було заявлено, що за- гальний економічний ефект від імплементації стратегії складе близько 170 млрд. грн. до 2020 року. Очікуваний еконо- мічний ефект по галузях прогнозувався в розмірі 85 млрд. грн., скорочен- ня корупційних потоків — близько 60 млрд. грн., видатків бюджету — 16 млрд. грн., зокрема:

Розробники стратегії запевнили, що економічний ефект від її імплементації складе близько 170 млрд. грн. до 2020 року

- 1) дерегуляція у харчовій галузі спрямована на адаптацію виробничих процесів до норм і стандартів ЄС (економічний ефект від дере- гуляції — 30 млрд. грн., корупційна складова скоротиться приблизно на 7 млрд. грн.).

- 2) дерегуляція в аграрній галузі спрямована на усунення корупції та стимулювання експорту (економічний ефект — близько 10 млрд. грн., корупційна складова — близько 7 млрд. грн.);
- 3) дерегуляція у будівництві має бути спрямована на підвищення позицій у рейтингу Doing Business та усунення корупції (економічний ефект — 16 млрд. грн., корупційна складова — 21 млрд. грн.);
- 4) у нафтогазовій галузі акцент зроблено на зростанні власного видобутку нафти і газу та зменшення залежності від поставок з РФ (очікуваний економічний ефект — близько 11 млрд. грн. і стільки ж від скорочення корупційної складової).

Основне зауваження до представленої концепції — її метою має бути не тотальне скорочення кількості різноманітних дозволів, що реалізовується шляхом прийняття сотень правок до нормативно-правових актів, а повна руйнація радянської дозвільної системи та створення принципово нової регуляторної системи, притаманної ринковим економікам.

Також слід згадати, що на початку вересня уряд презентував план реформ із назвою «Відновлення України», який містив також положення щодо дерегуляційної реформи. Заходи з дерегуляції містили наступні елементи — ско-

Концепція не пропонує нової регуляторної системи, притаманної ринковим економікам

рочення кількості контролюючих органів, скасування регуляторних актів, які суперечать принципу свободи підприємницької діяльності, перегляд функцій контролю держави. Все це планувалось зробити до кінця цього року. Проте жодних конкретних дій щодо реалізації дерегуляційної реформи вжито не було.

Дерегуляційна реформа може мати успіх за рахунок наступних кроків:

- 1) замість існуючої радянської системи регулювання економіки необхідним є впровадження системи регулювання економіки з новою структурою та принципами;
- 2) кількість контролюючих органів і їх працівників має скоротитися за рахунок перегляду існуючих функцій;
- 3) потрібно збільшити роль електронних систем в діяльності органів влади, що допоможе зменшити рівень корупції.

Непроведення дерегуляційної реформи і надалі сприятиме надмірній бюрократизації органів влади та перевищенню повноважень з боку контролюючих органів. Крім того, Україна так і займатиме останні місця у світових рейтингах, що додатково погіршуватиме інвестиційний клімат та не забезпечуватиме вихід з економічної кризи.

Непроведення реформи сприятиме подальшій бюрократизації і погіршенню інвестиційного клімату

Податкова реформа

Податкова реформа стала одним із визначальних індикаторів здатності органів влади проводити економічні реформи загалом. За рік, що минає, уряд і Президент неодноразово засвідчували її пріоритетність у відповідних програмних документах — Програмі дій уряду, програмі «100 днів, 100 кроків», «Пакеті економічного зростання», «Плані відновлення країни»,

Податкова реформа згадувалася у багатьох програмних документах, але так і не почалася

Коаліційній угоді, а тепер і в Програмі діяльності нового Кабміну. Проте реальні кроки щодо зміни податкового законодавства так і не були зроблені.

Основні законодавчі зміни, що стосувалися податкової реформи, полягали у перегляді кількості податків та зборів (з 22 до 9). Проте заяви про скорочення їх кількості є надто оптимістичними — більшість планується трансформувати у вже існуючі податки і збори. Дані новації не вирішували проблеми зменшення податкового наванта-

ження, оскільки не передбачали перегляду бази оподаткування.

Майже у всіх програмних документах зазначалося про необхідність зменшення чисельності працівників Державної фіскальної служби, яке повинно проводитися з одночасним підвищенням ефективності її діяльності та перегляду функцій. Проте, за рік змінили тільки назву (раніше — Міністерство доходів та зборів), а також скоротили незаповнені вакансії.

Однією з найбільших проблем усіх пропонуванних змін є відсутність системного підходу до перегляду адміністрування податків, зокрема найбільше акцентується увага на ПДВ, податку на прибуток та ПДФО. Жодним чином не передбачається імплементація змін в оподаткуванні, які містяться у зобов'язаннях України в контексті реалізації Угоди про Асоціацію з ЄС. А думати про гармонізацію оподаткування потрібно вже зараз, щоб подальші кроки влади були зрозумілими для бізнесу!

Одна з головних проблем — відсутність системного підходу до перегляду адміністрування податків

Найбільше нарікань зі сторони бізнесу та неурядових організацій викликало прийняття закону про запровадження системи електронного адміністрування податку на додану вартість (ПДВ-рахунків), введення в дію якого з 2015 року сприяло б погіршенню фінансового стану платників даного податку. В Коаліційній угоді визначено необхідність скасування даного закону, проте не запропоновано дієвих механізмів реформування ПДВ, який вважається одним із найкорумпованіших податків. Не було таких пропозицій і в більшості інших програмних документів. Проблема відшкодування ПДВ так і не вирішена, що продовжує негативно впливати на інвестиційний потенціал держави.

Для частини програмних документів пріоритетним напрямом для проведення реформ визначена бюджетна децентралізація. Попри декларовану фінансову самостійність, з місцевих бюджетів пропонували забрати або перерозподілити податки і збори, які забезпечували найбільші надходження. Разом з

тим пропонувалася передача на місця важливих функцій у соціально-культурній галузі — заходи в освітній і медичній сферах, підтримка фізкультурно-спортивних товариств, їх спортивних баз та баз олімпійської підготовки, утримання деяких національних та державних закладів. Результатом таких змін може стати не фінансова самостійність, а економічний занепад регіонів.

Бюджетна децентралізація не може бути самостійною реформою. Вона повинна здійснюватись в системі з іншими реформами, а результатом повинно бути підвищення якості послуг, наданих державою. Базовими повинні бути галузеві реформи: адміністративна реформа, яка дасть змогу провести адміністративну децентралізацію, та податкова реформа.

Бюджетна децентралізація має здійснюватися у комплексі з іншими реформами

За цей час органам влади так і не вдалося просунути далі концепції у податковій реформі. Попри заяви про зменшення податкового навантаження та спрощення адміністрування податків, бізнес не отримав очікуваних змін, а 2014 рік став роком погіршення інвестиційного та підприємницького клімату. Основною причиною цього була відсутність консолідації зусиль органів, причетних до податкової реформи, та брак розуміння технології та методології проведення реформ.

Першочергові заходи для успішної реалізації податкової реформи мають включати:

- 1) збільшення ролі електронних систем в адмініструванні податків, що дозволить зменшити фізичний контакт податківців з платниками податків і покращить прозорість податкового контролю, перегляд функцій податкової служби;
- 2) зменшення податкового навантаження та скорочення кількості обов'язкових платежів шляхом перегляду податкової бази, що скоротить стимули до зменшення випадків мінімізації податкових зобов'язань;
- 3) вирішення проблеми заборгованості із повернення ПДВ для підтримки експорту та підвищення довіри бізнесу до держави;

- 4) посилення відповідальності за використання тіньових податкових схем при веденні бізнесу та умисній мінімізації податкових зобов'язань.

Непроведення податкової реформи загрожує подальшим економічним спадом, зростанням боргової залежності та погіршенням

показників соціально-економічного розвитку. Тому 2015 рік повинен стати роком не декларацій, а реально-го проведення податкової реформи.

Непроведення податкової реформи призведе до подальшого економічного спаду та збільшення державного боргу

Реформа енергетичного сектору

Сьогодні одним із найбільших політичних ризиків для України є відсутність реформ енергетичної галузі. Комплекс реформ і державна політика на підтримку національного енерговиробника сприятимуть національній безпеці, диверсифікації економіки та сталому розвитку України.

Ключовою метою реформ національного енергетичного сектору є досягнення трьох завдань:

Три завдання у справі реформування енергетичного сектору

- 1) посилення енергоефективності національної економіки за рахунок економічних методів (відмова держави від субсидювання підприємств і населення);
- 2) диверсифікація поставок енергоресурсів, нарощування і всебічна підтримка національного видобувника енергетичних ресурсів;
- 3) лібералізація енергетичного ринку та створення сприятливого інвестиційного клімату завдяки глобального реформування НАК «Нафтогаз України».

Означені вектори реформування енергетичного сектору склали базову основу президентської концепції реформ «Стратегія — 2020» та прописані в Коаліційній угоді.

Енергоефективність. 26 листопада 2014 року Кабінет Міністрів затвердив план заходів з імплементації директив ЄС у сфері енергоефективності, який передбачає скасування субсидювання енергетичних витрат промислових підприємств, проведення енергоаудиту в межах держави та введення інституту енергоменеджменту, а також розробку методики обчислення енергетичної ефективності будівель і визначення технічних вимоги до енергоощадності новобудов (енергетичні паспорти будівель).

Постанова КМУ № 676 від 26 листопада 2014 року розширила функції Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження в частині створення державної підтримки, розвитку державно-приватного партнерства та популяризації заходів і проведенні інформаційних компаній. Скасування державних субсидій на енергоресурси для підприємств-гігантів є надзвичайно слушним кроком уряду, який не потребуватиме додаткових витрат державного бюджету. Проведення масштабного енергоаудиту в державі, запровадження інституту енергоменеджменту та введення технічних вимог до енергоощадності є тим комплексом заходів, який, згідно з планом заходів КМУ, потребує проведення попередніх досліджень. Викликає сумнів доцільність реалізації подібних заходів, коли результат є завідомо очевидним. Більш того, такі дослідження вимагатимуть потужного кадрового забезпечення, а в Україні є реальний дефіцит професійних енергоменеджерів.

Диверсифікація постачання первинних джерел енергії. У цьому напрямку відбулась низка позитивних зрушень: налагодження імпорту норвезького газу; реалізація реверсного імпорту газу з ЄС; продовження та розширення контракту з американською компанією Westinghouse щодо постачання палива для атомних АЕС та послуг на окремих стадіях ядерно-паливного циклу; введення в дію вимог про те, що річний обсяг імпорту енергетичних продуктів (газ, вугілля, нафта, електроенергія) не повинен перевищувати 30% з одного джерела. Втім в умовах надскладної енергетичної ситуації, що виникла через бойові дії на Сході та агресивну російську зовнішню політику, нині український уряд повинен всебічно підтримувати національного виробника енергетичних ресурсів. Натомість прийнята Постанова КМУ

№ 596 від 7 листопада 2014 року, якою Кабмін зобов'язав визначені списком промислові, енергогенеруючі та теплогенеруючі підприємства (всього 90 підприємств, згодом окремою Постановою список підприємств розширено до 300) з 1 грудня 2014 року до 28 лютого 2015 року купувати природний газ лише у НАК «Нафтогаз». Фактично це знищує конкуренцію на ринку та погіршує інвестиційний клімат в державі. Такі заходи Кабміну, навіть у надзвичайних умовах, суперечать євроінтеграційному вектору зовнішньої політики нашої держави та зобов'язанням щодо імплементації Третього енергетичного пакета.

Лібералізація енергоринку та реформування НАК «Нафтогаз України». У цьому напрямку не проведено жодних заходів. Комплекс урядових ініціатив, спрямованих на забезпечення прозорості енергетичного ринку, приведення податкових навантажень на нафтогазовидобувну галузь у відповідність до світових практик, а також удосконалення законодавства та регуляторного середовища для залучення приватних інвестицій згідно з Коаліційною угодою, заплановано на 4 квартал 2014 та 1 квартал 2015 року. За вказаним документом реорганізацію НАК «Нафтогаз» планується провести у 4 кварталі 2015 року.

Нині важливим стратегічним пріоритетом в енергетичній сфері мають стати просування регуляторних реформ та забезпечення повної реалізації положень Третього енергетичного пакету, таких як недискримінаційний доступ третіх сторін до мереж, перш за все західних компаній, а також лібералізація енергетичного ринку. Новий уряд України повинен впровади-

Третій енергопакет лібералізує український енергетичний ринок

ти нове законодавство, яке сприятиме цивілізованій конкуренції в енергетичному секторі, привабленню інвестицій, збільшенню конкуренції та ефективності, а також зниженню залежності від російських енергетичних ресурсів. Кардинальне реформування «Нафтогазу України» шляхом його розділення на незалежні дочірні підприємства має стати головним пріоритетом для нового українського уряду. Важливою умовою є запровадження на законодавчій основі реформування системи ціноутворення на енергетичні ресурси, шляхом знаходження балансу між соціальними пріоритетами та економічною доцільністю. Зростання цін на енергоносії для населення повинні бути аргументованими та співмірними із поточним станом економіки, в іншому випадку це може призвести до масштабного соціального незадоволення та, як наслідок, політичної нестабільності. В кінцевому результаті лібералізація цін на газ, забезпечення справедливого входження на ринок іноземним компаніям, спрощення ліцензування, «замороження» податкових правил для видобувників на 5-10 років та усунення інших перешкод для інвестицій сприятимуть суттєвому зростанню видобутку українського природного газу, що логічно нівелює залежність від російського газу.

Без подібних реформ енергетичний сектор залишиться джерелом чи не наймасштабнішої корупції в державі. Росія продовжить використовувати його як засіб впливу на Україну, щоб обмежити її стратегічні можливості та гальмувати зростання та підвищення конкурентоздатності національної економіки.

Без реформ енергетичний сектор залишиться джерелом чи не наймасштабнішої корупції в державі

Метою публікації є надання об'єктивної інформації про поточні політичні події в Україні та поглибленого аналізу головних тенденцій внутрішньополітичного життя в державі. Подібний аналіз допоможе розставити пріоритети у справі проведення реформ у різних сферах державної політики та оцінити якість державних рішень з точки зору їх впливу та послідовності. Окрема увага приділяється оцінці політичної конкуренції в Україні та здатності ключових політичних гравців реагувати на виклики часу.

*@2014 Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД)
У разі цитування обов'язкове посилання на МЦПД*

Відповідальний за проект: Ярослав Ковальчук

Колектив експертів МЦПД:

Ярослав Ковальчук, Василь Поворозник, Ангела Бочі, Анатолій Ок蒂斯юк, Олена Захарова, Володимир Притула, Наталя Слободян, Василь Філіпчук.

Літературні редактори:

Українська версія — Лариса Янець;

Російська версія — Олексій Оболенський;

Англійська версія — Патрік Макгрет.

Цей матеріал підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Думки та погляди, висловлені у матеріалах видання, можуть не співпадати з позицією Міжнародного фонду «Відродження»