

# 10 ІДЕЙ ДЛЯ НОВОЇ ВЛАДИ

Міжнародний центр  
перспективних досліджень

Даний матеріал носить рекомендаційний характер і є результатом експертного обговорення, в якому взяли участь представники Міжнародного центру перспективних досліджень, Українського інституту майбутнього, Реанімаційного Пакету Реформ, VoxUkraine, Інституту Глобальних Трансформацій, Українського інституту дослідження екстримізму, Всеукраїнської Агенції Інвестицій та Сталого Розвитку та інші аналітики та експерти, що взяли участь у відповідному круглому столі  
25 липня 2019 року

## ЗМІСТ

Вступ.....	3
Внутрішня політика.....	4
Економічна політика.....	14
Зовнішня політика та політика безпеки.....	20
Висновки.....	26

Парламентські вибори завершили черговий етап перезавантаження влади в країні. Цей етап не є завершальним, адже попереду нас чекають строкові або дострокові місцеві вибори, які вже остаточно сформують архітектуру влади. Попри це, саме в парламенті та уряді формується першочерговий порядок денний змін в країні. Передвиборчі дебати не стали майданчиком для серйозних дискусій щодо найбільш нагальних системних реформ в країні. Партії та кандидати намагались сподобатись виборцю, активно використовували популістські гасла та обіцянки, а не пропонували дієві механізми якісних перетворень. Саме тому сьогодні, коли градус передвиборної риторики пішов на спад, ключовим завданням для щойно обраної влади в країні є визначення основних пунктів дорожньої карти реформування у сферах внутрішньої та зовнішньої політики.

Список проблем, з якими доведеться мати справу новому парламенту та уряду, складається як з традиційних для України з часу проголошення незалежності питань низьких соціальних стандартів, незадовільної якості медичних та освітніх послуг, низьких зарплат та пенсій, несприятливого бізнес-клімату, проблеми із судочинством та правоохоронними органами тощо; так і з викликів, які з'явилися у 2013-2014 роках: втрата суверенітету над Кримом та ОРДЛО, де-факто воєнний конфлікт з РФ, проблеми із західними сусідами. Що планує робити по кожному з цих та щодо інших проблемних питань нова влада? Жодну з цих проблем популістичними гаслами не вирішити, не вдасться і проігнорувати їх. Прості ж рішення (гучні звільнення, звинувачення, промови, але без пропозиції вирішення проблем) лише відкладатимуть системні реформи і посилюватимуть ймовірність подальшого суспільного розколу, збіднішання, деградації економіки, маргіналізації України на міжнародному рівні. Піднятись вище над політичною доцільністю, відійти від постійного пошуку корупційної ренти за державні послуги та загалом сприйняття політики як вельми ліквідного бізнесу й нарешті почати мислити державницькими категоріями – завдання номер один для нового парламенту та уряду.

Для того, щоб допомогти політикам, які утворять нову коаліцію та сформують уряд, перейти до конкретних дій та рішень МЦПД вирішив концептуалізувати ТОП-10 ключових питань порядку денного української політики на найближчий рік. Швидкі рішення по кожному з цих питань дозволять спрямувати країну по висхідній траєкторії внутрішньо- та зовнішньополітичного та економічного посилення.

### Основні виклики та проблеми

Владу в Україні чекає низка системних викликів і проблем у сфері внутрішньої політики, які впливатимуть на порядок денний її діяльності. Зокрема:

- корупційно-олігархічний характер функціонування політичної системи та відсутність чітко закріплених й гарантованих конституцією “правил гри” для всіх політичних суб’єктів, в тому числі органів публічної влади та вищих посадових осіб;
- непрозора система прийняття політичних рішень, що базується на “договорняках”, “відкатах”, тіньовому лобізмі та боротьбі за корупційну ренту;
- дуалізм виконавчої влади (боротьба президента та прем’єра за вплив на виконавчу гілку влади) і розбалансована система стримувань та противаг, запровадження цивілізованих та конструктивних форм співпраці з ВРУ, реформа та підвищення інституційної спроможності українського парламенту;
- потреба відійти від “ручного управління” у державному секторі, запровадити функціональний спосіб роботи органів держаної влади та ефективну систему оцінювання результатів їх діяльності;
- неререформовані Генеральна прокуратура України та Служба безпеки України, які й досі виконують неприйнятні демократичним країнам функції, погіршення стану прав людини та безпекової ситуації в країні;
- крихкість антикорупційної реформи – протистояння антикорупційних органів між собою та зі старими правоохоронними органами, неефективна робота НАЗК, дискредитація глави САП, відкат у контексті скасування КСУ статті КК щодо незаконного збагачення тощо;
- запровадження реальної судової реформи з усуненням політичного впливу на судову гілку влади, проведення реального кваліфікаційного оцінювання суддів на основі кількісних та якісних показників їх попередньої роботи, а не просто перевірки їх знань, психологічного стану та доброчесності;
- викорінення корупції в оборонній сфері, реальний запуск українського оборонно-промислового комплексу з виходом на максимальний рівень імпортозаміщення, створення дієвого механізму співпраці підприємств ОПК та інститутів й установ НАН України;
- засилля на регіональному рівні “неофеодальних” практик управління;
- деолігархізація ЗМІ, забезпечення реальної свободи слова, всестороння підтримка інститутів громадянського суспільства.

Перелік проблем та викликів можна продовжувати та деталізувати, проте навіть зазначене вище не залишає сумнівів у тому, який значний об'єм роботи очікує на новий парламент та уряд. А це означає, що гучні обіцянки варто відкинути й зосередитись на системних реформах з активним залученням громадянського суспільства до їх реалізації.

### **1. Конституційна реформа – наріжний камінь якісних змін в країні**

Першочерговим завданням нової влади є встановлення “правил гри”. Ці “правила” повинні бути обговорені з суспільством та закріплені в Конституції України. Зазвичай, під час проведення конституційної реформи головний акцент робиться на змісті нового Основного закону, водночас, процес реформування конституції має велике значення для забезпечення її подальшого виконання та підтримки у суспільстві. Головним завданням у цьому відношенні є забезпечення легітимності конституційної реформи, використання цього процесу для посилення політичної та соціальної згуртованості країни, для нового поштовху реформ та модернізації держави, запровадження відкритої та інклюзивної політичної системи.

Конституція в правовій демократичній державі є передусім актом установчої влади народу, яка є первинною щодо “установлених влад” – законодавчої, виконавчої та судової. Конституція України не містить у своєму тексті поняття “установча влада”, але воно чітко простежується в її змісті. Так, у преамбулі (Ч. 1) констатується, що приймаючи конституцію, ВРУ діяла від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, виражаючи його суверенну волю, а не від власного імені як органу законодавчої влади. ВРУ наділена установчою функцією, а не установчою владою, яка є складовою народного суверенітету.

ВРУ та Президент України системно ігнорували таку позицію, вони фактично привласнили, монополізували право установчої влади й набули можливість одноособово, без врахування думки громадянського суспільства, легально розподіляти владні повноваження. Яскравим свідченням чого стали конституційні реформи 2004, 2010 та 2014 років. Все це нівелює основоположні принципи конституційного ладу України – народовладдя, верховенство права, поділ гілок влади тощо.

Зміна Конституції зумовлена необхідністю втілення фундаментальної доктрини конституціоналізму – установчої влади, що дасть

можливість реалізувати природне право народу приймати конституцію; об'єднати суспільство в процесі обговорення та прийняття конституційних змін; визначити в легітимний спосіб межі компетенції та повноважень органів державної влади, повернувши авторитет та довіру до них; врегулювати політичну кризу в державі, прибрати дуалізм виконавчої влади.

Всі попередні зміни Конституції України здійснювались без належного громадського обговорення, залучення інституцій громадянського суспільства та широких експертних дискусій. Фактично громадяни України як носії суверенітету були позбавлені свого невід'ємного права реалізувати установчу владу, яку монополюючи зосередили у своїх руках ВРУ та Президент України. При оцінці попередніх конституційних змін КСУ виступив у якості інстанції, що обслуговує політичні “забаганки” владного істеблішменту, а не як незалежний орган, який повинен захищати конституційний лад. Тобто майже весь конституційний процес з часів прийняття Конституції України – це свідоме перекручування Конституції під конкретні інтереси. У результаті всіх маніпуляцій, які були здійснені з Конституцією України починаючи з 2004 року ми отримали дуже спотворений акт, який важко назвати Основним законом.

Відповідно, Конституція не сприймається пересічними українцями як документ, який безпосередньо чи опосередковано впливає на їх життя. Результати опитування, проведеного Фондом “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова для Центру політико-правових реформ 13-20 червня 2019 року, свідчать, що 47% українців взагалі не читали текст Конституції, але при цьому 67% вважають, що основний закон України необхідно змінювати.

Конституція не закріплює владні повноваження окремого політика чи політичної сили, вона вища за політичну доцільність конкретного історичного моменту й відповідної політичної кон'юнктури. Основний Закон – це установчий акт народу, який визначає правила співіснування особи, суспільства і держави. Необхідно усунути можливості для перекручування конституційних норм, їх довільного трактування, і створити умови неухильного дотримання Конституції всіма суб'єктами конституційного процесу. Громадяни повинні брати участь у процесі внесення змін в чинну Конституцію чи в розробці нової, працювати над її текстом.

Конституційна реформа має виправити як фактичні неузгодженості і прогалини, які існують в її тексті, так і забезпечити реальну легітимність Конституції завдяки інклюзивності процесу її розробки та прийняття.

Наразі існують три шляхи проведення конституційної реформи в Україні: 1) внесення змін до Конституції відповідно до Розділу XIII діючої Конституції України; 2) скасувати всі зміни, які вносились в Конституцію починаючи з 2004 року і повернути легітимний текст 1996 року; 3) напрацювання нової Конституції України органом установчої влади українського народу. Експерти більше схиляються до третього варіанту.

Як прийняття нової Конституції, так і внесення змін до існуючої Конституції буде ефективним лише у випадку, якщо конституційна реформа відповідатиме певним принципам, основними з яких є верховенство права, легітимність та інклюзивність.

Червоною лінією дорожньої карти проведення конституційної реформи має стати забезпечення інклюзивності та легітимності конституційного процесу, що передбачає дотримання таких принципів як:

- Широка участь громадськості, що дозволяє, з одного боку, уникнути створення конституції, яка буде передбачати розподіл благ виключно між ключовими політичними акторами, а, з іншого боку, забезпечити високий рівень суспільної легітимності нової конституції. Участь громадськості включає громадянську освіту та медіа-кампанії, суспільне обговорення (щодо того, як процес має здійснюватися, і про зміст самої конституції), національний діалог та інші способи залучення. Завдання полягає в тому, щоб уникнути небезпеки маніпулювання народом з боку зацікавлених груп, етнізації думок, популізму тощо. Це має сприяти діалогу не тільки між народом і розробниками (конституційною комісією, конституційними зборами тощо), але і в середовищі самого громадянського суспільства.
- Залучення та представництво всіх основних зацікавлених сторін у конституційну дискусію. Коли процес розробки конституції тільки починається, важливо виявити всі верстви суспільства, які мають бути до нього залучені, – створити свого роду картину стану суспільства, з усіма його підрозділами та інституціями, щоб гарантувати, що розробка конституції – дійсно національна справа, і кожен громадянин має право голосу.

- Прозорість, яка дозволяє тримати в курсі громадськість, засоби масової інформації та залучене громадянське суспільство про те, як буде відбуватися конституційний процес. Прозорість також передбачає забезпечення зворотнього зв'язку у ході широких обговорень.

Легальність, яка передбачає необхідність дотримання правової процедури і слідування букві Закону.

## 2. Реформа парламенту

Сильний парламент – запорука успішності проведення якісних змін в країні. Для цього його робота повинна вибудовуватись на основі дотримання закріплених повноважень, правил і процедур, а депутати повинні виявляти повагу один до одного незалежно від того, хто з них перебуває в коаліції, а хто – в опозиції. Також не варто забувати про модернізацію і реформування Апарату ВРУ, адже роботу головного законодавчого органу багато в чому забезпечують саме ці чиновники. Сьогодні ВРУ має багато правил, які депутати використовують вибірково, а ще частіше – просто їх ігнорують.

Прийняття законів поспіхом часто призводить до їх неповноцінності й обумовлює необхідність подальшого їх перегляду й вдосконалення, що значно зменшує ефективність роботи парламенту. Варто також говорити про те, що Рада перевантажена і потопає у морі “законодавчого спаму”. Україні потрібен відповідальний парламентаризм, а не політиканство і використання Ради як PR-майданчику для народження безплідних з точки зору державотворення ініціатив.

Грунтуючись на Доповіді та дорожній карті “Щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ” підготовленою Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса головними напрямками якісних змін роботи українського парламенту мають стати:

- Схвалення концепції законодавчого процесу “від початку до кінця”, яка базуватиметься на значно посиленій координації між ініціаторами законодавства у Кабінеті Міністрів України, Офісі Президента України та Верховній Раді України.
- Запровадження інституту “Білої Книги” – документа, що пояснюватиме політичні цілі запропонованого законопроекту та заходи, які пропонуються здійснити. “Біла Книга” повинна бути



обговорена на засіданні комітету, за результатами якого видаватиметься відповідний висновок. Відтак офіційному внесенню Урядом до ВРУ будь-якого важливого законопроекту має передувати подання до профільного комітету ВРУ “Білої Книги”.

- Запровадити після початку роботи кожної наступної сесії ВРУ відбір 20 законопроектів, ініційованих народними депутатами, які в подальшому розглядатимуться Радою. Для включення до переліку необхідно обирати 20 депутатських законопроектів з числа усіх зареєстрованих за пропорційним принципом у відповідності до кількісного складу фракції/групи. Варто також запровадити об’єднані пленарно-комітетські тижні й відмовитись повністю від чисто комітетських тижнів.
- Варто провести класифікацію законів на звичайні, особливі та конституційні й запровадити різні системи голосування за такі закони. Наприклад, звичайні закони можуть увалюватись простою більшістю за умови наявності кворуму. Мінімальний кворум для ухвалення законів має бути встановлений у відповідності з міжнародними нормами. Особливі закони (виняткової важливості, їх перелік необхідно встановити з урахуванням міжнародної практики) варто приймати абсолютною більшістю голосів. Прийняття ж конституційних законів може відбуватись відповідно до чинного законодавства.
- Необхідно посилити можливості політичного нагляду парламенту за виконавчою гілкою влади. Зокрема, шляхом розробки й уніфікації формату та структури щорічних звітів міністерств щодо результатів реалізації відповідних програмних документів, які будуть подаватись на розгляд ВРУ. Також варто чітко співвіднести кількість комітетів зі сферами відповідальності міністерств. При чому у комітетах (і в скалах офіційних делегацій) має бути забезпечене пропорційне представництво народних депутатів.
- Робота ВРУ має бути відкритою, прозорою та підзвітною громадянам, зокрема, через запровадження електронного парламентаризму.
- Необхідно врегулювати статус парламентської опозиції, створити окремий підрозділ з питань міжпартійного діалогу.
- Необхідно розробити та інституціоналізувати в Раді Кодекс поведінки народного депутата. Також передбачити право відсторонювати від участі у пленарній сесії депутатів, які пропагують насильство або зривають роботу парламенту. Термін відсторонення буде залежати від ступеня серйозності порушення порядку. Крім того, необхідно розглянути можливість запровадження фінансових стягнень.

Даний перелік рекомендацій не є вичерпним і його можна продовжувати, але і з цього стає зрозумілим, що без реформи парламенту нове скликання ВРУ не зможе стрімко покращити якість роботи головного законодавчого органу, адже окрім політичної кон'юнктури воно буде неодмінно наступати на ті ж “граблі” інституційної неспроможності українського парламенту, які вже давно варто було б виправити.

### 3. Судова реформа

Судова реформа покликана бути ключовим елементом якісних змін в Україні. Незалежний та чесний суд є основою сталого розвитку будь-якої держави. Він дає змогу громадянам відчувати себе захищеними, бізнесу – розвиватися та будувати плани на довготривалий період, а інвесторам дає сигнал не боятися вкладати кошти та мати гарантії захисту своїх інтересів.

Водночас, суди – це також могутня зброя за владу, і тому природньо, що влада хоче мати свій суд. Суди – це могутня зброя в боротьбі за власність, і тому природньо, що бізнесові клани, особливо ті, хто при владі, намагаються приборкати суди. Сьогодні вирішальний вплив на судову гілку має Президент, адже саме він приймає остаточне рішення про призначення або не-призначення судді на посаду. ВРУ фактично відсторонена від цього процесу. Парламент може створювати суд як установу, але саме кадри – вирішують все. Маючи у своїх руках такі інститути політичної конкуренції як ГПУ та СБУ, а тепер ще й ДБР, Президент потенційно може здійснювати вирішальний вплив на ВРП, яка займається відбором суддів і приймає рішення про їх затримання та арешт. Тому говорити про звільнення судової влади від політичного впливу поки що немає підстав, а без цього якісної роботи суду чекати не варто.

Критично важливо припинити “полювання на відьом” у сфері судової влади. Необережні, популістичні заяви з боку політиків та ЗМІ, особливо на фоні тотальної недовіри до всіх державних органів, створюють загрозу державності та дають необґрунтовані підстави для диктату виконавчої та законодавчої гілки влади над судовою.

Загалом ефективна робота судів залежить не тільки від законодавчого реформування – зміни змісту та процедур їх роботи як органу державної влади, а й від створення збалансованої системи стримувань і противаг між різними гілками влади.

Судова реформа потребує продовження кропіткої роботи в трикутнику: політики – судді – громадянське суспільство (в першу чергу експертне та наукове середовище).

Судова реформа триває вже 5 років, проте реальних її результатів ми й досі не маємо. Для того, щоб виправити ситуацію необхідно:

- Створити умови для очищення та оновлення судової системи. ВРП та ВККС дискредитували себе, ці органи необхідно перезавантажити. Потрібно розробити чітку методику оцінки (з кількісними та якісними показниками) діяльності суддів, яка буде базуватись не стільки на оцінюванні професійних знань, скільки на оцінюванні їх попередньої роботи.
- Забезпечити невідворотність покарання за незаконний вплив на суд.
- Підняти стандарти правової освіти в Україні. Впровадити зміни в законодавстві, які передбачатимуть вищі стандарти освіти юристів і дієвий контроль за їхнім дотриманням. Запровадити інститут юридичного ЗНО для кандидатів на зайняття будь-якої правничої професії - судді, адвокати, прокурори тощо.
- Запровадити інститут мирових суддів, що потребує внесення змін до Конституції. Законодавчо врегулювати діяльність мирових суддів і запровадити повноцінний суд присяжних.
- Розвантажити суди (звучите категорії справ, які підлягають розгляду місцевими судами), зокрема, місцеві загальні суди не мають виконувати функції адміністративних судів. Окрім нинішньої нестабільності законодавства суддя місцевого суду повинен досконало знати кримінальний, цивільний, адміністративний процес. При такому процесуальному навантаженні про яку високу якість розгляду справи можна говорити?

#### 4. Необхідність завершення процесу децентралізації

Старт процесу децентралізації в Україні позиціонується як одна з найбільш вдалих реформ минулої влади. Основним критерієм, який дозволяє говорити творцям децентралізації про її успішність, є збільшення доходів у місцеві бюджети. Так, власні доходи загального фонду місцевих бюджетів за 5 років децентралізації збільшилися у майже 3,5 рази і станом на 2018 рік становили 233,9 млрд грн, у той час як у 2014 вони дорівнювали лише 68,6 млрд грн.

Справжнім викликом для децентралізації стало безпрецедентне збільшення зони відповідальності місцевої влади, зокрема, у освітній

та медичній галузях. Саме на місцеві бюджети покладено зобов'язання фінансувати дані сфери суспільного життя, що на практиці призвело до закриття шкіл та лікарень через недостатню кількість коштів у місцевих бюджетах. Крім того, негативною практикою стало розміщення частини коштів місцевих бюджетів на банківських рахунках. На кінець 2018 року залишки у місцевих бюджетах становили 78,1 млрд грн. Деякі громади не використовують дані кошти для розвитку регіону, а очікують на збільшення бюджетів шляхом отримання відсотків від депозитів у банках. Нещодавно уряду навіть довелося заборонити розміщувати залишки місцевих бюджетів у банках задля стимулювання їх фактичного інвестування у розвиток громад.

Системно вирішити проблеми, пов'язані із реалізацією децентралізації, можливо завдяки її закріпленню у конституції. Верховна Рада у 2015 році прийняла за основу “Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)”. Відповідно до законопроекту, у Конституції має бути вирішене питання “сумірності фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування”. Тобто збільшення зони відповідальності громад має мати відповідне фінансове забезпечення. Але Конституційний суд наразі так і не надав висновок щодо даного законопроекту.

Закріплення децентралізації у Конституції також має припинити практику “двовладдя” місцевих органів. Наразі розповсюджені ситуації, коли ОТГ вже була утворена, вибори у ній проведені, а “старі” органи влади, районні державні адміністрації не ліквідовуються. Крім того, обласні державні адміністрації мають бути замінені інститутом префектів, які будуть виконувати роль представників центральної влади у регіонах, що дещо суперечить самій ідеї децентралізації. Зокрема, у проекті закону передбачено, що “префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України”. Відповідно, префект буде інтегрований у президентську вертикаль вдали. З одного боку, оскільки Україна – унітарна держава, а тому відстежувати виконання у регіонах законів та актів національного рівня потрібно, але, принаймні, призначення на посаду префекта за результатами відкритого прозорого конкурсу більше б відповідало принципам децентралізації.

Потенційною загрозою децентралізації є зміцнення “неофеодальних” відносин у окремих регіонах України на користь місцевих еліт.

Передумовами цього може бути значний вплив фінансових та кримінальних груп на місцях, які тісно переплетені із політикою. У цьому контексті варто також згадати про утворення так званих муніципальних варт, які мають частково виконувати функції з підтримання правопорядку у громадах. В реальності дані зағони можуть використовуватися як озброєні приватні формування у власних цілях місцевими елітами. Зокрема, у рейдерських атаках на конкурентів чи протидії представникам громадянського суспільства.

Процес децентралізації можна вважати незавершеним не тільки через нерівномірний розподіл утворення ОТГ, а й незбалансованість нових функцій та наявних для цього фінансових ресурсів. Також нова влада має продумати інструменти запобігання перетворення процесу децентралізації на окремі регіони із неофеодальними практиками. Вирішення цієї загрози має враховувати контекст неоголошеної війни Росії проти України та реальну загрозу втрати нових територій нашої держави.

На Україну чекають складні часи у 2019-2020 роках через зовнішню турбулентність і боргове навантаження. У той же час, українська економіка продовжує відновлюватися, але це відновлення відбувається повільно. При цьому таке стагнаційне зростання вже не може бути забезпечене “ефектом нульової бази”, роль якої стає все меншою. Як наслідок, стає помітною проблема замкнутого кола “утримання стабільності – брак економічних перспектив” і постає питання, як з нього вирватися і що робити далі.

До того ж, непослідовні та несистемні реформи створюють ризики для майбутнього соціально-економічного розвитку країни. Під прикриттям «реформ» відбувається боротьба за контроль над фінансовими потоками та поділ сфер впливу.

Такий стан речей лише гальмує розвиток української економіки, сприяє нарощенню державного боргу, зменшує рівень довіри до влади та відлякує інвесторів.

З одного боку, зміна влади відкриває тимчасове вікно можливостей, а з іншого – ризики порушити сьогоднішню хитку економічну стабільність країни. При цьому, ціна помилки є дуже високою. Тому новому парламенту та урядові необхідно звернути увагу на наступне.

### **5. Демонізація, рівні і прозорі правила гри, соціальна відповідальність**

Демонізація ключових секторів економіки, лібералізація умов ведення бізнесу разом із посиленням соціальної відповідальності бізнесу мають бути в основі економічної політики нового уряду. Держава – парламент, уряд та судова гілка влади – мають гарантувати створення рівних правил і чесної конкуренції для всіх учасників ринку, як і слідкувати за гідною винагородою за працю та надання соціальних гарантій громадянам. Кланово-олігархічний інституційний порядок таким чином може бути змінений на соціальну ринкову економіку.

Ринкові свободи через справедливе державне регулювання української економіки мають призвести до виправлення асиметрій соціального добробуту. Інакше, за української деформованої системи судочинства, політичних та економічних інституцій, ліберальні гасла можуть приховувати спроби монополізувати ринки великими бізнес-групами.

По-перше, уряду при формуванні економічних рішень необхідно

чітко розрізняти інтереси бізнес-груп та інтереси українського суспільства, забезпечуючи незалежність ключових економічних інституцій від індивідуальних та політичних інтересів окремих осіб та залучаючи громадськість до моніторингу і нагляду за процесом прийняття рішень.

По-друге, іншою необхідністю є провадження контролю за ринком та ціноутворенням в монопольних сферах, зокрема через посилення ролі та інституційної спроможності Антимонопольного комітету, що сприятиме демонополізації та гарантуватиме рівні умови для усіх учасників ринку.

По-третє, увагу слід звернути і на процес координації між органами влади і уникнення «непередбачуваності» економічної політики та ймовірних шоків для економічної системи. У цьому руслі варто налагодити координацію органів державної влади, які нині мають різне бачення економіки, та забезпечивши комплексність їх рішень (наприклад, щодо питання емісії облігацій державної позики та встановлених відсотків за ними). Посприяти вирішенню даної проблеми може подальша імплементація трирічного планування, тільки вже не на декларативній основі. До того ж, програми мають бути чіткими і досяжними, з можливістю моніторингу та встановленням відповідальності за їх реалізацію на всіх етапах, а не розроблятися з метою створення кращого іміджу або електоральної прихильності (на кшталт «Drive Ukraine 2030»).

По-четверте, не менш важливо полювати за «великою рибою», а не збирати крихти, штурмуючи малий бізнес. Наприклад, втрати від «неефективності» роботи української митниці та від контрабанди сягають понад 4-5 млрд доларів на рік (при цьому, нинішня реорганізація ДФС не вирішує системних проблем). Також лунають і питання врегулювання ринку лотерей та азартних ігор, що може принести додаткові 500 млн доларів на рік. Такі суми вражають, оскільки дані обсяги коштів могли б бути направлені на вирішення ключових економічних та соціальних питань української економіки.

Наостанок, державна соціальна політика має сприяти зміні системи розподілу соціальних благ і доходів та стимулювати збільшення частки зарплати робітників у виробленому товарі / послугі. При цьому, для платників податків та економічних агентів має застосовуватись принцип не тільки “батоба”, але й “пряника”.

Додатково мають бути розроблені додаткові механізми для

розширення та гарантування доступу до фінансових ресурсів більш широкого кола зацікавлених сторін.

Нині ж більшість соціальних політик встановлюються вручну і залежать від “настрою” влади. Вони не змінюються автоматично на основі формульних розрахунків залежно від ситуації і не гарантують оперативність оновлення індикаторів, їх актуальність і незалежність від рішень уряду.

У свою чергу, нинішня відсутність “вільних коштів” на руках у більшості населення не буде давати можливості збільшити обсяги внутрішнього ринку і “запустити” економіку. Це стримуватиме малий і середній бізнес й триматиме економіку в «тіні». Забезпечення хоча б гарантії приватної власності через судочинство значно посприятиме виведенню коштів з тіні та залученню їх до економіки, надаючи останній значного поштовху.

## 6. Активізація зовнішньоекономічної діяльності

Українська економіка не може більше уникнути процесів глобалізації та виробничої інтеграції, зосередивши увагу лише на торгівлі та “експорті” робочої сили. Збільшення обсягів торгівлі не може залишатися головним показником для оцінки успішності економічної політики уряду.

Інституційна слабкість та недостатнє лобювання національних інтересів України органами державної влади призводять до асиметрії у зовнішній торгівлі не на користь нашої країни. Попри те, що ЄС та Російська Федерація залишаються серед основних торговельних партнерів України, нинішній парадокс полягає в тому, що торгівля з тими країнами, з якими в Україні немає торговельних угод виявляється інколи вигіднішою ніж з тими, з якими ми маємо торговельні угоди.

По-перше, необхідне розширення списку товарної номенклатури та квот, які базувались на попередніх показниках, та приведення їх до актуальних вимог сьогодення, оскільки квоти безмитної торгівлі у нас часто ґрунтуються на “застарілих” показниках. Проте, також, потрібно краще використовувати існуючі можливості (зокрема щодо безлімітних квот торгівлі з ЄС по деяких групах товарів - добрива, мідь, алюміній, електрообладнання, фарби та взуття тощо).

По-друге, для забезпечення швидкого економічного зростання



Україні потрібне не просто «статистичне» збільшення торгівлі, а саме активізація зовнішньоекономічної діяльності з метою створення нових робочих місць в країні, збільшення виробництва та експорту товарів з високою доданою вартістю. Задля цього уряд і парламент мають чітко розуміти, що відкриваючи ринок, ми маємо отримати можливості для експорту наших товарів (а не навпаки) та/чи бути залученим до міжнародних виробничих ланцюжків.

По-третє, особливо важливим є новий рівень економічної кооперації з сусідами: розвиток торгівлі послугами, сприяння розвитку фондового ринку, взаємодія з економічних і фінансових питань, взаємна допомога, міжнародне науково-технологічне співробітництво, міжнародний трансфер технологій, технопарки, прикордонні економічні зони та території пріоритетного розвитку, міжнародне виробництво, міжнародна спеціалізація і кооперація виробництва, транснаціоналізація економіки (спільні підприємства), енергетична співпраця, обмін кадрами, наукова мобільність тощо.

Потрібно залучати українські підприємства (перш за все флагманів машинобудування) до ланцюжка доданої вартості компаній з ЄС. До того ж, необхідна спільна участь у НДДКР, тендерах і державних замовленнях тощо.

По-четверте, ідея підписання двосторонніх угод про працю та мігрантів має великий потенціал, беручи до уваги світовий досвід. У першу чергу, це зменшить кількість “неконтрольованої” міграції і таким чином, країни будуть “готові” до змін на ринку праці та потоків робочої сили. У результаті, такі заходи дозволять знайти більше спільних точок економічної співпраці України та країн світу.

Наостанок, потрібен і ширший доступ до фінансових ресурсів і структурних фондів ЄС – за умов відсутності у перспективі найближчих десятиліть перспективи вступу в ЄС це максимальне завдання, досягнення якого може забезпечити значні вливання в розвиток української інфраструктури, сприяти розвитку депресивних регіонів, створити робочі місця та забезпечити економічне зростання країни.

## **7. Забезпечити належний рівень енергетичної безпеки країни**

Питання стратегії досягнення енергетичної безпеки у цілому залишається одним з найважливіших викликів для національних інтересів України. При цьому, український уряд оголосив плани щодо

досягнення країною енергетичної незалежності та щодо стійкого розвитку, але шлях залишається розмитим. До того ж, Україна ризикує залишитися “осторонь питань” не тільки власної, але й європейської енергетичної безпеки. Зростаючий попит ринку Європи на енергоресурси може врятувати Україну від повної втрати її газотранспортної системи. Відповідно, Україні потрібна краща кооперація та інвестиції у газотранспортну систему.

По-перше, враховуючи вищезазначене, найближчим завданням перед українським урядом у енергетичній сфері має стати демонополізація енергетики. Мають бути зроблені подальші кроки у напрямку проведення реформи анбандлінгу НАК “Нафтогаз України”, зокрема, через виконання умов “Третього енергетичного пакету”, а саме щодо відокремлення діяльності НАК “Нафтогаз” з транспортування і розподілу природного газу.

По-друге, має відбутися ширша лібералізація та відкриття енергетичних ринків. У свою чергу зважена тарифна політика щодо транзиту енергоресурсів і внутрішнього енергоспоживання, надання доступу до газових родовищ та створення ринку газу, “енергетична євроінтеграція” та синхронізація енергетичних систем з європейським ринком (ENTSO-E, ENTSOG) дозволять зберегти транзитну інфраструктуру держави (що нині ризикує перетворитися на звичайний металобрухт), відновить впевненість зовнішніх партнерів і фінансових організацій у надійності України як транзитної країни.

Наостанок, необхідно подбати і про енергетичну безпеку, диверсифікуючи джерела отримання енергоресурсів, нарощуючи український видобуток енергоресурсів, стимулюючи альтернативну відновлювану енергетику, знижуючи енерговитрати на власне виробництво та підвищуючи енергоефективність країни. Відповідно, такі заходи дозволять мінімізувати дію ймовірних негативних чинників впливу внутрішнього та зовнішнього характеру на українську енергетичну безпеку.

Універсального ж рецепту успішних змін не існує. Звичайно ж, можна домогтися короткострокового результату статистичними і популістськими методами, але таким чином погіршити ситуацію в майбутньому. Тому необхідно у першу чергу ставити реалістичні й досяжні цілі, піклуватися про населення і знайти певний баланс національних та соціальних інтересів. Оптимізація і збалансованість бюджету, посилення юридичної та правової системи, гнучка

монетарна, фінансова та регулятивна політика, захист державних інтересів, стабілізація ситуації, налагодження рівних партнерських відносин з сусідами та іншими країнами, а потім вже “відкручування гайок” і всебічна відкритість з економічною свободою дозволять досягти значного прогресу за більшістю показників та сприятимуть у побудові українського економічного дива.

Формування парламентської коаліції та призначення нового складу уряду відкриють нові можливості для перегляду поточної зовнішньої політики та політики безпеки.

Брак реалістичності, відсутність узгодженості пріоритетів та ігнорування пов'язаних із досягненням різноманітних цілей, ризиків і витрат стали характерними рисами зовнішньої політики Петра Порошенка. В результаті Україна не наблизилась до жодної із ключових та/або задекларованих цілей: членства в ЄС та НАТО, розв'язання конфлікту на Сході, повернення Криму; і завдяки турбулентним процесам в міжнародній політиці опинилася у вкрай несприятливому середовищі. Тенденції глобального розвитку та регіональної безпеки грають не на користь України, підсилюючи ризики та звужуючи можливості. Наша зовнішня політика реалізується із позиції стратегічної слабкості, є передбачуваною для зовнішніх акторів, а разом з тим суперечливою з точки зору національних інтересів. Подолання цих недоліків може стати спільним завданням президента та новообраного парламенту.

В Україні президент і парламент не так вже й часто працюють злагоджено, в тому числі і в питаннях зовнішньої політики. Декларативність та відірваність від реалій, які були помітні в зовнішньополітичній активності попереднього президента, часто підсилювалися рішеннями Верховної Ради, де емоції переважали над здатністю реалістично оцінювати ситуацію та ухвалювати складні рішення в умовах браку ресурсів та слабкості держави. Завершення чергового виборчого циклу і суттєве оновлення політичної еліти в Україні відкривають чергове вікно можливостей для подолання цих вад.

Національна безпека та зовнішня політика, поза всяким сумнівом, стали ключовою сферою діяльності держави. В умовах асиметричного конфлікту із Росією та перебуванням України в сірій зоні безпеки особливого значення набуває здатність концентрувати ресурси на найбільш пріоритетних задачах. На поточному порядку денному до них можна віднести наступні.

## 8. Формулювання стратегії зовнішньої політики та реформа дипломатичної служби

Ключова помилка попереднього президента і попереднього складу парламенту на цьому напрямку полягала у неспроможності сформулювати довгострокову та змістовну стратегію реалізації національних інтересів держави на міжнародній арені.

Сьогодні в Україні немає стратегії зовнішньої політики, розроблених та затверджених політик (policies) по кожному з ключових її напрямів. Нещодавно внесені до Конституції зміни, а також поточна редакція Закону про засади внутрішньої і зовнішньої політики є радше деклараціями про наміри, ніж документами, що системно характеризують дії України в міжнародному середовищі. Більше того, в Україні відсутня ієрархія національних інтересів, включно із найбільш пріоритетними з них. Зовнішня політика, спрямована на відновлення територіальної цілісності, відрізнятиметься від зовнішньої політики, спрямованої на вступ до НАТО. Ми формально декларуємо всі можливі пріоритети, позбавляючи себе можливості досягти хоча б одного.

Стратегія зовнішньої політики потрібна як раз для цього. Держава має відповісти на питання про те, що є головним пріоритетом в умовах вкрай обмежених ресурсів.

Концентрація обмежених ресурсів на найбільш важливих напрямках, гнучкість та креативність зовнішньої політики можуть стати перевагами України в асиметричних відносинах – а внаслідок наростання слабкості асиметричними стали майже кожні двосторонні відносини України. Стратегії зовнішньої політики є не у всіх держав, але через слабкість України системне уявлення про міжнародну політику стає життєво необхідним.

Новому президенту та уряду у співпраці з парламентом необхідно переглянути та затвердити оновлені Засади внутрішньої та зовнішньої політики, розробити шляхом проведення публічних консультацій політики щодо ключових зовнішньополітичних питань. Їх затвердження має стати важливим елементом іншого – паралельного і пов'язаного з цим процесу – реформи дипломатичної служби України. МЦПД вже неодноразово публікував дослідження щодо системної реформи зовнішньополітичної служби, ключовими елементами якої є запровадження державних політик, делегування повноважень, визначення функцій та завдань МЗС і реструктуризація

міністерства відповідно до них та кращих європейських і світових практик, чітке розмежування і унормування політичного та адміністративного рівнів управління, запровадження нових принципів бюджетування, закритої внутрішньої мережі обігу та збереження інформації тощо.

Зовнішньополітична стратегія України має охоплювати не лише відносини з географічними сусідами та ЄС, а й чітко визначити співпрацю зі стратегічними партнерами та потужними геополітичними гравцями, насамперед із США.

Застарілий стиль дипломатії, брак ініціативи на середніх та нижчих ланках, дефіцит кваліфікованих кадрів – все це має залишитися в минулому. В умовах військової слабкості та відсутності надійних гарантій безпеки дипломатія стає чи не єдиною зброєю, що може компенсувати слабкість України.

Різке погіршення – до кризового стану – відносин із двома західними сусідами України стало ознакою української зовнішньої політики останніх двох років. Таке погіршення є зайвим, не відповідає довгостроковим інтересам жодної зі сторін, але більше за інших шкодить саме Україні.

Відносини із західними сусідами України, Польщею та Угорщиною, є своєрідними маркерами справжньої європейської та євроатлантичної інтеграції України – так само непростої та суперечливої. Не змінами до нашої Конституції визначатимуться темпи й перспективи подальшого зближення України з ЄС та НАТО, але вмінням знаходити компроміси в заплутаних лабіринтах європейської політики та розуміти інтереси своїх партнерів. Україні варто переглянути ставлення до проблем національної ідентичності та співвідношення її із зовнішньою політикою. Варто здійснити двосторонні кроки, які зменшуватимуть використання агресивної риторики стосовно України, Польщі та Угорщини в усіх трьох державах. Пріоритет має бути надано спільним зусиллям та тим питанням на порядку денному двосторонніх відносин, які дозволять максимально ефективно їх докладати. Очевидно, ними стануть питання регіональної безпеки, енергетики та транскордонного співробітництва. Варто також висунути ініціативи із впровадження механізмів захисту прав етнічних меншин та переглянути політику в питанні множинного громадянства. Такі кроки можуть стати початком процесу швидкого врегулювання проблем у двосторонніх відносинах, що суттєво посилить позиції України в регіоні.

У ширшому контексті президенту, уряду та парламенту України у співпраці з усіма зацікавленими сторонами та у процесі публічних консультацій потрібно терміново виробити нову Політику добросусідства, де визначити цілі, завдання, інструменти, фінанси та інші складові діяльності органів державної влади з метою забезпечення добросусідських відносин з сусідами нашої держави.

### **9. Визначення стратегії та довгострокового формату відносин із Росією**

Російський напрям зовнішньої політики України залишається основним екзистенційним викликом для України. Росія оголошена головною загрозою національній безпеці України, а відносини із нею на рівні офіційної риторики характеризувалися як “війна” – але при цьому Москва зберігала засоби впливу на українську економіку та політику; антиросійські санкції часто використовувалися для розв’язання внутрішніх українських суперечок; а міжнародна “антиросійська коаліція” була видаванням бажаного за дійсне.

Відсутність детально розробленої політики стосовно Росії відкрила шлях до спекуляцій, маніпуляцій російським фактором та хаотичних реакцій в кризові моменти – що у підсумку вилилося у суттєве послаблення міжнародної підтримки України та загрозу відновлення різноманітних форматів співпраці Росії із країнами Заходу.

Формулювання української політики щодо Росії, розрахованої мінімум на п’ять років, є фундаментальним завданням. Сьогоднішня “гібридна” тактика України відносно РФ є неприйнятною, оскільки лише консервує становище, вигідне Москві, залишаючи Україну без сильних варіантів продовження геополітичної гри.

Спекуляції, двозначності та тіньові домовленості з Кремлем мають поступитися місцем чітко визначеній політиці, що спиратиметься на політичний консенсус, довгострокове бачення та міститиме “червоні лінії” не у якості риторичного прийому, а як політичні принципи. Визначення таких принципів, як і політики стосовно Росії в цілому, буде складним завданням. Політичні ризики залишатимуться високими і супроводжуватимуть будь-які кроки на російському напрямку. Але простих рішень в ситуації, в якій опинилася Україна, немає.

### 10. Розробка Стратегії реінтеграції ОРДЛО і АРК, покращення управління конфліктом на Донбасі

Зіткнувшись із реаліями затяжного багатовимірного асиметричного конфлікту на Донбасі, українське керівництво протягом 2014-2019 років не змогло запропонувати нічого кращого, ніж набір хаотичних кроків, які зрештою призвели до інституціоналізації конфлікту та підвищення ціни його розв'язання. Ані зовнішній чинник російської агресії, ані внутрішні проблеми українського суспільства не стали предметом системної уваги. Ініціатива в управлінні конфліктом знаходиться в руках Москви. Питання відновлення суверенітету України над територією Автономної Республіки Крим виведено за рамки будь-якого переговорного процесу, а мінські домовленості щодо врегулювання конфлікту в ОРДЛО лише останніми тижнями показують якісь ознаки спроб їх реалізації.

Конфлікт на сході України розгортається за сценарієм, який був найбільш ймовірним ще п'ять років тому – сценарієм “напівзамороженого” конфлікту, характерною рисою якого є російська присутність. За такою траєкторією десятиліттями розвиваються кілька конфліктів на пострадянському просторі. Їх об'єднує перебування у глухому куті й високі ціни для країн, на території яких вони тривають. Росія нав'язує величезні видатки, що гальмують розвиток таких країн, а також негативно впливають на їхні міжнародні позиції, залишаючи в сірій зоні безпеки.

П'ять років, що минули, засвідчили: замість стратегії управління конфліктом на Сході Україна має набір ситуативних тактичних реакцій, які до того ж ускладнюються емоційною реакцією чутливого суспільства. Задля виправлення становища варто насамперед розробити державну політику щодо відновлення суверенітету над АРК та ОРДЛО, де шляхом широких публічних консультацій визначити прийнятні для більшості українського суспільства відповідні цілі, завдання, принципи, інструменти, відповідальні інституції, фінансування тощо. Важливою складовою даної державної політики стала би розробка Стратегії реінтеграції – операційного документу, на основі якого б здійснювалася і координувалась робота міністерств, відомств, місцевих органів влади щодо неконтрольованих територій, а також зовнішньополітична діяльність у рамках Мінського, Нормандського форматів та інших переговорних процесів. На тактичному рівні потрібно розширити й поглибити діалог із партнерами України, насамперед США, Німеччиною, Францією, Великобританією та Китаєм; виступити із ініціативою



доручення спеціального представника України до російсько-американського переговорного формату (Сурков-Волкер чи ін.); активізувати track 1.5 і 2 дипломатію в діалозі із усіма залученими сторонами; підготувати переговори з метою визначити шляхи виведення російських військ з території Донбасу.

Попри різні варіанти розвитку подій навколо ОРДЛО та АРК українська політика має бути сконцентрована насамперед на «людському» вимірі – громадяни України на окупованих і непідконтрольних територіях мають відчувати щоденну відкритість та турботу з боку Батьківщини, для чого Стратегія реінтеграції має визначити «позитивний порядок денний» дій органів державної влади України стосовно ТПО та тих, хто залишається на окупованих територіях.

Досить конфліктна президентська і не менш конфліктна й швидка парламентська кампанія, намагання суб'єктів виборчого процесу усіляко сподобатись виборцю, активні дискредитаційні кампанії, чорний піар тощо призвели до витіснення з публічного дискурсу змістовних складових публічної політики. Дискусії між політиками і у цілому в суспільстві не вибудовувались навколо пошуку шляхів мінімізації загроз та подолання викликів, що наразі постали перед Україною, а також способів використання сильних сторін нашої держави та можливостей, які час від часу відкриваються. Зведення політичного дискурсу до примату форми над змістом є небаченою розкішшю для воюючої країни зі слабкою економікою, великою соціальною напругою, катастрофічно низькою довірою до державних інституцій з боку суспільства, високим рівнем сегментованості інтересів регіональних еліт. Для того щоб повернутись у русло раціональної політики необхідно за допомогою широкого суспільного діалогу визначити пріоритети порядку денного діяльності нової влади, яка після перезавантаження вже має всі можливості для реалізації якісних змін в нашій країні. МЦПД пропонує розпочати обговорення пріоритетів діяльності нового парламенту та уряду.

#### **ТОП-10 ідей для нової влади, пропонуються такі:**

- 1. Провести конституційну реформу і сформувані "нові правила гри" як для державних інституцій, так і для взаємовідносин влади і суспільства.**
- 2. Провести реформу парламенту як головного законодавчого органу, який і формуватиме нові "правила гри".**
- 3. Провести судову реформу.**
- 4. Завершити процес децентралізації й надати всі можливості регіонам вільно й ефективно розвиватись.**
- 5. Створити рівні правила і умови чесної конкуренції для всіх учасників ринку та надати соціальні гарантії громадянам.**
- 6. Знайти більше спільних точок економічної співпраці України та країн світу.**
- 7. Забезпечити належний рівень енергетичної безпеки країни.**
- 8. Формування стратегії зовнішньої політики та реформа дипломатичної служби.**
- 9. Визначення стратегії та довгострокового формату відносин із Росією.**
- 10. Розробка Стратегії реінтеграції ОРДЛО і АРК, покращення управління конфліктом на Донбасі.**

Безумовно цей перелік не є, і не може бути вичерпним, проте, він є певною системою координат за якою ми зможемо визначити чи дійсно нова влада розуміє масштаб і силу новітніх викликів у внутрішній, економічній та зовнішній політиці. Для нової влади важливо провести консультації з інституціями громадянського суспільства і виробити дійсну інклюзивну та партисипаторну публічну політику у всіх сферах суспільного життя з чіткою опорою на пріоритети, визначені на основі ґрунтового аналізу сучасних викликів і загроз, що постали перед нашою державою.