



Razumkov
centre

ВЛАДА І БІЗНЕС В УКРАЇНІ: ВІД СИМБІОЗУ ДО ПАРТНЕРСТВА

- *Економіка і політика: забагато чи замало держави у вітчизняній економіці?*
- *Як повернути (привернути) капітали до України?*
- *Що є “локомотивом” економічного прориву України, або До питання про пріоритети*



КИЇВ-2019

З М І С Т

ПЕРЕДМОВА.....	3
ВСТУП	4
1. ПОЛІТИКА ТА ЕКОНОМІКА: ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА І ДЕРЖАВНЕ ВРЯДУВАННЯ.....	20
I. Відновлення суспільної довіри до влади через дотримання законності, конституційних засад діяльності державних інститутів, підвищення їх ефективності та відповідальності	23
II. Стратегічне планування – спільне завдання і спільна відповідальність Парламенту та Уряду.....	32
III. Утвердження правосуддя: судова влада	34
IV. Припинення практики створення для вищих посадовців держави особливих умов соціального забезпечення.....	40
2. ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ	42
I. Довгострокове планування і пріоритети соціально-економічного розвитку.....	45
II. Захист прав власності і приватизація	46
III. Інвестиції і запозичення (боргова політика).....	50
IV. Податкова політика.....	52
V. Монетарна політика.....	53

ПЕРЕДМОВА

Результати президентських виборів 2019р. показали потужний запит українського суспільства на зміни та розв'язання найгостріших проблем, до яких громадська думка відносить насамперед тривалі військові дії на Сході країни та складну соціально-економічну ситуацію, що спричиняє загалом низький рівень життя переважної більшості громадян.

Проблема припинення військових дій і досягнення миру потребує окремого обговорення. Предметом цього тексту є перспективи економічного розвитку України.

Основою, фундаментом сильної держави є сильна економіка. Саме рівнем її стійкого розвитку і конкурентоспроможності визначається рівень суспільного добробуту та національної безпеки, місце і роль держави у світовій геополітиці та, у випадку України – і шанси мирного повернення її тимчасово окупованих територій.

Однак наразі вітчизняна економіка перебуває у стані глибокої структурної деградації, яка наростає і зумовлює реальні ризики не лише маргіналізації країни в рамках світового розвитку, але й її внутрішньої дезінтеграції. Країні вкрай потрібен економічний прорив. З огляду на нинішній стан інфраструктури, виробничих потужностей, рівня застосовуваних технологій, він є неможливим без значних і довгострокових інвестицій, як зовнішніх, так і внутрішніх.

Тим часом, інвестиційний клімат у країні може бути охарактеризований як токсичний. Неналежні правила економічної гри, незахищеність прав власності і політизація економічних рішень перешкоджають припливу інвестицій і зводять державну політику у сфері економіки до пошуку дедалі більших зовнішніх кредитів і постійного підвищення внутрішніх вилучень через збільшення податків, цін і тарифів.

Свою чергою, великий вітчизняний бізнес зорієнтований на пошук ренти та отримання прибутку переважно за рахунок перерозподілу, а не створення нової вартості. Його головні джерела – природні ресурси, ліцензії, державна власність, урядові замовлення, і так само – встановлення високих тарифів і цін. Усі ці чинники пов'язані з державою. Отже, такий характер бізнесу можливий лише за умови його злиття, симбіозу із владою – насамперед, із законодавчою і регуляторною, тобто саме тими інститутами, які і встановлюють “правила гри” на користь великого бізнесу.

Зламати це “порочне коло олігархії” в умовах сучасної стрімкої глобалізації важко: вітчизняний великий бізнес, на відміну від колишніх американських “баронів-розбійників”, не має імперативних спонук до встановлення влади закону та добросесної конкуренції всередині своєї країни, оскільки може вивести капітали в будь-яку країну, де влада закону вже встановлена і права власності надійно захищені.

Отже, злам “порочного кола олігархії” і вихід на стартові позиції економічного прориву максимально сильно залежить від наявності політичної волі вищого керівництва держави та *доброї волі великого вітчизняного бізнесу*, яка може бути виявлена лише у разі згоди між бізнесами і створенням державою належних умов для інвестування в національну економіку та національний людський, соціальний і символічний капітали.

ВСТУП

Сьогодні у світі відбуваються динамічні процеси, що охоплюють усі складові внутрішніх і міжнародних економічних і політичних відносин. Стрімко розгортається Четверта промислова революція (Індустрія 4.0), яка радикально змінює не лише технічні, технологічні можливості виробництва, але й сам спосіб життя людей. Новітні технології змінюють цілі галузі економіки, змінюються форми зайнятості, бізнес-моделі, відносини між капіталом і працею, структури форм капіталу – на перший план економічного зростання виходять такі його форми, як людський, соціальний і символічний капітали, що розглядаються наразі як ключові економічні активи¹.

На цей час немає загальноприйнятних визначень згаданих форм капіталу. У цьому тексті людський капітал розглядається як динамічна сукупність усіх якостей людини: біологічних (вік, стан здоров'я), інтелектуальних (освіта, знання, кваліфікація, креативність), соціально-психологічних (соціальне самопочуття, локус контролю, мотивація до праці); соціальний капітал – динамічна сукупність соціальних зв'язків, ґрунтованих на довірі (міжособистісній та інституційній) і спільних нормах і цінностях; символічний – престиж, повага, суспільне визнання: репутація (людини), імідж (держави), бренд (компанії).

Дискусійними є також питання вимірювання капіталів. У цьому тексті йдеться про їх складові, що піддаються вимірюванню або можуть бути проілюстровані через порівняльний аналіз показників. Для людського капіталу – це вік і рівень освіти; для соціального – рівень довіри; символічного – міжнародні індекси та рейтинги.

Переваги від зазначених змін отримують насамперед розвинуті країни, які, за оцінками Всесвітнього економічного форуму-2018 (ВЕФ), готові до переходу до Індустрії 4.0. За цими ж оцінками, Україна опинилася в колі неготових (“незрілих”) країн, які можуть або намагатися здійснити прорив, або відмовитися

¹ Доречно зауважити, що питання про соціальний капітал внесені до анкети Всесвітнього економічного форуму (ВЕФ) для опитування експертів, оцінки яких враховуються під час обчислення *Індексу глобальної конкурентоспроможності* країн світу.

від участі у глобальній конкуренції, задовольняючись роллю постачальників сировини, напівфабрикатів і робочих рук².

1. Україна входить у період Четвертої промислової революції із слабкою, структурно деформованою економікою, що демонструє повільні темпи зростання та подальше поглиблення структурних перекосів. Нинішня структура національної економіки є істотно деформованою, вкрай спрощеною, наближеною до структурних характеристик найменш розвинутих, бідних країн світу – внаслідок чого країна втрачає потенціал економічного зростання й розвитку. В умовах Четвертої промислової революції і глобальних трансформацій це означає реальний ризик опинитися на узбіччі світового розвитку.

Так, істотно завищеною у вітчизняному ВВП є частка сільського господарства: у 2016р. – 14% (у країнах ЄС та ОЕСР у середньому – 1,5%, країнах Східної Азії – 5%, південної Америки і Карибського басейну – 6%). При цьому продуктивність аграрної сфери є надзвичайно низькою. Так, за даними Світового банку, додана вартість у сільському господарстві в Україні на 1 га становила \$416, тоді як у Польщі – \$1 135, Франції – \$2 445. Однак, аграрний сектор продовжує вважатися пріоритетним; зокрема, на згаданому вище ВЕФ-2018 Україна була представлена як “аграрна наддержава” – і такою сприймалася потенційними інвесторами³. Жодним чином не заперечуючи важливості і ролі вітчизняного АПК, ефективного використання унікальних вітчизняних земельних ресурсів, доцільно зауважити, що Україна за своїми потенційними і ще збереженими на цей час можливостями може також увійти до кола індустріально розвинутих держав, що тримають курс на постіндустріальний розвиток.

² 48-й Всесвітній економічний форум відбувся 23-26 січня 2018р. під гаслом “Створення спільного майбутнього в роз’єднаному світі”.

Головні напрями Четвертої промислової революції – кіберфізичні технології, зростання ролі цифрових технологій, інтернету речей та інші економіко-технічні інновації. Для участі в розвитку цих напрямів країна повинна мати розвинуту виробничу базу та умови її адаптації до змін, серед яких головними є: людський капітал, технології та інновації, якість інституцій, участь у глобальній торгівлі та інвестуванні, споживацький потенціал.

Готовими до повномасштабного впровадження Індустрії 4.0 визнані 25 країн (переважно країни ЄС, Північної Америки і Східної Азії), на які наразі припадає 75% доданої вартості глобального промислового виробництва. Див.: *Readiness for the Future of Production Report 2018*, http://www3.weforum.org/docs/FOP_Readiness_Report_2018.pdf.

³ В огляді подій Форуму і роботи в його рамках Українського дому (*Ukraine House*) йдеться: “Найбільш привабливим для світових інвесторів, судячи з відвідуваності заходів, виявився аграрний блок. На платформі *Ukraine House* відбулася презентація інноваційних технологій в українському агросекторі. Керівниця проекту *AgrohUB* Ю.Порошенко закликала інвесторів вкладати гроші в український агробізнес... “Українська панель по агросектору викликала просто шалений інтерес. На 50 місць у залі зареєструвалося близько 300 учасників, дискусії продовжувались ще дві години після панелі. Аграрний Давос – точно наш!” – зазначив президент асоціації “Клуб аграрного бізнесу” А.Ліссітса”. Див.: Тарасенко Н. Давос-2018: український контекст. – Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ, http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3322:ukrajinske-pitannya-v-davosi&catid=8&Itemid=350.

Деформована структура виробництва зумовлює і деформацію експортно-імпортних потоків: у вітчизняному експорті впродовж тривалого часу виразно переважають сировина та напівфабрикати⁴. Ця тенденція зберігається й наразі: так, за результатами I кварталу 2019р. зросла, порівняно з аналогічним періодом 2018р., частка експортної групи “продовольчі товари та сировина для їх виробництва” на 34% – до 44% загального обсягу експорту. І навпаки: в імпорті зросла частка товарної групи “машини, устаткування, транспортні засоби та прилади” – на 17% до 31% загального обсягу⁵. Так само тривалий час обсяги імпорту перевищують обсяги експорту України, що спричиняє постійне негативне торговельне сальдо: у 2018р. – різниця обсягів імпорту/експорту склала 8,6% ВВП⁶.

Непропорційно великою є частка приватного споживання домогосподарств у ВВП (у 2016р. – понад 65%⁷), що призводить до викривлення макроекономічної структури і позбавляє процеси економічного розвитку необхідних ресурсів капіталу.

Частка споживання загального уряду у 2015-2016рр. становила 17,1%, лише дещо поступаючись аналогічному показнику країн ОЕСР (17-19% у 2000-х роках). Але, якщо в останніх державні витрати значною мірою спрямовуються на зміцнення людського капіталу, то в Україні – на додаткове споживання найзаможніших верств населення⁸.

Деформація структури економіки значною мірою зумовлена завищеною часткою приватного (головним чином елітарного) споживання і критично низькими рівнями інвестицій в основний капітал, що істотно стримує її модернізацію і розвиток, спричиняє консервацію економічної відсталості та низький рівень міжнародної конкурентоспроможності.

⁴ Докладно див.: Сіденко В. Глобальні структурні трансформації і тренди економіки України. Частина перша: Ключові тренди структурних змін у світовій економіці і в Україні. – Сайт Центру Разумкова, http://razumkov.org.ua/uploads/article/EP_18_1_37_uk.pdf; Частина друга: Інноваційні чинники структурних змін в умовах четвертої промислової революції. – Там само, <http://razumkov.org.ua/statti/globalni-strukturni-transformatsii-ta-trendy-ekonomiky-ukrainy>.

⁵ Макроекономічний огляд. Випуск №7, липень 2019р. – Міністерство фінансів України, <https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Макроекономічний%20огляд.%20Липень%202019.pdf>.

⁶ Експорт та імпорт України. – Мінфін, <https://index.minfin.com.ua/ua/economy/gdp/eximp>.

⁷ У світі частка витрат на кінцеве споживання домогосподарств у ВВП є досить стабільною, коливаючись навколо позначки у 58%, причому діапазон цих коливань упродовж 1990-2016рр. був дуже вузьким. В Україні в 1990-х роках частка приватного споживання впала до 46%, у 2005р. – досягла світового показника (57,9%), але надалі відзначалося її зростання – до 63% у 2010р. і навіть 80% у 2012р. Зниження до згаданого вище рівня у 2016р. досягнуть ціною обвалу гривні, високої інфляції та стрімкого падіння реальних доходів громадян.

⁸ Причому з найбільшими можливостями для тих, хто має доступ до розподілу бюджетних ресурсів та контролює державні закупівлі. Як наслідок, у багатьох європейських країнах структура державних витрат є такою, що підтримує економічний розвиток, а в Україні – навпаки, переважно гальмує, зумовлюючи спрямування суспільних коштів не на цілі розвитку, а на додаткове споживання найзаможніших верств населення.

2. Наведені характеристики та тенденції є згубними з точки зору довгострокових перспектив розвитку. Отже, Україні життєво потрібен економічний прорив, який, своєю чергою, потребує колосальних і довгострокових інвестицій. Однак, є великі проблеми як з їх залученням, так і зі строками, а також – структурою. На цей час ситуація із залученням як внутрішніх, так і зовнішніх інвестицій є близькою до критичної.

Внутрішні інвестиції. Для внутрішніх інвестицій потрібні заощадження. Тому про інвестиційні можливості переважної більшості громадян не йдеться, з огляду на їх загалом низькі доходи, відповідно – невеликі заощадження, недоступність фондового ринку, а також – недовіру до фінансово-банківської системи. Депозитні вклади населення (які можуть використовуватись як інвестиційний ресурс) є в абсолютній більшості короткостроковими. Водночас, останнім часом зросла зацікавленість у придбанні облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП) – чим можуть користуватися більш заможні особи. За даними НБУ, обсяг вкладень фізичних осіб в ОВДП за рік з 2017 по 2018 зріс більш ніж у 13 разів – із 104 млн. до 1,4 млрд. грн.⁹

Водночас, за експертними оцінками, понад 70% коштів національного обсягу заощаджень фізичних осіб нагромаджується за межами кредитно-ощадної системи. За оцінками експертів Асоціації українських банків, поза банківською системою перебуває порядку 500-700 млрд. грн.¹⁰

Слід зауважити, що висока прибутковість ОВДП спричиняє, за словами голови Ради НБУ Б.Данилишина, “ефект витіснення – замість кредитування реального сектору економіки банки вкладають кошти в державні облігації: станом на 24 червня 2019р., на балансі банків знаходиться ОВДП на суму 352 млрд. грн., або 45,6% ОВДП, що перебувають в обігу. Спрямування частини цих коштів на кредитування підприємств дозволило би суттєво збільшити ВВП та створити додаткові робочі місця”¹¹. Головною причиною такої ситуації, на думку Б.Данилишина, так само структурна недостатність вітчизняної економіки. “Можна дорікати банкірам у небажанні сприяти активізації економічного зростання, але до тих пір, поки в Україні не почнеться реіндустріалізація економіки і в результаті її проведення не з’являться інноваційні високотехнологічні підприємства, банківське кредитування буде розвиватися повільно”¹².

⁹ Див.: Циток Р.П. Заощадження домогосподарств як незалучений інвестиційний ресурс. – Економіка та держава, 2018р., №12, с.80, http://www.economy.in.ua/pdf/12_2018/17.pdf.

¹⁰ Див.: Булавінець В.М. Особливості заощаджувальної поведінки домогосподарств в Україні. – Ефективна економіка, http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/12_2018/113.pdf.

¹¹ Данилишин розповів, як можна суттєво збільшити ВВП. – Укрінформ, 25 червня 2019р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2727775-danilisin-rozpoviv-ak-mozna-suttevo-zbilsiti-vvp.html>.

¹² Там само.

Нарешті, кошти вітчизняних підприємців, що могли б бути інвестовані в національну економіку, просто виводяться за кордон, зокрема в офшорні зони. Достовірних даних про обсяги “втечі капіталів” немає, але за різними оцінками, від 1991р. з України виведено близько \$150 млрд. Частина з цих капіталів, щоправда, повертаються до України у формі вже зовнішніх інвестицій або боргових зобов'язань – що можна розглядати як свідчення недовіри власників капіталів до вітчизняної системи захисту прав власності і стабільність фіскальної політики¹³.

Зовнішні інвестиції. Прямі іноземні інвестиції (ПІІ) в Україну є дуже малими, порівняно з аналогічними показниками сусідніх постсоціалістичних країн, і вкрай недостатніми для економічного прориву. Так, за офіційними даними, за період 2015-2017рр. ПІІ склали лише 2,7% національного ВВП. При цьому, останніми роками приплив ПІІ скорочується: якщо у 2013р. їх обсяг склав понад \$4,9 млрд., то у 2018р. – \$2,4 млрд.¹⁴ За даними Держстату, в I кварталі 2019р. приріст ПІІ склав \$45,5 млн. (проти \$1,15 млрд. за аналогічний період 2018р.)¹⁵.

Переважає частина вкладень – портфельні інвестиції, що свідчить про недовіру інвесторів до держави і спрямованість не на ведення бізнесу у країні, а на купівлю цінних паперів тощо, тобто на отримання, хоч і тимчасового (короткострокового), але швидкого та гарантованого доходу.

Слід підкреслити: йдеться насамперед про внутрішні інвестиції, капітальні вкладення від національного капіталу. Саме вкладення національного бізнесу є сигналом для зовнішніх інвесторів – не менш (а можливо, більш) важливим, ніж співробітництво з МВФ як сигнал для міжнародних фінансових інститутів.

3. Загалом, проблеми полягають у токсичному інвестиційному кліматі у країні, який не лише перешкоджає припливу інвестицій, але й є одним із чинників утечі фінансового та людського капіталів і стиснення символічного капіталу – репутації України, або її інвестиційної привабливості.

Оцінки інвестиційного клімату України містяться як у міжнародних, так і вітчизняних дослідженнях та складених на їх основі Індексів і рейтингах та є різною мірою негативними. Так, у *Рейтингу інвестиційної привабливості International Business Compass (IBC)* за 2018р. Україна посіла 131 місце серед 174 країн світу – найгірша позиція з усіх європейських постсоціалістичних

¹³ Докладно див.: З 1991 року з України в офшори вивели капіталу на суму 148 млрд. – економіст. – Дзеркало тижня, 31 квітня 2017р., https://dt.ua/ECONOMICS/z-1991-roku-z-ukrayini-v-ofshori-viveli-kapital-na-sumu-148-mlrd-ekonomist-238166_.html.

¹⁴ Прямі іноземні інвестиції. – Мінфін, <https://index.minfin.com.ua/ua/economy/fdi/2018>.

¹⁵ Притік інвестицій в Україну різко скоротився – Держстат. – *Agropolit.com*, 31 травня 2019р., <https://agropolit.com/news/12395-pritik-investitsiy-v-ukrayinu-rizko-skorotivsya--derjstat>.

країн¹⁶. *Індекс інвестиційної привабливості України* за версією топ-менеджерів членських компаній Європейської Бізнес Асоціації, упродовж 2017-2018рр. становив лише дещо більше 3 балів (за 5-бальною системою)¹⁷. **За підсумками I половини 2019р., він знизився до 2,85 бала та опинився в негативній площині¹⁸.**

Водночас, слід відзначити, що в *Рейтингу Світового банку “Doing Business”-2019* відзначається покращення позицій України – 71 місце з-поміж 190 країн проти 76 місця в *Рейтингу-2018*¹⁹. Зокрема, привертається увага до значного покращення показника “забезпечення виконання контрактів” за рахунок покращення якості судового процесу²⁰.

Однак, попри певне покращення останнім часом окремих показників, що характеризують інвестиційний клімат, наразі він залишається радше негативним.

4. Головними чинниками несприятливого інвестиційного клімату в Україні вітчизняні та міжнародні експерти, підприємці, представники міжнародних фінансових організацій називають насамперед відсутність верховенства закону (права), що тягне за собою незахищеність прав власності (рейдерство), корумпованість державних органів та органів місцевого

¹⁶ Для порівняння: Чехія – 24 місце, Словенія – 31, Литва – 34, Польща – 35, Латвія – 37, Казахстан – 65, Білорусь – 80, Росія – 95 місце.

IBC складає компанія BDO та Гамбурзький інститут світової економіки (HWWI) на основі показників, що характеризують три напрями: економічний (дохід на душу населення, заборгованість, інфляція та ін.); політичний (політична стабільність, якість регулювання, влада закону, контроль корупції, свобода торгівлі, інвестиційна свобода); соціокультурний (зростання населення, рівень безробіття, споживання товарів і послуг, якість систем освіти та охорони здоров'я, свобода праці). Див.: Україна поднялась на 131 место в рейтинге инвестиционной привлекательности стран мира. Ближайший соперник – Бенин. – *AiN.UA*, 23 июля 2018г., <https://ain.ua/2018/07/23/ukraina-ibc-2018>.

¹⁷ В останньому за часом опитуванні (грудень 2018р.) взяли участь 115 керівників найбільших міжнародних та українських компаній. Див.: Інвестори оцінили бізнес-клімат напередодні виборів. – *Економічна правда*, 24 грудня 2018р., <https://www.epravda.com.ua/news/2018/12/24/643862>.

¹⁸ Критично знизився показник індексу інвестиційної привабливості України. – *Agropolit.com*, 2 липня 2019р., <https://agropolit.com/news/12720-kritichno-znizivsya-pokaznik-indeksu-investitsynoyi-privablivosti-ukrayini>.

¹⁹ Рейтинг легкості ведення бізнесу. Див.: *Doing Business*. – Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі, <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=232ba380-67ec-4689-a90e-f67da7840f9e&title=DoingBusiness>.

Загалом, у названому Рейтингу Україна покращує позиції сьомий рік поспіль. Однак, експерти і представники бізнесу ставляться до його даних з певною пересторогою, оскільки він не враховує, зокрема, рівня корупції, негативних наслідків деяких нормативних новацій тощо. Див., наприклад: Невидимый прорыв. Удастся ли Украине подняться в рейтинге мирового банка. – *Фокус*, 16 октября 2018г., <https://focus.ua/economics/409222-vesyolaya-kartinka>.

²⁰ Зокрема, новою редакцією Господарського процесуального кодексу України в рамках судової реформи запроваджено спрощений порядок розгляду незначних спорів між юридичними особами, а також – попереднє засідання під час розгляду справ.

самоврядування (вимагання хабарів, побори, “відкати”), нестабільність нормативної бази економічної діяльності, її спрямованість на захист інтересів вітчизняних монополістів, наближених до влади.

Ситуацію вкрай ускладнює дотеперішня відсутність більш-менш чіткої довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку країни, що зумовлює фактично стихійний її рух, гранично залежний від персоналій чергової “владної команди” та інтересів тих корпорацій, які за ними стоять²¹. Державні документи, які мали б визначити стратегічні цілі та шляхи їх досягнення, як правило, в повному обсязі не виконуються і з плином часу замінюються іншими, а державна політика перетворюється на набір ситуативних рішень, що ухвалюються в ручному режимі. Назване зумовлює ситуацію невизначеності, що вкрай негативно позначається на всіх видах капіталу та насамперед – на довгострокових інвестиціях, оскільки інвестори позбавлені будь-яких орієнтирів розвитку подій, що й спричиняє їх короткострокові стратегії (як і короткострокові життєві стратегії громадян – що загалом є перешкодою зміцненню соціального капіталу).

Для порівняння: як відомо, серед постсоціалістичних країн чи не найбільші обсяги інвестицій змогла залучити Польща. Доречно відзначити, що там активно працює Міністерство інвестицій і розвитку. А в основу поточного планування, економічної політики покладаються довгострокові стратегічні документи, як слугують орієнтирами для внутрішніх і зовнішніх інвесторів. Останній за часом такий документ – “Довгострокова стратегія розвитку країни – Польща-2030”, ухвалений у 2013р.²²

5. Загальним наслідком є критична вичерпаність вітчизняних капіталів: втеча фінансового і людського капіталів; стиснення соціального та ущербність символічного капіталів; крайня зношеність фізичного капіталу. Все це має значимий зовнішній ефект – негативний вплив на зовнішніх інвесторів.

Людський капітал. Втрати мають як кількісний, так і якісний виміри та вже негативно позначаються на економічних процесах у країні.

За даними Держстату, у 2015-2017рр. з України виїхали 1,3 млн. працівників; понад чверть із них – люди віком 40-49 років; понад третина – із професійно-технічною освітою. За даними Міжнародної організації з міграції (МОМ), четверо з п’яти українських трудових мігрантів мають або вищу, або професійно-технічну освіту. За підсумками 2018р., за даними Мінсоцполітики, за кордоном постійно

²¹ Так, на думку фахівців, навіть економічне зростання 2002-2008рр. “не було результатом внутрішніх реформ і не було зумовлене довгостроковими чинниками”, про що свідчить висока волатильність і хвилеподібний характер макроекономічних показників. Див.: Стефанишин О.Б. Тенденції та особливості соціально-економічного розвитку національного господарства України. – Наука й економіка, 2012р., №4, Т.2, с.294.

²² Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju - Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, Див.: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, http://kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/002_Strategia_DSRR_PL2030_RM.pdf.

працевлаштовані близько 3,2 млн. українських трудових мігрантів, що становить майже 18% економічно активного населення країни²³.

Згідно з підрахунками Інституту економіки і прогнозування, вплив робочої сили вже зараз обертається для української економіки втратою близько 40 млрд. грн./рік²⁴.

За даними *Ernst&Young People Advisory Services*, у 2017р., 56% досліджених компаній стикалися із труднощами в підборі персоналу; 69% – передбачають труднощі упродовж найближчих трьох років²⁵.

На цей час вплив робочої сили відзначається інвесторами як одна з головних перешкод для інвестування в національну економіку²⁶. Найбільш тривожною тенденцією підприємці називають зростаючий вплив молоді, зокрема на навчання за кордоном²⁷.

Цікаво порівняти суми ПШ і переказів до України від українських трудових мігрантів. За даними НБУ, у 2017р. ПШ становили \$1,8 млрд., перекази – \$9,3 млрд. Загалом, за 2015-2017рр. трудові мігранти переказали до України \$23,8 млрд. Це більше, ніж усі валютні резерви країни, які на початок 2018р. становили \$18,8 млрд. і більше, ніж виділені МВФ кошти за програмою розширеного фінансування, з якої на початок 2018р. було отримано \$7,62 млрд.²⁸

Фінансовий капітал. Згідно з дослідженням американської неурядової організації *Global Financial Integrity* “Незаконний вивіз капіталу з країн, що розвиваються”, в період 2004-2013рр. з України нелегально вивезли понад \$116 млрд. У складеному дослідниками рейтингу Україна посіла 14 місце із сумою нелегального відпливу капіталу у близько \$11,7 млрд./рік. Найбільший обсяг припав на 2012р. (понад 21 млрд.)²⁹. За даними дослідження міжнародної неурядової

²³ Макроекономічний огляд. – Міністерство фінансів України, випуск №7, липень 2019р., <https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Макроекономічний%20огляд.%20Липень%202019.pdf>.

²⁴ Зануда А. Робсила чи рабсила: як впливає на економіку України трудова міграція. – BBC Україна, 26 березня 2018р., <https://www.bbc.com/ukrainian/features-43485101>.

²⁵ Компанія *Ernst&Young People Advisory Services* вивчає ринок праці України з 2002р.; понад 250 провідних компаній з 20 галузей економіки.

²⁶ Ідеться зокрема про учасників опитування ЄБА у червні 2019р. Див.: Критично знизився показник індексу інвестиційної привабливості України. – *AgroPolit.com*, 2 липня 2019р., <https://agropolit.com/news/12720-kritichno-znizivysya-pokaznik-indeksu-investitsiyanoi-privablivosti-ukrayini>.

²⁷ Антонюк Ю.: “...Гострим питанням є не відтік спеціалістів, а початок відтоку студентів. Ось це має хвилювати нас найбільше”. – Розвиток української IT-індустрії: Аналітичний звіт. – Київ, жовтень 2018р., с.15, https://ko.com.ua/files/u/125/Ukrainian_IT_Industry_Report_UKR.pdf.

²⁸ Заробітчани торік дали країна в'ятеро більше за інвесторів. – BBC Україна, 21 березня 2018р., <https://www.bbc.com/ukrainian/news-43485104>.

²⁹ Див.: Дослідження: Україна у ТОП-20 країн з найбільшим обсягом незаконного вивозу капіталу. – DW, 10 грудня 2015р., <https://www.dw.com/uk/дослідження-україна-у-тор-20-країн-з-найбільшим-обсягом-незаконного-вивозу-капіталу/a-18908724>.

організації *Tax Justice Network*, особливо загрозливими масштабами капітал “тікав” зі 139 країн, що розвиваються. Серед них у першій 20-ці опинилася Україна: від 1990-х років до 2010р., з країни виведено \$167 млрд.³⁰

Соціальний капітал. Множинність соціальних зв’язків і простір довіри в українському суспільстві звужується до т.зв. “закритих”, або “малих груп Олсона”, про що свідчить, з одного боку, критично низький рівень довіри як міжособистісної, так і інституційної (до державних і суспільних інститутів), з іншого – дедалі більша поширеність кумівства, сімейних кланів, асортативних шлюбів, клієнтелізму та ін.

Громадська думка³¹

Напередодні президентських виборів 2019р. відзначався критично низький рівень суспільної довіри до переважної більшості вітчизняних державних, політичних та економічних інститутів. Так, баланс довіри/недовіри до Президента України становив -48%, до Верховної Ради – -69%; до Уряду – -57%; до державного апарату (чиновників) загалом – -74%.

Так само низьким був рівень довіри до судової системи, правоохоронних та антикорупційних органів: баланс довіри/недовіри до судової системи (судів у цілому) становив -66%; до прокуратури – -54%; до Конституційного Суду – -3%; до САП – -51%; НАЗК – -50%; НАБУ – -48%. Особливу увагу привертає показник недовіри до Антикорупційного суду, який на час опитування ще й не розпочинав роботу, – -48%.

Низьким виявився рівень довіри до банків: до НБУ – -47%; до комерційних банків – -59%.

Не користувалися довірою і політичні партії – -65%, і профспілки – -34%, а також – професійні об’єднання юристів (адвокатів, нотаріусів, суддів та ін.) – -6%.

Зберігається суспільна довіра лише до Збройних Сил України – +32%, військових формувань і волонтерських організацій, причетних до Операції Об’єднаних Сил, а також до Церкви – +33%, українських ЗМІ – +6%, громадських організацій – +4%, зокрема залучених до міжнародних програм і проєктів у сферах судової реформи і боротьби з корупцією – +8%.

³⁰ Див.: У “податкових оазах” сховано понад 21 трильйон доларів. Україна не пасе задніх. – *DW*, 22 липня 2012р., <https://www.dw.com/uk/у-податкових-оазах-сховано-понад-21-трильйон-доларів-україна-не-пасе-задніх/ a-16118450>.

³¹ Наведені дані дослідження, проведеного 7-14 лютого 2019р. Після президентських і парламентських виборів рівні довіри, зокрема до новообраних інститутів влади є відчутно вищими, баланс довіри/недовіри є позитивним – але в цьому випадку йдеться радше про *кредит довіри*, який суспільство надає новій владній команді. Надалі дані будуть змінюватися, залежно від того, якою мірою її дії відповідатимуть суспільним очікуванням.

Баланс довіри/недовіри – різниця між сумою відповідей “повністю довіряю” і “скоріше довіряю та сумою відповідей “зовсім не довіряю” і “скоріше не довіряю”.

Символічний капітал. Репутація, *бренд*, або *імідж* країни набуває вкрай негативного характеру, насамперед через згаданий вище високий рівень корупції. При цьому йдеться не лише про вітчизняні компанії-монополісти, але перш за все про державу: саме негативна репутація країни як враженої корупцією і нездатної забезпечити верховенство права і судовий захист прав та інтересів громадян і бізнесу є однією з головних пересторог для потенційних інвесторів, у т.ч. внутрішніх³².

Як приклади: “Серед чинників, здатних уповільнити наше зростання, на думку керівника українського офісу компанії *GlobalLogic Ukraine* І.Беда, загальний імідж України у світі, політична та економічна нестабільність, не завжди достатня прозорість і передбачуваність умов ведення бізнесу”³³.

Посол ЄС в Україні Х.Мінгареллі: “Я не хочу постійно говорити “корупція, корупція, корупція”, створюючи зв’язок між цим словом і Україною. Віддаю перевагу терміну “верховенство права”. І це справді важливо – не робити наголос на слові “корупція” там, де у цьому немає потреби. Річ у тім, що Україна нині має жакливій імідж. Вам і самим треба припинити асоціювати вашу державу виключно з негативними речами, на кшталт “корупції, корупції і корупції навколо”. Адже Україна насправді значно привабливіша, ніж той імідж, який навколо неї зараз сформувався”³⁴.

Фізичний капітал. Фізична інфраструктура, виробничі потужності тощо зношуються, фізично й морально старіють і руйнуються. Як зауважують експерти, “найкращі літаки “Мрія” збираються на обладнанні минулого століття”. Технічна й технологічна відсталість є **головною причиною критично низького рівня продуктивності праці**³⁵. Не цінується людський час і знання: близько 40% зайнятих у промисловості працюють на виробництві низького технологічного рівня.

При цьому, ризикують і великі вітчизняні підприємці (монополісти, *олігархи*), оскільки реальною є загроза знецінення фізичних капіталів, розміщених в Україні, через критичну зношеність, технологічну, організаційну і структурну відсталість.

³² При цьому, існує суспільний запит на позитивну репутацію і добросовісність бізнесу (компаній). Див.: Зміцнення засад добросовісності у взаємодії держави та бізнесу: Результати дослідження, виконаного за підтримки ПРООН в Україні та МЗС Данії у 2018р., https://www.dropbox.com/s/99mdblrdudf5fk5/UNIC_Report_General_Population_UKR.pdf?dl=0.

³³ Розвиток української IT-індустрії: Аналітичний звіт. – Київ, жовтень 2018р., с.28, https://ko.com.ua/files/u125/Ukrainian_IT_Industry_Report_UKR.pdf.

³⁴ Сидоренко С. Посол Євросоюзу: “Не хочу постійно говорити в Україні: “корупція, корупція, корупція””. – Європейська правда, 26 липня 2019р., <https://www.eurointegration.com.ua/interview/2019/07/26/7098936>.

³⁵ Тривалість робочого часу в Україні – одна з найвищих і становить 2 011 год./рік. Для порівняння: в Польщі – 1 969, у Німеччині – 1 432 год./рік (станом на 2008р.). Див.: Жмеренецький О. Чому українець бідний? Шість гіпотез. – Економічна правда, 16 березня 2016р., https://www.epravda.com.ua/publications/2016/03/16/585448/view_comments/page_7.

Кардинальні технологічні зміни вимагатимуть величезних обсягів фінансового капіталу. Це потребуватиме перегляду усталених уявлень щодо оптимального співвідношення розподілу доходів між споживанням та утворенням капіталу. Для України, зважаючи на завдання технологічної модернізації, вочевидь, сьогодні слід намагатися підвищити частку капіталотворення у ВВП, як мінімум, до 30%. І це мають зробити насамперед найбільш спроможні фінансово представники українського бізнесу.

6. У цій ситуації постає питання: хто і як справді може встановити цивілізовані правила гри, хто є їх бенефіціаром? Хто зацікавлений у цьому і головне – хто має для цього достатні ресурси?

На початку ринкових трансформаційних процесів великі сподівання поклалися на середній клас як суспільну верству, зацікавлену в утвердженні демократії і верховенства права. Проте через малу чисельність і вкрай невеликі ресурси³⁶ український середній клас міг використовувати лише свій *протестний ресурс*: від “революції на граніті” до Революції гідності. Однак, після революцій, попри ті чи інші зміни у владі, жодних кардинальних змін економічної і соціально-економічної ситуації не відбувалося. Влада продовжувала працювати в інтересах великого капіталу.

Таким чином, можна стверджувати, що наразі реальними ресурсами володіють владні та бізнесові еліти. Ресурси владних еліт (особливо на перших етапах ринкових трансформацій), за рахунок делегованих суспільством повноважень є незрівнянно потужнішими, тому саме від їх дій та поведінки значною, якщо не визначальною, мірою залежить, які норми, цінності і правила домінуватимуть у суспільстві. Це саме стосується і бізнесових еліт – і через їх великі капітали, і не менший вплив на владу.

Чи зацікавлений національний великий бізнес у встановленні цивілізованих ринкових “правил гри”?

В одному з останніх за часом докладних досліджень корупції і спроб антикорупційних реформ в Україні, автори апелюють до історичного досвіду становлення цивілізованих ринкових відносин у країнах Заходу.

Цілоком справедливо стверджуючи, що “змінити правила гри можуть тільки можновладці – якщо досягнуть згоди в цьому питанні”, вони пишуть: **“Історія**

³⁶ За результатами цільового дослідження Центру Разумкова, виконаного у 2014р., до українського середнього класу за сукупністю суб’єктивних та об’єктивних критеріїв можна віднести заледве 14% дорослих громадян країни. Їх ресурси, зокрема матеріальні (доходи, заощадження, активи, бізнеси), символічні (соціальний престиж) та інші є вкрай обмеженими. Докладно див.: Середній клас в Україні: життєві цінності, готовність до асоціації і просування демократичних норм і стандартів. – Національна безпека і оборона, 2014р., №1-2, с.3-78, http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD144-145_2014_ukr.pdf.

Західної Європи свідчить, що таке може статися, коли владні еліти зрозуміють, що розвиток інституцій, покликаних захищати їх право власності та доступ до ренти, стане вигіднішим, ніж особисте покровительство та кумівство”. Процес у середньому триває близько 50 років, отож Україна наразі перебуває “приблизно на півдорозі” до досягнення “згоди можновладців” змінити правила гри³⁷.

Видається, що покладаючи сподівання на великий бізнес, автори не враховують принципову зміну ситуації, порівняно з історичними обставинами переходу країн Заходу до цивілізованої ринкової економіки та утвердження верховенства закону. Йдеться про глобалізацію і вільний рух капіталів.

Саме в цьому контексті дослідник проблем сучасної глобальної нерівності, Б.Мілованович стверджує: “...Є... проблема, що виникає через те, що економісти і політики не враховують глобалізацію. **Ідея, що барони-розбійники почнуть вимагати захисту прав власності і влади закону, як тільки вони отримають власність, видається розумною, але лише доти, доки немає глобалізації. В умовах же глобалізації не обов’язково боротися за владу закону у своїй країні. Набагато легше забрати всі гроші і поїхати до Лондона або Нью-Йорка, де влада закону вже існує, і ніхто не задається питанням, звідки взялися гроші...** Урок полягає в тому, що теорія, яка у принципі може працювати, якщо ми живемо в умовах домінування національних держав, з чого ми часто виходимо, може припинити працювати у світі, де рух капіталу майже повністю вільний, а багаті можуть переміщатися із однієї країни до іншої, особливо де правила міграції цьому сприяють”³⁸.

Глобалізація має і другу сторону. **Нинішній національний великий бізнес не особливо зацікавлений у розвитку внутрішнього** платоспроможного попиту (отже – і у високій ціні праці і становленні вітчизняного середнього класу). “Генрі Форду, – пише Х.Фріланд, – був потрібен платоспроможний місцевий середній клас; його наступники в пошуках масового покупця дедалі частіше звертають погляди на розвиткові країни”³⁹.

³⁷ Лаф Д., Дубровський В. Чи ефективні антикорупційні реформи в Україні? – Програма “Росія – Євразія” в *Chatham House*, листопад 2018р., с.3.

³⁸ Міланович Б. Глобальное неравенство. Новый подход для эпохи глобализации. – Москва, 2017г., с.188-189. Виділення – ред.

Барони-розбійники (*robber barons*) – збірна назва крупних бізнесменів США кінця XVIII - початку XIX ст. Відрізнялися агресивними, в т.ч. брудними методами збагачення.

³⁹ Фріланд Х. Плутократи. Епоха нових багатих і занепад старої системи. – Київ, 2017р., с.236.

Х.Фріланд – на цей час – Міністр закордонних справ Канади; має великий досвід досліджень світових економічних процесів, зокрема, працюючи у виданнях *Financial Times*, *The Washington Post*, *The Economist*.

Однак, вітчизняним власникам крупних фінансових капіталів слід мати на увазі, що глобалізація, яка надає їм можливості вкладати капітали за кордоном, має такий самий ефект і для людського капіталу. Цей ефект виявляється пізніше і приносить, можливо, не такий прибуток його власникам, але ринок праці також глобалізується, відкриваючи перед працівниками можливості вигіднішого розміщення своїх знань, навичок і кваліфікації. Інакше кажучи, “резервна позиція праці (вільна трудова міграція) дедалі більшою мірою наближається до резервної позиції капіталу (вільної міграції капіталів)”.

7. Вихід із ситуації вбачається в *заохоченні* великого національного бізнесу до інвестування в Україну шляхом насамперед формування в Україні сприятливого інвестиційного клімату. Держава (влада) має виробити і запропонувати великому національному капіталу привабливі умови, включно з якісним соціальним і людським капіталом – тобто взявши на себе завдання відновлення суспільної довіри до державних інститутів і забезпечення якісної освіти за професіями, потреба в яких диктується Четвертою промисловою революцією.

Ідеться, отже, про участь держави в економічних процесах. Присутність держави в ринковій економіці, міра і локалізація цієї присутності – предмет постійних і гострих дискусій фахівців і політичних дебатів між лібералами та соціал-демократами (у крайніх формах – між лібертаріанцями і соціалістами), прихильниками ліберальної чи соціальної держави.

Не входячи в докладні суперечки з цього приводу, можна відзначити лише наступне: в будь-якому випадку саме держава встановлює правила (юридичні норми), завдяки яким можлива солідарна діяльність, у т.ч. економічна⁴⁰. Саме держава в будь-якому випадку контролює дотримання цих правил економічними акторами і застосовує примус у випадку їх порушення. Тому доречно припустити, що відповідь полягає не стільки в мірі та локалізації присутності держави, а в її характері та якості, ефективності. Якщо це демократична і правова держава, якщо вона встановлює правила, однакові для всіх економічних акторів (і допускає винятки і преференції лише в загальнонаціональних інтересах), то в економіці її може бути багато. Якщо держава демократична і правова, то вона *повинна* контролювати економічну діяльність – у тому сенсі, який має термін “контроль” в англійській літературі: одночасно і створення умов для якоїсь дії, і нагляд за її виконанням.

⁴⁰ У цьому контексті П.Бурдьє, слідом за інституційними економістами, стверджував: “економічні інститути не можуть мислитися поза юридичними інститутами”. Див.: Бурдьє П. Экономическая антропология. Курс лекций в Коллеж де Франс (1992-1993). – Москва, 2019г., с.278. У цій самій праці Бурдьє називав державну владу державним капіталом, або “владною регулятором”.

Варто погодитися з відомим британським економістом М.Карні, який стверджує: “Нові вдосконалені правила потрібні, але цього мало. Люди завжди шукатимуть способу їх обійти. У когось на якийсь час це вийде. Ось чому **на першому місці має стояти ефективний нагляд. Правила ефективні настільки, наскільки ефективні наглядачі**, а хороший наглядач за буквою правил бачить їх дух”⁴¹.

У випадку України таке розуміння взаємин держави та економіки означає, що перед нею стоїть надскладне завдання – поєднати процеси утвердження демократичного і правового характеру держави і економічного прориву країни.

Заходи, виконання яких сприятиме економічному прориву України

Перше – реалізація принципу верховенства права⁴², зокрема – запровадження належного правосуддя, насамперед у частині господарських спорів і процедур великої приватизації.

Одномоментно змінити (оновити) весь суддівський корпус і судову практику неможливо. З огляду на досить тривалий період, необхідний для ефективного перезавантаження судової влади, є сенс обговорити можливість передачі на цей час певних функцій спеціальному судовому органу, який складався б з міжнародних (закордонних) фахівців у галузі права і у своїй діяльності застосував, наприклад, британське право (право Англії та Уельсу). Цьому органу можна було б передати, зокрема, справи з господарських спорів і, можливо, публічно-правові спори (з приводу рішень органів влади та органів місцевого самоврядування).

Подібна практика у формі створення міжнародних фінансових центрів є досить поширеною (Гонконг, ОАЕ, Сінгапур, Казахстан та ін.); вона може бути узагальнена та запозичена, з урахуванням національних особливостей⁴³.

Друге – гарантії права власності. Для цього доцільно запровадити т.зв. систему Торренса (титул Торренса), яка передбачає, зокрема обов’язкову особисту участь власника майна (засновника компанії) у здійсненні будь-якого правочину із зазначеним майном, а також – компенсацію його вартості, або відшкодування часткової шкоди, завданої майну з вини держави, яка несе відповідальність за дії реєстраторів, нотаріусів, суддів, тобто всіх учасників правочину.

⁴¹ М.Карні наразі очолює Банк Англії. Цит. за: Фріланд Х. Плутократи..., с.269. Виділення – ред.

⁴² В англійській літературі вживається термін “*the rule of law*”, що часто перекладається українською також як “верховенство закону”.

⁴³ Цей захід можна порівняти з практикою закупівлі ліків через міжнародні організації, що дало можливість значно знизити рівень корумпованості процедур закупівлі і фактично викоринити “фармацевтичну мафію” в Україні.

Видається, що запровадження такої системи значно звузило б поле для рейдерства і слугувало б запобіжником зловживань у випадку відновлення великої приватизації.

Для виплати компенсацій має бути створений відповідний Фонд, до якого спрямовувалася б частина коштів, що сплачуються за реєстрацію майна, здійснення правочинів із ним та надання інформації про нього (витягів із відповідних реєстрів і кадастрів). Держава може висувати претензії до винуватця завдання шкоди (реєстратора, судді та ін.) в порядку регресу.

Третє – кардинальна зміна пріоритетів і методів здійснення державної економічної політики. Запровадження практики стратегічного планування соціально-економічного розвитку країни, формування довгострокових комплексних програм розвитку з жорстким контролем їх виконання, перехід на середньострокове бюджетне планування з чітким визначенням економічних і соціальних пріоритетів.

Пріоритетами державної економічної політики на цей час можуть бути наступні:

- (1) наука та освіта (з акцентом на фундаментальні наукові дослідження та освіту в секторах природничих, фізико-математичних, інженерних дисциплін і медицини);
- (2) інфраструктура (в широкому розумінні терміну – від доріг до телекомунікацій);
- (3) промисловість (з опорою на високотехнологічні виробництва і сектори);
- (4) ІТ-технології (за принципом “не нашкодити”);
- (5) АПК (на основі запровадження ринку довгострокової оренди сільськогосподарських земель).

Четверте – амністія капіталів. Практика податкових амністій є досить широкою і дослідженою. Вона може бути застосована в Україні у випадку виконання наведених вище заходів як *передумов амністії*, визначення прийнятних ставок податку на капітал (можливо, 2-7%, залежно від термінів), а також – припинення будь-яких оскаржень результатів попередньої приватизації шляхом законодавчого обмеження терміну давнини позовних заяв з приводу приватизації, наприклад, 2011р. і визнання чинними всіх укладених раніше приватизаційних угод.

П’яте. Податкова реформа в частині оподаткування доходів фізичних осіб з метою стимулювання внутрішнього попиту. Зокрема, надання громадянам можливостей вибору оподаткування доходів індивіда чи сукупного доходу сім’ї, а також – виведення з бази оподаткування витрат на базові потреби (кошти в обсязі реального прожиткового мінімуму на кожного члена сім’ї; витрати на

освіту, охорону здоров'я (медичне страхування)). Звільнення від сплати податку на доходи фізичних осіб молодих людей віком до 26 років. Можливі втрати бюджету від зазначених кроків можуть бути компенсовані надходженнями від легалізації грального бізнесу і встановлення державної монополії на проведення лотерей.

Шосте. Зміна підходів до оплати і продуктивності праці. Збільшення оплати праці без підвищення її продуктивності неминуче веде до критичного зниження рентабельності і банкрутства. Стимулювання вкладень роботодавців (власників) саме у продуктивність праці – в устаткування, обладнання, оснащення робочих місць, у новітні технології виробничих процесів. **Запровадження комплексу заходів із зменшення витрат на імпорт сучасного інвестиційного обладнання, аналоги якого не виробляються в Україні;** зокрема, внесення до Податкового кодексу змін, які б передбачали можливість відстрочення сплати ПДВ при імпорті певних видів сучасного технологічного обладнання на період освоєння відповідних інвестицій.

Сьоме. Підвищення відповідальності і прозорості вищих органів влади. Зокрема: запровадження на законодавчому рівні практики обов'язкового проведення загальнонаціональних референдумів з питання суспільної довіри (вотуму довіри) до інститутів влади – Президента, Парламенту, Уряду. Передбачити, що перший із таких референдумів відбудеться не пізніше вересня 2021р. (через два роки після обрання нового складу Парламенту і призначення складу Уряду); висловлення недовіри більшістю голосів громадян є підставою для припинення їх повноважень та оголошення дострокових президентських, а також парламентських виборів з наступним формуванням нового складу Уряду.

Восьме. Легалізація та законодавче врегулювання лобістської діяльності з метою підвищення прозорості процесу ухвалення рішень та усунення можливостей тіньового впливу фінансово-промислових груп та окремих осіб на вищі органи влади.

Дев'яте. Розширення можливостей і сфер застосування державно-приватного партнерства, поступове та послідовне збільшення державних інвестицій в інфраструктуру (зокрема, за рахунок зменшення пільг і преференцій окремим виробникам і галузям). Врегулювання на законодавчому рівні форми державно-приватного партнерства (зокрема, форму концесії). **За умов забезпечення верховенства права та запровадження належного державного врядування розвиток державно-приватного партнерства уможливить значне збільшення інвестицій в національну економіку, а отже – її структурну перебудову відповідно до вимог Індустрії 4.0.**

1. ПОЛІТИКА ТА ЕКОНОМІКА: ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА І ДЕРЖАВНЕ ВРЯДУВАННЯ

У рейтингу *Індексу глобальної конкурентоспроможності 4.0-2018* Україна посіла 83 місце серед 140 країн світу; в числі найгірших позицій за складовими *Індексу “інституцій”* – 110 місце (в т.ч.: соціальний капітал – 107 місце; незалежність судів – 117; перспективна орієнтованість влади – 115 місце)¹.

У рейтингу *Індексу інвестиційної привабливості-2018 (IBC)* Україна – на 131 місці серед 174 країн; її найгірша позиція (146 місце) – за політичним напрямом, де оцінюються, насамперед, політична стабільність, якість регулювання, верховенство права, контроль корупції².

У рейтингу *Індексу економічної свободи-2019* Україна – на 147 місці серед 180 країн світу і на останньому (44) серед європейських країн; найгірше оцінені такі складові економічної свободи в Україні як “урядова доброчесність” (30 балів із 100 можливих) та “ефективність судової системи” (32 бала). У результаті Україна залишається у групі “переважно невеликих економік”³.

З огляду на те, що держава відіграє значну (якщо не визначальну) роль у формуванні ринку через встановлення правил і примус їх дотримання всіма економічними суб’єктами, можна стверджувати, що формування сприятливого інвестиційного клімату має розпочинатися із впровадження кращих практик публічної політики та належного врядування⁴.

Оптимізація публічної політики, державного врядування – це безпосередні інвестиції, насамперед, у соціальний і символічний капітали України. Обмеження корупції, запровадження належного правосуддя, підвищення відповідальності, в т.ч. персональної – заходи, що дозволять повернути суспільну довіру до держави

¹ Рубрика “Цікаво знати”: позиції України за всіма компонентами Індексу глобальної конкурентоспроможності-2018. – Schwab K. World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2018, p.xi, pp.575-578, <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>.

² Показники *Індексу* згруповані за трьома напрямками: політичним, економічним і соціокультурним; у двох останніх Україна посіла 106 місця. Див.: Україна поднялась на 131 место в рейтинге инвестиционной привлекательности. Ближайший соперник – Бенин. – *AIN.UA*, <https://ain.ua/2018/07/23/ukraine-ibc-2018>.

³ Див.: 2019 Index of Economic Freedom, <https://www.heritage.org/index/country/ukraine>.

⁴ “Ринок, – стверджував П.Бурдьє, – це соціальний артефакт..., соціальна конструкція, в якій держава відіграє визначальну роль за рахунок регулюючих дій”. – Бурдьє П. Экономическая антропология. – Москва, 2019г., с.278.

(влади), державних інститутів і тим самим сприятимуть формуванню і зміцненню соціального капіталу, а в кінцевому підсумку – покращенню іміджу України (її символічного капіталу) на міжнародній арені та підвищенню рівня її конкурентоспроможності на світових ринках.

Окремим питанням є забезпечення інституційної довіри⁵, отже – суспільної підтримки дій державних чинників – як інститутів, так і персоналій, вищих посадових осіб держави, *еліти*.

Варто мати на увазі, що норми відносин, поведінки, оцінки належного/неналежного, дозволеного/недозволеного, прийняті у владному (і навколо-владному) середовищі відтворюються в суспільстві та набувають статусу загальної норми. Як зазначалося, ресурси владних еліт, за рахунок делегованих суспільством повноважень, є незрівнянно потужнішими, ніж ресурси рядових громадян, тому саме від їх дій та поведінки великою мірою залежить, які норми, цінності і правила домінуватимуть у суспільстві. Отже, коли йдеться про політичну волю, то вона не вичерпується побудовою владної вертикалі, виданням нормативних документів і запровадженням жорсткої виконавчої дисципліни, а охоплює й особисту поведінку перших осіб держави та їх оточення.

Критичні точки в реформуванні державного врядування:

- забезпечення законності та відповідності конституційним засадам діяльності інститутів влади;
- запровадження дієвих механізмів реальної відповідальності державних інститутів і вищих посадових осіб;
- забезпечення правосуддя;
- запровадження стратегічного планування соціально-економічного розвитку країни;
- боротьба з корупцією.

Попереднє зауваження. Центр Разумкова упродовж тривалого часу висував і доводив до відома влади і громадськості пропозиції із удосконалення державного врядування. Наразі багато з цих пропозицій реалізовані або реалізуються⁶. Так, наприклад, скасована недоторканність народних депутатів; подані до Парламенту ряд законопроектів, у т.ч. про імпичмент Президенту⁷, зменшення

⁵ Доречно зауважити, що дослідники соціального капіталу часто вважають, що саме довіра є його головною складовою, або формою існування. Так, Ф.Фукуяма фактично отожднює соціальний капітал і довіру, що виникає на основі спільних норм і цінностей та уможливорює здатність до асоціації, отже – спільної дії. Див.: Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. – Москва, 2004г., с.26.

⁶ У цьому тексті посилання на закони і проекти законів подаються, якщо не зазначене інше, на відповідні підрозділи офіційного сайту ВР України: <http://rada.gov.ua>.

⁷ Експерти Центру Разумкова пропонували ухвалити Закон “Про внесення змін до Розділу V “Президент України” Конституції України”, якими передбачити дієвий механізм імпичменту Президента.

29 серпня 2019р. Президент В.Зеленський подав до Парламенту як невідкладний проект Закону “Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпичмент)” (реєстр. №1012), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66240.

чисельності депутатського корпусу Верховної Ради⁸, про відновлення кримінальної відповідальності за незаконне збагачення⁹ та ін. Відповідно, в цьому тексті увага зосереджується на заходах, які або не обговорюються активно в політичному дискурсі, або навпаки – є дискусійними, а тому експерти Центру висловлюють стосовно них свою позицію.

Загальні заходи і принципи державного врядування

- **Здійснення суцільного аудиту (ревізії) масиву чинних законодавчих актів з метою видалення законодавчого “спаму”, кодифікації, забезпечення несуперечливості положень законодавчих актів та їх відповідності Конституції України.** Доручити такий аудит доцільно незалежній (громадській) організації, якій надати право формування робочої групи експертів, залучення фахівців із державних і недержавних установ, у т.ч. зарубіжних. Доцільно також звернутися до міжнародних донорів із проханням про фінансування цієї роботи. Доцільним вбачається також формування Інвестиційного кодексу.
- **Ухвалення рішень винятково на основі достовірних статистичних даних, з урахуванням результатів соціологічних досліджень громадської думки та використання рекомендацій аналітичних служб, у т.ч. незалежних аналітичних центрів.**

У цьому контексті першочерговим завданням є здійснення загального перепису населення¹⁰. А також – створення сумісних електронних реєстрів громадян за ознаками їх соціального, соціально-політичного та соціально-економічного стану і статусу.

⁸ Експерти Центру Разумкова пропонували зменшити число народних депутатів до 300 осіб. 29 серпня Президент В.Зеленський подав до Парламенту як невідкладний проект Закону “Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)” (реєстр. №1017), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66257.

⁹ Експерти Центру Разумкова пропонували ухвалити Закон, який відновить кримінальну відповідальність за незаконне збагачення – за умови відповідності його положень Конвенції ООН проти корупції, ратифікованій Україною.

29 серпня 2019р. Президент В.Зеленський подав до Парламенту як невідкладний проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів” (реєстр. №1031), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66264.

До Парламенту поданий також проект Закону: “Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо незастосування строків давності до злочинів, вчинених з метою особистої наживи та незаконного збагачення під час Операції Об’єднаних Сил (ООС), а також посилення кримінальної відповідальності за злочини, скоєні при виконанні державного оборонного замовлення або при продажу військового майна) (реєстр. №1176 від 29 серпня 2019р.), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66504.

¹⁰ Останній за часом перепис населення проводився в Україні у 2001р. Станом на 2019р., у державних органах України налічується близько 20 різних інформаційних баз з даними про громадян. Однак, єдиного зведеного реєстру немає.

Попереднім складом Уряду всеукраїнський перепис був запланований на 2020р. Проте, наразі вивчається можливість його проведення вже до кінця 2019р. Див.: Перепис населення може відбутися у грудні цього року. – Укрінформ, 6 червня 2019р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2720034-perepis-naselelna-moze-vidbutisa-u-grudni-cogo-roku.html>.

- Дотримання принципу, згідно з яким реалізації заходів, які можуть викликати неоднозначну реакцію в суспільстві, має передувати широка інформаційна кампанія, публічні дискусії за участю представників груп, інтересів яких можуть торкнутися запропоновані заходи.

I. ВІДНОВЛЕННЯ СУСПІЛЬНОЇ ДОВІРИ ДО ВЛАДИ ЧЕРЕЗ ДОТРИМАННЯ ЗАКОННОСТІ, КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУТІВ, ПІДВИЩЕННЯ ЇХ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Здійснити перегляд (ревізію) чинної законодавчої бази функціонування органів (суб'єктів) державної влади (насамперед – Президента України), їх повноважень і функцій, на предмет відповідності Конституції України. Скасувати законодавчі норми, що позаконституційно розширюють (звужують) їх повноваження, або, в разі необхідності, внести відповідні зміни до Конституції України¹¹.

Президент

- Ухвалити Закон “Про порядок здійснення конституційних повноважень Президента України”, яким:
 - унормувати належне забезпечення здійснення Президентом конституційних повноважень гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, інших конституційних повноважень;
 - визначити правовий статус і вичерпний перелік функцій допоміжного органу для забезпечення здійснення повноважень Президентом (Офісу Президента);
 - передбачити пріоритетне дискреційне право глави держави звільняти міністрів оборони і закордонних справ (у разі незмінності положень ст.106 Конституції України щодо повноважень Глави держави у відповідних сферах).

Парламент

- Ухвалити новий Закон “Про Регламент Верховної Ради України”, в якому:
 - передбачити наявність розділів, що регламентують діяльність Коаліції депутатських фракцій та Парламентської опозиції¹²;

¹¹ Проект Закону “Про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань)” (реєстр. №1014 від 29 серпня 2019р.), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66250.

¹² 30 серпня 2019р. до Парламенту поданий проект Закону “Про парламентську опозицію” (реєстр. №1211), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66576.

- встановити примат прав партійних фракцій над правами депутатських об'єднань (груп), створеними депутатами, виключеними зі своїх фракцій;
- деталізувати вимоги щодо наявності в депутатських фракціях і групах внутрішніх правил функціонування, демократичності принципів їх побудови та механізмів ухвалення рішень;
- передбачити відкритість відповідних правил для громадськості.

Обираючи варіант правового унормування прав парламентської опозиції, слід виходити з необхідності знаходження балансу між забезпеченням ефективної реалізації парламентською коаліцією і Урядом політичного курсу, підтриманого більшістю громадян, і гарантіями прав опозиції.

➤ **Запровадити обмеження індивідуальної законодавчої ініціативи народних депутатів**, передбачивши необхідність заручитися для внесення законопроекту підтримкою інших народних депутатів числом, що відповідає розміру найменшої фракції (групи) станом на початок першої парламентської сесії (або мінімального відсотка депутатів від загальної чисельності парламенту, необхідного для створення фракції).

➤ **Привести структуру комітетів Верховної Ради у максимально можливу відповідність до структури Кабінету Міністрів**. Передбачити серед повноважень парламентських комітетів пріоритетність розгляду законодавчих ініціатив Кабінету Міністрів та контролю над реалізацією Урядом відповідних напрямів політики¹³.

З метою підвищення ефективності виконання Парламентом контрольних функцій:

➤ **ухвалити Закон “Про тимчасові слідчі і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”**¹⁴. Надати їм виключних повноважень, унеможливити відмови будь-яких посадових осіб від свідчень (пояснень) на вимогу комісії. Передбачити можливість залучення до роботи комісій працівників правоохоронних органів. У випадку виявлення комісією порушення закону (складу злочину) має автоматично починатися досудове розслідування;

➤ **підвищити відповідальність за належне виконання контрольних функцій парламентськими комітетами та Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради**; припинити практику винесення на сесійні засідання законопроектів з негативним висновком науково-експертного управління та/або без висновку профільного комітету;

¹³ Наразі створено 14 міністерств і 23 парламентські комітети. Прямої відповідності структур Парламенту та Уряду немає.

¹⁴ Проект Закону “Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України” (реєстр. №1098 від 28 листопада 2014р.) ухвалений у першому читанні 25 квітня 2019р., у другому читанні і в цілому – 6 червня 2019р., попри негативний висновок Головного науково-експертного управління: “законопроект потребує суттєвого доопрацювання та внесення на повторне друге читання”. Див.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52517. 12 червня – переданий на підпис Президенту.

- **посилити роль Рахункової палати** як органу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) та відповідальності об'єктів контролю за неналежне реагування на рішення Рахункової палати, ухвалені за результатами аудиту;
- **посилити відповідальність** органів державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, посадових і службових осіб за відмову співпраці з Уповноваженим Верховної Ради з прав людини, невиконання вимог усунення виявлених Уповноваженим порушень прав і свобод людини і громадянина.

Парламент і Кабінет Міністрів

- **Встановити обов'язковість** завчасного подання проекту Програми діяльності Уряду до Парламенту напередодні розгляду питання про його формування і сформулювати вимоги до структури і змісту урядового документа; визначити подання Програми діяльності обов'язковим елементом формування Кабінету Міністрів, без якого його склад не може бути затвердженим.

Затверджуючи Програму дій Уряду, Парламент бере на себе відповідальність за її виконання, насамперед – у частині законодавчого забезпечення передбачених Урядовою програмою пріоритетів і заходів з їх реалізації (включно з наданням преференцій пріоритетним сферам і напрямам).

Розробка Програми та, особливо, процес її виконання має передбачати докладний і постійний моніторинг та потужний аналітичний супровід, метою якого є оперативне реагування на виявлення проблем, ризиків і загроз та відповідне коригування тактичних пріоритетів і кроків. Передувати розробці програм має аудит, оцінка ефективності попередньо наданих пільг, преференцій тощо, а також – *оцінка ризиків*, яка має бути врахована.

- **Запровадити інститут конструктивного вотуму недовіри Кабінету Міністрів і принцип індивідуальної відповідальності міністрів перед Парламентом** – можливість звільнення Верховною Радою окремих міністрів (окрім міністрів оборони і закордонних справ) за власною ініціативою.

Кабінет Міністрів і центральні органи виконавчої влади

З метою звільнення Кабінету Міністрів від виконання невластивих йому повноважень, зосередження його роботи на загальній координації політик, що здійснюються міністерствами, та з урахуванням результатів комплексного обстеження:

- **внести зміни до законів “Про Кабінет Міністрів України” та “Про центральні органи виконавчої влади”**, спрямовані на:
 - перегляд сфер та обсягів відповідальності міністерств та інших органів виконавчої влади, оптимізацію їх кількості, структури і штатного розпису;

- розмежування функцій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади відповідно до європейських стандартів публічного врядування;
 - забезпечення чіткої ієрархічної підзвітності, що складається з трьох ланок: Кабінет Міністрів – міністерства – інші центральні органи виконавчої влади;
- **запровадити інтегровану міжвідомчу електронну систему обміну інформацією**, яка має забезпечувати ефективний документообіг у процесі формування та реалізації політики, оперативний пошук документів, необхідних для роботи, а також бути надійно захищеною від кіберзагроз. Ввести в експлуатацію Національним агентством з питань державної служби **інформаційну систему управління людськими ресурсами на державній службі**, що спростить ухвалення кадрових рішень, забезпечить їх оперативність та полегшить моніторинг.

З метою з'ясування реального стану системи органів виконавчої влади, ефективності виконання нею своїх функцій та використання коштів платників податків:

- **здійснити незалежне комплексне обстеження поточного стану системи органів виконавчої влади** із залученням вітчизняних і міжнародних експертів. Визначити оптимальний варіант і законодавчо впровадити статус, функції і повноваження Загальнонаціонального органу координації реформ (Національної ради реформ);
- **здійснити аудит проектів міжнародної технічної допомоги, що реалізуються в Україні**, на предмет їх відповідності потребам країни, ефективності реалізації та використання наданих коштів суб'єктами, залученими до їх виконання. Запровадити постійний моніторинг виконання проектів міжнародної технічної допомоги.

Підвищення відповідальності органів влади і посадових осіб

З метою підвищення відповідальності вищих органів влади, реалізації принципу підконтрольності влади суспільству, впровадження реалізації права громадян на політичну участь через референдуми та мирні зібрання:

- **ухвалити закони “Про Всеукраїнський і місцевий референдум” та “Про мирні збори, мітинги, походи і демонстрації громадян”**, забезпечивши їх безумовну відповідність Конституції України (ст.39). Внести відповідні зміни до Закону “Про місцеве самоврядування”¹⁵;
- **запровадити Законом обов'язкове проведення загальнонаціонального референдуму з питання суспільної довіри (вотуму довіри) до інститутів влади – Президента, Парламенту, Уряду**. Передбачити, що референдум

¹⁵ До Парламенту подані проекти законів: “Про всеукраїнський та місцеві референдуми за народною ініціативою” (реєстр. №1123 від 29 серпня 2019р.); “Про місцевий референдум” (реєстр. №1221 від 2 вересня 2019р.), відповідно: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66396, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66590

відбувається через два роки після обрання нового складу Парламенту і призначення складу Уряду; висловлення недовіри більшістю голосів громадян є підставою для припинення їх повноважень та оголошення дострокових президентських, а також парламентських виборів з наступним формуванням нового складу Уряду. Внести відповідні зміни до Конституції України.

Легалізація лобістської діяльності

Лобіювання інтересів певних груп, корпорацій, насамперед, у законодавчому органі є поширеною світовою практикою, хоча ставлення до неї є досить неоднозначним¹⁶. З одного боку, лобіювання називають “легальною корупцією” і застерігають від його використання, особливо у слабких державах, де воно може завдати значної шкоди загальносуспільним інтересам.

З іншого – легалізація лобістської діяльності виводить її на “світло”, що дозволить певною мірою її контролювати в межах як самого Парламенту, так і суспільства, а також, можливо, зменшить її вартість і для економічних агентів.

Лобізм, лобіювання – здійснення впливу на процес ухвалення рішень, осіб та інститути, які приймають рішення, в інтересах тих чи інших суспільних груп або корпорацій, фінансово-промислових груп чи окремих осіб. Лобістами можуть виступати фізичні особи, громадські об’єднання, юридичні чи консалтингові компанії.

Головна проблема, що виникає у взаєминах влади і лобістів, – збалансування часткових і загальнонаціональних інтересів. Таке збалансування можливе лише за умови відкритості і прозорості як інституту лобіювання, так і самого процесу ухвалення рішень.

У багатьох країнах світу, в т.ч. постсоціалістичних, лобістська діяльність внормована законом і є формалізованою моделлю взаємин держави і бізнесу, держави і громадських об’єднань, які представляють інтереси тих чи інших суспільних груп¹⁷. Інститут лобіювання має також міжнародно-правове регулювання на рівні, наприклад, ЄС, Ради Європи, ОЕСР.

Досвід цивілізованої лобістської діяльності має і Україна. Так, у Європейській Бізнес Асоціації діє Кодекс поведінки лобіста; працює Інститут професійного лобіювання та адвокації; звичайною практикою багатьох громадських організацій, неурядових аналітичних центрів є розробка рекомендацій для органів влади,

¹⁶ За деякими даними, річний обсяг ринку лобіювання США сягає \$3 млрд., а кількість компаній – понад 11 тис. У країнах ЄС зареєстровано понад 10 тис. компаній-лобістів. Лише у Великій Британії їх річний оборот оцінюється в £500 млн. Див.: Закон про лобізм: безнадійна спроба чи серйозні наміри? – Укрінформ, 9 вересня 2019р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2320963-zakon-pro-lobizm-beznadijna-sproba-ci-serjozni-namiri.html>.

¹⁷ Зокрема, в Австралії, Австрії, Ізраїлі, Канаді, Нідерландах, США, Франції, ФРН, а також у Грузії, Литві, Польщі, Словенії, Угорщині, Чорногорії та ін. країнах світу.

проектів законодавчих та інших нормативних актів, їх просування та підтримка у процесі розгляду інститутами, які ухвалюють рішення¹⁸.

Водночас, домінує практика тіньового лобіювання, що викривлює відносини бізнесу і влади, перешкоджає збалансуванню часткових і загальнонаціональних інтересів, є потужним чинником поглиблення суспільної недовіри до влади.

З метою забезпечення прозорості та законності процесу лобіювання, унормування лобістської діяльності та запобігання завданню шкоди загальносуспільним інтересам і корупційним проявам:

➤ **ухвалити закон, яким:**

- надати визначення основних понять у сфері лобізму;
- встановити чіткі межі законного та незаконного лобіювання;
- передбачити механізм акредитації лобістів при органах влади, щодо яких вони здійснюють свою діяльність, а також обов'язкову публікацію списку лобістів кожним органом, при якому вони працюють;
- зобов'язати лобістів декларувати їх доходи, натомість передбачити для них спрощений доступ до взаємодії з органами влади (присутність на громадських слуханнях, першочергова реакція на їх запити до органів влади тощо)¹⁹;

➤ **запровадити практику видання т.зв. “зелених” і “білих” книг (використовуючи відповідний міжнародний досвід);**

➤ **запровадити практику постійної комунікації із суспільством, насамперед, цільовими групами, інтересів яких торкаються пропоновані лобістами законодавчі новації.** Така комунікація може здійснюватися через телеканал “Рада” та видання “Голос України”: в цих ЗМІ мають об'єктивно висвітлюватися ефекти від зазначених новацій для різних суспільних груп²⁰ (хто виграє, хто програє і хто зміни не помітить);

➤ **внести до структури як Пояснювальної записки до пропонованих лобістами законопроектів, так і Висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради стосовно такого законопроекту обов'язкову рубрику про вплив положень законопроекту на становище цільових суспільних груп (груп, інтересів яких можуть торкнутися пропоновані новації).**

¹⁸ Докладно див.: Українские Реми Дэнтоны: Как работает легальный лоббизм в Украине. – *Delo.ua*, 18 апреля 2017г., <https://delo.ua/business/ukrainskie-remmi-dentony-kak-rabotaet-legalnyj-lobbizm-v-ukrai-330093>.

¹⁹ За роки незалежності законопроекти про легалізацію лобістської діяльності подавалися до Парламенту неодноразово. Однак, жоден із них не був розглянутий. Зокрема, у ВР VIII скликання були зареєстровані законопроекти: “Про публічну адвокацію” (реєстр. №5661 від 19 січня 2017р., http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=60943) і “Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень” (реєстр. №7129 від 20 вересня 2017р., http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62573). Обидва законопроекти відкриті 29 серпня 2019р.

²⁰ Доцільно використати досвід публічної політики Швейцарії, зокрема в частині підготовки до референдумів.

Боротьба з корупцією

Останніми роками в Україні створена формально потужна система антикорупційних органів (НАЗК, НАБУ, САП – при тому, що завдання боротьби з корупцією залишилися й за Генеральною прокуратурою, СБУ і МВС) і значно посилене антикорупційне законодавство. 5 вересня 2019р. про започаткування діяльності оголосив Вищий антикорупційний суд України. Однак, корупція залишається однією з найгостріших проблем як для українського суспільства і вітчизняного бізнесу, так і для зовнішніх інвесторів та економічних і політичних партнерів України, головним чинником вичерпання її символічного капіталу на світових ринках.

Громадська думка²¹

Боротьба з корупцією посіла першу позицію в рейтингу 25 проблем країни, які найбільшою мірою турбують українських громадян. Як таку її відзначили 47% опитаних.

Водночас, лише 24% визнали, що ця проблема є **найважливішою для них особисто** (серед проблем такого роду перші позиції посіли “зниження тарифів на комунальні послуги” – 64% та “підвищення зарплат, пенсій тощо” – 63%).

Відповідно, боротьба з корупцією вийшла фактично на другу позицію серед 26 першочергових завдань, що стоять перед новим складом Парламенту: її відзначили 34% опитаних (першу позицію поділили “зниження тарифів на комунальні послуги” – 39% та “підвищення зарплат, пенсій тощо” – 38%).

Антикорупційна реформа, на думку громадян, є безумовно першочерговою: у рейтингу 20 реформ вона вийшла на першу позицію з 63% голосів опитаних і випередила реформу охорони здоров'я (57%) та пенсійну реформу і реформу соціального захисту (52%).

Успіхи в боротьбі з корупцією громадяни оцінюють критично: майже половина (49%) опитаних вважають її “повністю провальною” і лише близько 2% – “цілком успішною”. Третина (33%) – обрали оцінку “переважно неуспішна, але є й певні успіхи”, 9% – “переважно успішна, але є ще чимало невирішених проблем”.

Серед найбільш дієвих засобів боротьби з корупцією чиновників громадяни найчастіше обирають каральні: “звільнення з роботи без права обіймати посади в органах влади” – 59% та “посилення кримінальної відповідальності чиновників (збільшення строку позбавлення волі)” – 51%. Дієвість інших засобів визнається відчутно рідше. Так, “ширше використання інформаційних технологій” у спілкуванні з органами влади як засобу боротьби з корупцією відзначили лише 15% опитаних.

²¹ Тут і далі в цьому тексті, якщо не вказане інше, наводяться результати останніх за часом соціологічних досліджень Центру Разумкова. Усі дослідження проводилися в усіх регіонах України за винятком Криму та тимчасово окупованих територій Донецької і Луганської областей; в рамках кожного з досліджень опитані понад 2 000 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки кожного з досліджень не перевищує 2,3%.

У тексті врізки: перший-третій і шостий абзаци – за результатами дослідження, проведеного 12-17 липня 2019р.; четвертий-п'ятий абзаци – дослідження, проведеного 13-20 червня 2019р.

З метою створення механізмів виявлення та запобігання конфліктам інтересів:

- **здійснити інвентаризацію масиву нормативно-правових актів** міністерств, відомств, органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування на предмет їх відповідності Конституції України та чинним антикорупційним законам;
- **внести зміни до Закону “Про запобігання корупції”**, якими:
 - встановити обов’язковість перевірки на потенційний конфлікт інтересів під час вступу на державну службу чи зміни державним службовцем посади, подання кандидатур на виборні посади;
 - регламентувати наслідки виявленого потенційного конфлікту інтересів у процедурах конкурсів на обіймання посад на державній службі та балотуванні на виборні посади;
- **внести зміни до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України**, якими:
 - розмежувати дозволене в рамках проведення негласних слідчих дій фіктивне хабарництво та провокацію хабаря, яка є незаконною;
 - чітко регламентувати процедуру негласних слідчих дій, зокрема в роботі НАБУ та ДБР. Гарантувати судовий нагляд за такими діями;
- **взяти до уваги той факт, що “електронне декларування” не лише доходів, але й об’єктів права власності суб’єктами владних і представницьких структур, наступне оприлюднення цих даних без здійснення необхідної організаційно-правової паспортизації нагромадженого майна завдало шкоди національним інтересам, оскільки забезпечило легалізацію майна і грошових нагромаджень декларантів та уможливило фактичну амністію капіталів (корпоративних прав) без урахування їх первинного походження.**

З огляду на це, **внести до чинного законодавства зміни**, якими посадові та інші публічні особи будуть зобов’язані підтвердити законність походження задекларованого ними майна; вноرمувати відповідні процедури та санкції.

З метою своєчасного попередження та виявлення злочинів корупційного характеру, притягнення винуватих до кримінальної відповідальності з дотриманням усіх встановлених законом процесуальних норм:

- **посилити незалежність антикорупційних органів України** від інших органів та інститутів влади, політичних впливів, протиправного втручання в їх діяльність внутрішніх і зовнішніх суб’єктів. Передбачити відповідальність за втручання чи перешкоджання діяльності цих органів;

- **внести до чинного законодавства зміни, якими:** посилити запобіжники проти політизації антикорупційних органів (у т.ч. з боку їх працівників), відповідальність їх керівництва і працівників за дотримання принципів верховенства права і презумпції невинуватості, за розголошення службової інформації та ін.;
- **підвищити рівень професіоналізму працівників антикорупційних органів.** Встановити кваліфікаційні вимоги до професійної придатності кандидатів на посади працівників цих органів на законодавчому рівні;
- **впровадити систему інтегрованої взаємодії всіх створених антикорупційних структур** у попередженні та виявленні злочинів корупційного характеру. Створити міжвідомчий антикорупційний моніторингово-аналітичний центр, завданням якого було б виявлення потенційно корупційогенних зон і можливих корупційних схем, вироблення заходів з їх унеможливлення.

Забезпечення доступності і якості адміністративних послуг

З метою удосконалення нормативно-правової бази, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій:

- **ухвалити Закон “Про адміністративну процедуру”**, яким запровадити загальну адміністративну процедуру та гарантії дотримання базових принципів і прав згідно з європейськими стандартами: принцип законності, встановлення дійсних фактів, право бути почутим, право на ефективний захист прав, на одержання письмового рішення з чітким зазначенням підстав його ухвалення, право на позасудове оскарження, право на судове оскарження тощо. Врегулювати законом створення реєстрів і критерії оплати адміністративних послуг.

З метою підвищення якості та доступності адміністративних послуг, процедури, інфраструктури, технічної спроможності системи надання адміністративних послуг:

- **створити системи функціонально сумісних електронних реєстрів усіх даних**, необхідних для надання громадянам і юридичним особам адміністративних, соціальних та ін. послуг, забезпечення прозорості і законності набуття (переходу) прав власності, контролю надходження податків, соціальних внесків тощо. Забезпечити стандартизацію реєстрів і доступ до них усіх уповноважених на відповідні дії установ – що дозволить суттєво скоротити кількість довідок, які громадяни та/або юридичні особи змушені оформляти самостійно (кожен елемент даних повідомлятиметься і вводиться до реєстру один раз). **Заборонити державним установам, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам вимагати від громадян (юридичних осіб) довідок на підтвердження даних, уже внесених до єдиного реєстру;**

- розширювати практику надання адміністративних послуг в електронному вигляді, зокрема – використовуючи можливості, що їх надає Закон “Про електронні довірчі послуги”²². Послідовно забезпечувати організаційні, технічні умови, впровадження стандартизованого програмного забезпечення для реалізації унормованих ним послуг;
- послідовно збільшувати кількість центрів надання адміністративних послуг, розширювати асортимент послуг, що надаються через такі центри, підвищувати оперативність і якість їх надання²³.

II. СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ – СПІЛЬНЕ ЗАВДАННЯ І СПІЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПАРЛАМЕНТУ ТА УРЯДУ

Запровадження стратегічного планування соціально-економічного розвитку країни є основою для довгострокових бізнесових та інвестиційних стратегій, життєвих стратегій громадян і передумови передбачуваності дій України як міжнародного економічного актора.

Громадська думка

Примітно, що серед вад, притаманних нинішнім українським політичним партіям, громадяни другу позицію відвели саме відсутності у них стратегії розвитку. Відповідаючи на питання про те, чого не вистачає згаданим партіям, 19% опитаних обрали варіант “наявності чіткої позиції стосовно стратегії розвитку держави” (першу позицію очікувано посіла нестача “уміння та бажання захищати інтереси простих людей” – 33%)²⁴.

З метою запровадження сучасних методів стратегічного планування, поєднання і взаємоузгодження економічних і соціальних процесів у суспільстві, формування довгострокових стратегій бізнесу та умов для довгострокового інвестування²⁵:

- змінити підходи до планування соціально-економічного розвитку країни. Відмовитися від нинішньої практики створення масиву різноманітних програм, які стосуються окремих секторів, мають “точковий”

²² Закон ухвалений 5 жовтня 2017р.; набув чинності 7 листопада 2018р. Закон надає, зокрема, можливості подання будь-яких документів до органів влади та органів місцевого самоврядування в електронній формі; укладення в електронному вигляді угод, для яких передбачене обов'язкове посвідчення нотаріусом.

²³ Розширення мережі центрів надання адміністративних послуг має бути елементом пропонованої інтегрованої Програми “Інфраструктура і розвиток територій України”.

²⁴ За результатами дослідження, проведеного 12-17 липня 2019р.

²⁵ Показово, що подібні пропозиції містяться в інших програмах. Зокрема, див.: Новий економічний курс України: стратегія інноваційного розвитку, https://nku.com.ua/wp-content/themes/nku/img/NKU_book.pdf.

характер, у більшості своїй – не узгоджені в секторальному, просторовому та часовому вимірах; надмірна кількість розрізаних державних, національних та ін. програм зумовлює розпорошення коштів, недофінансування, створює можливості зловживань і призводить, як правило, до їх невиконання в заплановані терміни та запланованим обсягом коштів;

- **розробити та затвердити постановою Кабінету Міністрів єдину методичку** підготовки документів стратегічного планування²⁶, моніторингу їх виконання та оцінки впливу на підставі аналізу стану справ у сфері відповідальності міністерств;
- **запровадити практику формування міжвідомчих інтегрованих (комплексних) довгострокових програм**, в яких поєднуються і взаємоузгоджуються у просторі та часі секторальні проекти і виконання яких дозволить об'єднати фрагментовані джерела фінансування та радикально оптимізувати використання фінансових інструментів, здійснювати ефективний контроль як витрачання коштів, так і виконання робіт (заходів), передбачених Програмою;

Надзавданням, стратегічною метою інтегрованих програм має бути саме їх соціальний ефект: підвищення продуктивної зайнятості; конкурентоспроможна заробітна плата (через консолідацію коштів і жорсткий контроль їх цільового використання);

- **запровадити практику середньострокового бюджетного** планування з урахуванням потреб бюджетних коштів на виконання довгострокових інтегрованих програм;
- **сформувати в якості пілотної інтегровану довгострокову програму “Інфраструктура і розвиток територій України”**. Визначення мети програми як формування єдиного цілісного економічного та соціального простору шляхом побудови ефективної транспортно-логістичної інфраструктури (дороги, залізнична інфраструктура, водне та авіасполучення) на хабовому принципі, забезпечення шляхами сполучення всіх регіонів і населених пунктів країни.

Громадська думка²⁷

Абсолютна більшість – 92% – українських громадян підтримують положення про “втілення масштабних інфраструктурних проектів (будівництво нових доріг, мостів, вокзалів та аеропортів) з наданням переваги українському виробнику, створення на них нових робочих місць”. Не підтримують втілення таких проектів – лише 3%.

²⁶ На цей час чинним є Закон “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” в редакції 2012р., який не передбачає розробки інтегрованих довгострокових державних програм.

²⁷ За результатами дослідження, проведеного 5-11 липня 2019р.

Виконання цієї програми забезпечило б можливості для громадян вільного і зручного пересування всією територією країни, вільного доступу до медичних, освітніх, культурних, туристичних, адміністративних, побутових та ін. послуг і в кінцевому підсумку – стало б дієвим, ефективним засобом “зшивання” країни, створення єдиного гуманітарного простору України і тим самим – зміцнення її соціального капіталу.

III. УТВЕРДЖЕННЯ ПРАВОСУДДЯ: СУДОВА ВЛАДА

Як зазначалось, однією з рис токсичності інвестиційного клімату України є брак правосуддя, його вибірковий характер, залежність судів від політичних і бізнесових інтересів. Суди в Україні вважаються найбільш корумпованими, мають найнижчий рівень суспільної довіри (врізка “Громадська думка”, с.35). У середовищі працівників судових і правоохоронних органів набувають поширення сімейні династії і т.зв. асортативні шлюби, що призводить до виникнення сімейних кланів і передачі джерел збагачення (ренти) у спадок²⁸. Судова реформа, проголошувана впродовж останніх п’яти років, успіху не досягла.

5 вересня 2019р. започаткував діяльність Вищий антикорупційний суд України, однак, за словами заступника очільника цього Суду, необхідним є усунення “правової невизначеності” в його роботі, яка створює ризики скасування його вироків Європейським судом з прав людини²⁹. Водночас, до Парламенту поданий проект Закону “Про внесення змін до Закону України “Про вищий антикорупційний суд” (щодо початку роботи суду)”. Згідно з висновком Головного науково-експертного управління, законопроект “потребує доопрацювання”³⁰.

Судова реформа є запорукою успіху всіх інших реформ. Без надійних, незалежних судів неможливо забезпечити сприятливий інвестиційний клімат, правовий характер держави, повернути (відновити, сформувати) довіру громадян до держави і влади. Водночас зрозуміло, що одномоментно “перезавантажити всі суди”, тобто змінити (оновити) весь суддівський корпус і судову практику неможливо.

З огляду на досить тривалий період, необхідний для ефективного перезавантаження судової влади, **є сенс обговорити можливості передачі на цей час певних функцій спеціальному судовому органу, який склався б з**

²⁸ Асортативні (вибіркові) шлюби (або гомогамія) – шлюби із собі подібними; тут ідеться про подібність переважно за рівнем доходів і способу та стилю життя. Розглядається як один із чинників зростання нерівності (Б.Міланович) і формування корпусу плутократів (Х.Фріланд).

²⁹ У Вищому антикорупційному суді очікують, що Рада вирішить питання його “правової невизначеності”. – 24TV.UA, 6 вересня 2019р., https://24tv.ua/u_vishhomu_antikoruptsynomu_sudi_ochikuyut_shho_rada_virishit_pitannya_yogo_pravovoyi_neviznachenosti_n1201683.

³⁰ Проект Закону “Про внесення змін до Закону України “Про вищий антикорупційний суд” (щодо початку роботи суду)”, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66258.

Громадська думка

Серед вад української системи правосуддя громадяни називають, насамперед, “поширеність корупції серед суддів” – 62%, а також: залежність суддів від олігархів (50%) і політиків (49%), ухвалення замовних рішень (38%), кругову поруку в системі правосуддя (34%) і “низький рівень моральності більшості суддів” – 32% опитаних. Лише 5% респондентів не змогли визначитися з відповіддю³¹.

“Судам узагалі” не довіряють 75% громадян (“зовсім” – 30%, або “переважно” – 45%); довіряють – 14% (“повністю” – 1%, “переважно” – 13%).

Найбільш негативно на рівень довіри до суду в Україні впливають, на думку громадян, діяльність самих суддів – на цей чинник вказали відносна більшість (46%) респондентів. Із значним відривом другу позицію серед негативних чинників фактично поділили політики і ЗМІ (12% і 11%, відповідно).

Серед чинників, які могли б найбільш позитивно вплинути на рівень суспільної довіри до вітчизняного суду, перше місце поділили “очищення суддівського корпусу від недоброчесних суддів” і “притягнення корумпованих суддів до кримінальної відповідальності” (по 63%), друге – “подолання кругової поруки” і “негайне реагування відповідальних органів на дисциплінарні проступки суддів” (по 37%).

Поточні результати судової реформи громадяни оцінюють критично: більшість (60%) обрали оцінку “цілком негативно” (26%) або радше негативно, ніж позитивно (34%); “цілком позитивно” оцінили їх лише близько 2%, радше позитивно, ніж негативно – 11%. Не визначилися з оцінками 28% опитаних.

При цьому 52% громадян вважають, що судова реформа забезпечила реалізацію інтересів насамперед політичних еліт/олігархів, 17% вказали її бенефіціарами самих суддів, і лише 7% – впевнені, що забезпечувалися інтереси народу. 24% опитаних не визначилися.

З огляду на такі оцінки, не виглядає дивною думка відносно більшості (44%) респондентів про те, що “судову реформу треба починати заново”. Ще 23% опитаних пропонують зачекати з оцінками реформи до її завершення, 9% – вважають, що систему правосуддя вже реформовано (6%) або вона й зовсім не потребувала і не потребує реформування (4%). Четверть (25%) опитаних не визначилися.

Водночас 86% громадян підтримують положення про “перезавантаження усіх судів, що має завершити реформу судової системи”; не підтримують його – лише 5% опитаних.

³¹ Респонденти могли відзначити кілька варіантів відповіді. За результатами дослідження, проведеного 13-20 червня 2019р.

Далі в тексті вірзики: другий-шостий абзаци – так само за результатами дослідження 13-20 червня 2019р., сьомий абзац – за результатами дослідження, проведеного 5-11 липня 2019р.

міжнародних (закордонних) фахівців у галузі права і у своїй діяльності застосовував, наприклад, британське право (право Англії та Уельсу). Цьому органу можна було б передати, зокрема, справи з господарських спорів, включно з питаннями власності і приватизації.

Показово, що подібні пропозиції вносять також ряд вітчизняних і зарубіжних експертів та міжнародні організації³². Так, Європейська Бізнес Асоціація серед ефективних кроків, яких очікує бізнес від нового Президента України, вказує “на проведення прозорої приватизації великих державних підприємств з можливістю застосування британського права”³³.

Дещо ширше бачать застосування міжнародного судового органу експерти *Chatham House*. “Якщо Україна не спроможеться зміцнити довіру до судів шляхом оновлення суддівського корпусу, – йдеться в їх Рекомендаціях, – то цю роль можна було б передати спеціальному судовому органу, що складається з міжнародних (закордонних) фахівців у галузі права, подібного до Суду міжнародного фінансового центру Астани”³⁴.

Доречно наголосити, що звернення до застосування норм і правил англійського загального права – досить поширена практика як для країн, що розвиваються, так і розвинутих країн. До неї вдавалися Гонконг, Катар, Сінгапур, ОАЕ – Дубай та Абу-Дабі, а також уже названий Казахстан³⁵. Так само на основі англійського загального права працюють також успішні фінансові центри у Нью-Йорку та Торонто.

³² Подібну думку висловлював В.Зеленський ще в січні 2019р., лише заявляючи про наміри висунування своєї кандидатури на президентські вибори. Уже у статусі Президента цю ж позицію він висловив на зустрічі з представниками бізнесу Канади 2 липня 2019р. Див.: Аслунд А. Яке враження справив Зеленський в Канаді? – *NV.UA*, 8 липня 2019р., <https://nv.ua/ukr/amp/volodimir-zelenskiy-na-konferenciji-v-toronto-yak-spriyniyali-prezidenta-ukrajini-50031016.html>.

Доречно нагадати також, що попередній Президент України П.Порошенко у промові в Давосі в січні 2018р. наголосив, що приватизація в Україні відбуватиметься за британським законодавством. Щоправда, він мав на увазі радше надання інвесторам права звернення до британського суду та/або міжнародних арбітражів. Див.: Шарпова О., Кременюк О., Сліпченко С. Порошенко в Давосі. Чим президент хвалився перед іноземцями. – *Українська правда*, 30 січня 2019р., <https://www.pravda.com.ua/articles/2018/01/30/7170033>.

³³ ЄБА назвала 7 кроків, яких бізнес очікує від нового президента. – УНІАН, 22 квітня 2019р., <https://www.unian.ua/economics/finance/10525875-yeba-nazvala-7-krokov-yakih-biznes-ochikuye-vid-novogo-prezidenta.html>.

³⁴ Принципи та ключові напрямки політики щодо взаємодії Заходу з Україною після виборів 2019 року: Рекомендації Групи Експертів *Chatham House*. – Український форум, лютий 2019р., с.7.

³⁵ Наприклад, Міжнародний фінансовий центр у Дубаї, заснований у 2004р. (діє з 2007р.). Суд МФЦ вже 10 років розглядає справи і співпрацює з Верховним судом Сінгапуру, Окружним судом Південного округу Нью-Йорка, судами Великої Британії, Кенії та Австралії У складі МФЦ є також Арбітражний центр, що працює у партнерстві з Лондонським міжнародним третейським судом. Зокрема у 2017р. суди розглянули 520 справ, що стосувалися переважно порушення умов контрактів; за їх рішеннями компанії-порушники сплатили майже \$1 млрд. Див.: Суд фінансового центра Дубая в 2017 году распорядился о рекордных выплатах. – *Деловые Эмираты*, 20 февраля 2018г., <https://businessemirates.ae/news/uae-property-news/sud-finansovogo-tsentra-dubaya-v-2017-godu-rasporядilsya-o-rekordnykh-vyplatakh>.

Суд Міжнародного фінансового центру “Астана” (МФЦА)³⁶

Міжнародний фінансовий центр “Астана” створений Конституційним законом Республіки Казахстан №438 від 7 грудня 2015р., зокрема – для сприяння реформування судової системи та економіки Казахстану (включно з масштабною приватизацією)³⁷.

МФЦА – це торговельний майданчик, облаштований у павільйонах все-світньої виставки ЕХРО-2017. З метою залучення міжнародних банків, кредитно-фінансових установ і представництв великих компаній для них встановлюються податкові пільги, спрощений візовий та валютний режими, а також – особливий правовий режим, що ґрунтується на нормах і принципах англійського загального права. Для цього при Центрі заснований спеціальний суд, який не пов’язаний із британськими судами, але відокремлений від судової системи Казахстану. У ньому діє англосаксонська, тобто прецедентна, система права й існують два рівні: суд першої інстанції (фінансовий суд Центру) та апеляційна палата (Міжнародний арбітражний суд). Рішення Апеляційного суду є остаточними.

Суд МФЦА не розглядає кримінальні та адміністративні справи, але володіє виключною юрисдикцією стосовно комерційних спорів, що виникають у зв’язку з діяльністю МФЦА, а також спорів, переданих до Суду за згодою сторін. Передбачена спеціальна прискорена процедура розгляду невеликих позовів. Судочинство ведеться англійською мовою. Представляти інтереси сторін можуть юристи з будь-якої країни світу – для цього потрібен лише диплом бакалавра права та рекомендаційний лист від судді будь-якого суду, де юрист уже виступав як адвокат. Кожна сторона сплачує збір за подачу позову і за кожне засідання суду (\$800 за кожен повний день).

Голова Суду і всі його судді мають міжнародне визнання за абсолютну незалежність, безсторонність, чесність, безумовне дотримання принципу верховенства закону та непідкупність (Голова Суду – лорд Гаррі Вульф, член верхньої палати британського Парламенту, колишній головний суддя Англії та Уельсу; всі вісім суддів – британці).

Судді, процедури, практика і стандарти в Суді МФЦА добре знайомі компаніям, що ведуть бізнес у найбільших світових фінансових центрах.

³⁶ О Суде МФЦА. – Официальный сайт МФЦА, <https://aifc-court.kz/ru>.

³⁷ Национальное законодательство Республики Казахстан, <https://laws.aifc.kz/ru>.

У рамках продовження реформування національної судової системи та виправлення помилок, допущених на його попередніх етапах, необхідно здійснити наступні заходи.

З метою подолання негативних наслідків конституційних змін і заходів з їх імплементації у сфері правосуддя та статусу Конституційного Суду України та забезпечення ефективності захисту ним конституційних прав і свобод громадян:

- ухвалити Закон “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)” з метою виправлення її тексту, оновленого у 2016р.”. Зокрема, відновити принцип законності як конституційний принцип у діяльності органів судової влади, ліквідувати обмеження конституційного права громадян обирати захисника своїх прав у суді лише адвокатами.

Частину 6 ст.124 Конституції викласти в такій редакції: “Україна визнає юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах, визначених Римським статутом Міжнародного кримінального суду”. Відповідно, внести зміни до п.1 Розділу II “Прикінцеві і перехідні положення” такого змісту після слів “за днем його опублікування”: “крім частини шостої статті 124 Конституції України в редакції цього закону, яка набуває чинності з дня ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду”.

Із другого речення ст.151-1 вилучити положення: “Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпані”; відновити повноваження Конституційного Суду “на офіційне тлумачення законів України за конституційним зверненням громадян”;

- ухвалити нову редакцію Закону “Про судоустрій і статус суддів”, яка б повною мірою відповідала положенням Конституції України. **Внести зміни до процесуальних кодексів** (наразі понад 90 положень процесуальних кодексів суперечать вимогам Конституції);
- виконати всі передбачені законодавством про судоустрій і статус суддів процедури для започаткування в Україні функціонування суду присяжних.

З метою забезпечення доступності правосуддя:

- зменшити розмір судового збору, що має забезпечити доступ до правосуддя всім громадянам, незалежно від їх майнового стану;
- відновити систему судів, що функціонували до т.зв. “оптимізації” (укрупнення) судів у рамках судової реформи 2017р.;

- створити реальні правові та організаційні механізми забезпечення для громадян, суб'єктів господарювання можливості оскарження в судах протиправних дій чиновників і працівників правоохоронних органів, реалізації конституційного права на компенсацію моральної та/або матеріальної шкоди, завданої громадянину та/або суб'єкту господарювання незаконними діями держави – державними органами та посадовими особами.

З метою кардинального покращення підготовки фахівців правничих професій (суддів, адвокатів, прокурорів):

- здійснити докорінне реформування системи підготовки фахівців правничих професій, яке передбачатиме:
 - оптимізацію мережі вищих навчальних закладів, що готують таких фахівців, позбавлення ліцензій тих закладів вищої освіти, які не мають належного професорсько-викладацького корпусу та/або відповідної матеріально-технічної бази;
 - підвищення прохідного балу за результатами ЗНО для абітурієнтів;
 - запровадження єдиного кваліфікаційного іспиту для випускників як обов'язкової умови доступу до професії.

Доречно зауважити: вимога кардинальних змін системи підготовки правників диктується й тією обставиною, що спеціальність “право” впродовж практично всіх років незалежності незмінно входить до ТОП-10 найбільш популярних спеціальностей для українських абітурієнтів. 2019 рік не є винятком: на цю спеціальність було подано понад 65 тис. заяв³⁸; а прохідний бал становив понад 180 (зокрема на “міжнародне право” – 194,25 бала)³⁹.

Підготовка кадрів для судових і правоохоронних органів⁴⁰

На цей час в Україні спеціалістів у сфері права – майбутніх суддів, прокурорів чи адвокатів готують 299 закладів вищої освіти (ЗВО). Серед них – аграрні, ветеринарні, авіаційні, заклади культури та ін. 103 ЗВО і юридичні факультети мають магістратуру. Для порівняння: у Німеччині – лише 44 юридичні факультети.

³⁸ На кого і де хочуть вчитися вступники. – Офіційний сайт МОН, <https://mon.gov.ua/ua/news/na-kogo-i-de-hochut-vchitsiya-vstupniki-mon-publikuye-top-10-najbilsh-populyarnih-vishiv-ta-specialnostej-2019-roku>.

³⁹ ТОП-10 спеціальностей з найбільшими прохідними балами 2019 року. – Офіційний сайт МОН, <https://mon.gov.ua/ua/news/top-10-specialnostej-z-najbilshimi-prohidnimi-balami-2019-roku>.

⁴⁰ За матеріалами видання: Стан юридичної освіти в Україні. Аналітичне дослідження за результатами освітніх вимірювань. – Київ, 2018, <https://mon.gov.ua/storage/app/media/news/Новини/2018/03/30/LegalEducationReport-FINAL.pdf>.

Див. також: Пешко К. Яких юристів готує Україна: Результати шокуючого експерименту Міносвіти. – Главком, 26 жовтня 2017р., <https://glavcom.ua/country/science/yakih-yuristiv-gotuje-ukrajina-minosviti-oprilyudnili-rezultati-shokuyuchogo-eksperimentu-446879.html>.

Якість підготовки – відповідна. ЗВО свідомо встановлюють занижені прохідні бали на вступ, але навіть при цьому переважна їх більшість набирають менше студентів, ніж мають ліцензований обсяг набору. Серед усіх типів закладів вищої освіти найкращими, з точки зору якості правничої освіти, є спеціалізовані правничі ЗВО і класичні університети.

У 2018р. третина вступників, які склали правниче ЗНО – Єдине фахове вступне випробування (ЄФВВ), не подолали порогові бали для вступу до магістратури, хоча вони були встановлені на рівні, близькому до “сліпого вгадування”. Майже 11% вступників, які мали диплом з відзнакою, не подолали поріг “некомпетентності” і вибули з конкурсу; серед тих, хто вчився заочно та отримав диплом з відзнакою, майже 15% не подолали хоча б один поріг, складаючи ЄФВВ.

Спостерігається **серйозна різниця в успішності складання ЄФВВ між випускниками ЗВО силових відомств і випускниками класичних університетів та спеціалізованих правничих ЗВО**. Випускники всіх відомчих ЗВО, особливо силових відомств, мають значно нижчі показники: їх рейтингові бали більш ніж на 40 пунктів відрізняються від спеціалізованих правничих ЗВО.

Понад 86% зарахованих до магістратури володарів попередньої неправничої спеціальності навчатимуться на заочній формі навчання. **Найгірші результати показали вступники, які мали диплом бакалавра з “Правоохоронної діяльності”, що є досить показовим, адже навіть вступники з попередньої природничою чи інженерною освітою продемонстрували кращі результати.**

IV. ПРИПИНЕННЯ ПРАКТИКИ СТВОРЕННЯ ДЛЯ ВИЩИХ ПОСАДОВЦІВ ДЕРЖАВИ ОСОБЛИВИХ УМОВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

З метою усунення чинників суспільного невдоволення, зниження довіри громадян до вищих органів влади та посадових осіб, зменшення витрат на їх утримання:

➤ **зменшити витрати на утримання Верховної Ради. Зокрема:**

- передбачити надання іногороднім народним депутатам на час повноважень службового житла, без права його приватизації, у спеціально побудованому будинку економ-класу;
- скоротити витрати на здійснення депутатських повноважень;
- зменшити число помічників-консультантів, які працюють за трудовим договором на постійній основі, та ін.;

- **реформувати систему матеріально-технічного та іншого забезпечення вищих органів влади:**
 - ліквідувати Державне управління справами (ДУС) і створити відповідний орган у підпорядкуванні Кабінету Міністрів;
 - здійснити інвентаризацію об'єктів державної власності, що перебувають у підпорядкуванні ДУС, вирішити питання про їх подальше підпорядкування відповідним ЦОВВ або приватизацію⁴¹;
 - передати медичні заклади, що перебувають у підпорядкуванні ДУС, Міністерству охорони здоров'я (зокрема, клінічну лікарню “Феофанія” – для створення на її базі центральної реабілітаційної установи для учасників АТО/ООС);
- **переглянути систему оплати праці осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, керівників підприємств державної і комунальної форм власності. Упорядкувати структуру заробітної плати зазначених категорій осіб у пропорції: оклад – 70%, надбавки – 30% (у т.ч. премії – не більше 10%)⁴². Встановити залежність посадових окладів від рівня номінальної середньої заробітної плати та обмежити максимальний допустимий розмір посадового окладу сімома номінальними середніми заробітними платами⁴³. Розробити стандарти підвищення кваліфікації і перекваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;**
- **внести зміни до Закону “Про державну службу”, спрямовані на:**
 - підвищення публічності та об'єктивності конкурсів на обіймання вакантних посад;
 - запровадження показників ефективності роботи для кожного державного службовця, заснованих на його внеску у виконання суспільної місії відповідного органу виконавчої влади;
 - узалежнення персональних санкцій (премій і стягнень) від рівня досягнутих державним службовцем показників ефективності праці.

⁴¹ Наразі у складі ДУС перебувають близько 60 державних підприємств та установ. У Державному бюджеті-2019 для його утримання передбачено 2,5 млрд. грн. *Для порівняння:* бюджет обласного центру м.Луцька з населенням 217 тис. осіб – 2,6 млрд. грн. Зокрема, 833 млн. виділено на надання клієнтам медичних послуг – тоді як на реформу всієї екстреної медичної допомоги України – 923 млн. грн. *(для порівняння:* клініка “Феофанія” за 2018р. надала послуги 10 тис. осіб). Див.: Капустин А. Операція “ликвідація”. Як Зеленский поступит с ДУСей и ее несметными активами. – Фокус, 25 июня 2019г., https://focus.ua/politics/vsjo_budet_gud.

⁴² У 2016р. пропорція становила: оклад – 34%; надбавки – 66%, у т.ч., премії – 35-45%. З 1 січня 2018р. розмір окладу встановлено на рівні 50%; з 16 лютого 2019р. посадові оклади встановлені у пропорції до мінімального посадового окладу (в сумі прожиткового мінімуму для працездатних осіб), розмір премій обмежено 30% окладу. Див.: Постанова КМУ “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо впорядкування структури заробітної плати працівників державних органів, судів, органів та установ системи правосуддя у 2019р.” №102 від 6 лютого 2019р., <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-chodo-vporядkuvannya-strukturi-zarobitnoyi-plati-pracivnikiv-derzhavnih-organiv-sudiv-organiv-ta-ustanov-sistemi-pravosuddya-u-2019-rosi>. У Постанові йдеться, однак, не про заробітну плату, а про посадові оклади.

⁴³ Встановлюється за підсумками попереднього календарного року. Станом на червень 2019р., середня заробітна плата в Україні становила 10 971 грн. Дані Державної служби статистики України, <http://www.ukrstat.gov.ua>.

2. ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ

Не потребує докладної аргументації твердження про те, що для залучення інвестицій в національну економіку необхідним є забезпечення в Україні належного інвестиційного клімату. Нова команда, яка прийшла до влади власне після парламентських виборів у липні 2019р., встигла висунути багато ініціатив у напрямі покращення вітчизняного ділового клімату та умов ведення економічної діяльності. Так, заявлені зміни в податковій політиці, у т.ч. з метою запровадження міжнародних стандартів податкового контролю (*BEPS*) і виконання зобов'язань України в рамках Угоди про асоціацію з ЄС¹. Передбачені зміни до законодавства, що мають на меті зменшення тиску на бізнес², стимулювання інвестиційної діяльності³, зміцнення захисту прав власності⁴. Поданий проект Закону, що вносить зміни до процесу легалізації та оподаткування прихованих доходів фізичних осіб⁵ тощо.

Окремі положення поданих до Парламенту законопроектів та висловлених урядовцями заяв збігаються з пропозиціями, які в різний час висували експерти Центру Разумкова та доводили їх до відома органів влади, фахового співтовариства і громадськості. Водночас, огляд економічних ініціатив нового Уряду залишає відкритим питання про їх загальний контекст, систему, до якої вони будуть вписані, загальні підходи до формування економічної політики України і її стратегічних цілей.

Тому в цьому тексті наводяться запропоновані експертами Центру Разумкова загальні підходи і принципи державної економічної політики, а також окремі пропозиції, що стосуються гострих проблем економічної діяльності в нинішніх політичних і соціальних умовах.

¹ Проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві” (реєстр. №1210 від 30 серпня 2019р.), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66518.

² Проект Закону “Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо зменшення тиску на бізнес” (реєстр. №1080 від 29 серпня 2019р.), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66310.

³ Проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні” (реєстр. №1059 від 29 серпня 2019р.). 11 вересня 2019р. законопроект прийнятий за основу. Див.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66289.

⁴ Проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту права власності” (реєстр. №1056-1 від 6 вересня 2019р.), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66712.

⁵ Проект “Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей застосування спеціального декларування за порушення фізичними особами податкового та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, що мали місце до 31 грудня 2018 року” (реєстр. №1232 від 2 вересня 2019р.), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66610.

Загалом, на думку експертів Центру, **враховуючи обмеженість ресурсів і часу, забезпечення належного інвестиційного клімату у країні має полягати у створенні критично важливих інститутів і механізмів, здатних запустити процеси структурних змін в економіці та сформувати їх суспільну підтримку.**

Критичні точки державної економічної політики:

- запровадження практики довгострокового (стратегічного) планування соціально-економічного розвитку з чітким визначенням пріоритетів;
- середньострокове бюджетне планування;
- податкова реформа;
- забезпечення прав власності.

Окремої уваги потребує питання, що широко дискутується наразі, – про заміну податку на прибуток підприємств податком на виведений капітал. Видається доцільним повернутися до цього питання після створення передумов, зазначених вище.

Принципи державної економічної політики:

- відповідність вимогам і можливостям Четвертої промислової революції, сучасним екологічним нормам і вимогам енергоефективності;
- опора на власні культурні основи розвитку⁶;
- реалізація стратегії розвитку економіки, базованій на докладному аналізі нинішніх і перспективних ринків та визначення відповідних потенційно конкурентоспроможних секторів вітчизняної економіки, які можуть бути підтримані, в т.ч. коштами міжнародних організацій.

Головні завдання:

- **перегляд умов співробітництва України з МФО: не їх вимоги мають формувати програму реформ, а пріоритети національної програми – визначати пріоритети співробітництва і зміст кредитних програм, що фінансуються цими організаціями.** Створення належного інвестиційного клімату та надання гарантій вкладникам українських фінансових установ здатні багатократно компенсувати зменшення припливу коштів від окремих міжнародних організацій, що нерідко нав'язують умови, які шкодять інтересам довгострокового сталого розвитку країни;

⁶ Технологічний прогрес (інновації) лише частково є суто економічним процесом, що керується міркуваннями прибутку, значною мірою це процес загальнокультурний, де діють суспільні цінності та життєві смисли. Тому важливим є відчуття міри в запозиченні закордонних інституційних форматів, перевищення якої може зруйнувати власну культурну основу, що унеможливить модернізаційні процеси.

- **першочергові зміни у сфері оподаткування** з метою стимулювання інвестицій та інноваційної активності, з одного боку, і згортання неефективних, екологічно шкідливих видів економічної діяльності – з іншого;
- **ліквідація неприпустимих деформацій в розподілі суспільних доходів**, які пригнічують споживчий попит і спричиняють надмірне навантаження державних фінансів. Це передбачає, з одного боку, перегляд оплати праці з урахуванням реальної вартості мінімального споживчого кошика, а з іншого – запровадження підвищених ставок податків на елітне споживання (підвищена ставка акцизного податку або податку на майно);
- **значне посилення антимонопольного регулювання** через активізацію визначених законом функцій АМКУ та посилення його відповідальності за їх належне виконання;
- **запровадження мораторію терміном на один рік на зростання цін і тарифів** у сферах з наявністю природної монополії та перенесення акцентів на раціоналізацію витрат у цих галузях; за цей час АМКУ повинен здійснити комплексну оцінку економічної обґрунтованості витрат компаній-монополістів;
- **запровадження комплексу заходів із зменшення витрат на імпорт** сучасного інвестиційного обладнання, аналоги якого не виробляються в Україні; зокрема, внесення до Податкового кодексу змін, які б передбачали *можливість відстрочення сплати ПДВ при імпорті певних видів сучасного технологічного обладнання* на період освоєння відповідних інвестицій;
- **впорядкування житлово-комунального господарства**, яке є не лише кричущо неефективним з точки зору енергоефективності та екологічних вимог, але й фактично мало керованим унаслідок невиконання прийнятих законів, що регулюють цю сферу;
- **впровадження системи загальнообов'язкового медичного страхування**, яке дозволить громадянам оплачувати якісні медичні послуги;
- **життя кардинальних заходів з підвищення ефективності екологічної політики і збереження довкілля.**

Здійснити перегляд усіх двосторонніх угод про сприяння і взаємний захист інвестицій з метою запровадження та практичної реалізації заходів підтримки українських інвестицій та антикорупційних заходів; **аудит підприємств**, насамперед – державної власності (першою чергою – підприємств ОПК) з метою з'ясування їх реального стану та визначення перспектив (ліквідація; приватизація; модернізація; надання певних форм державної підтримки); **докладний аналіз результативності галузевих пільг і пільг окремим підприємствам (не лише державним) та ефективності державних дотацій сільгоспвиробникам** (за 2016-2018рр.).

I. ДОВГОСТРОКОВЕ ПЛАНУВАННЯ І ПРІОРИТЕТИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

З метою залучення довгострокових інвестицій, зниження невизначеності та надання бізнесу та інвесторам можливостей формування їх довгострокових стратегій, запровадження практики розробки та виконання довгострокових (стратегічних програм) соціально-економічного розвитку з чітким визначенням пріоритетів:

- запровадити систему підготовки спеціалістів профільних міністерств і відомств з розробки та реалізації довгострокових програм і великих проектів (насамперед, інфраструктурних), а також контролю виконання проектів – за технічної і фінансової допомоги міжнародних фінансових інститутів;
- визначити як пріоритети економічної діяльності та, відповідно – пріоритетні сфери інвестування наступні: (1) наука та освіта (з акцентом на фундаментальні наукові дослідження та освіту в секторах природничих, фізико-математичних, інженерних дисциплін і медицини, а також – перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів технічних спеціальностей); (2) інфраструктура (в широкому розумінні терміну – від доріг до телекомунікацій); (3) промисловість (з опорою на високотехнологічні виробництва і сектори); (4) ІТ-технології (за принципом “не нашкодити”); (5) АПК (на основі запровадження ринку довгострокової оренди сільськогосподарських земель);
- сформувати в якості пілотної інтегровану довгострокову програму “Інфраструктура і розвиток територій України”. Визначення мети програми як формування єдиного цілісного економічного та соціального простору шляхом побудови ефективної транспортно-логістичної інфраструктури (дороги, залізнична інфраструктура, водне та авіасполучення) на хабовому принципі, забезпечення шляхами сполучення всіх регіонів і населених пунктів країни. Передбачити будівництво соціальної інфраструктури: медичних та освітніх закладів, соціального (орендного) житла, насамперед, на сільських територіях.

Загальні підходи до стратегічного планування

Стратегічно орієнтована програма економічного розвитку країни повинна **органічно вписуватись у рамки євроінтеграційного курсу країни**. Цей курс, в його економічному вимірі, повинен поглиблюватися за рахунок створення передумов для суттєвого розширення реальної кооперації українських компаній з європейськими партнерами в різних сферах, створення ефективних інституцій підтримки такої взаємодії на різних рівнях (не лише центральному, але й регіональному, місцевому, галузевому) та реального входження як активних учасників до значної кількості європейських програм. Це потребуватиме формування багаторівневої системи управління процесом інтеграції України в

європейський економічний простір. Водночас, Україна повинна проявляти твердість у відстоюванні власних стратегічно орієнтованих національних інтересів і у відносинах з ЄС. Вона не повинна однобічно прив'язуватися до ЄС як його периферійна ланка, а має орієнтуватися на диверсифікацію зовнішньо-економічних зв'язків і залучення в більш широкі мережі міжнародної взаємодії.

Розробка Програми та, особливо, процес її виконання має передбачати докладний і постійний моніторинг та потужний аналітичний супровід, метою якого є оперативне реагування на виявлення проблем, ризиків і загроз та відповідне коригування тактичних пріоритетів і кроків. Передувати розробці програм має аудит, оцінка ефективності попередньо наданих пільг, преференцій тощо, а також — **оцінка ризиків**, яка має бути врахована.

- **запровадити практику середньострокового бюджетного планування** з урахуванням потреб бюджетних коштів на виконання довгострокових інтегрованих програм;
- **відповідно до пріоритетів, визначених у довгостроковій програмі соціально-економічного розвитку країни, внести зміни до структури бюджетного фінансування економічної діяльності. Передбачити:**
 - зменшення бюджетних трансфертів державним підприємствам і галузям, що постійно дотуються, та **збільшення бюджетних інвестицій у розвиток об'єктів інфраструктури** (насамперед, транспортної, логістичних центрів), **у фінансування АПК та ІТ-проектів** (останнє – на паритетних умовах з приватним бізнесом)⁷;
 - **розширення можливостей і сфер застосування державно-приватного партнерства**, поступове та послідовне збільшення державних інвестицій в інфраструктуру (зокрема, за рахунок зменшення пільг і преференцій окремим виробникам і галузям). Заборонити використання запозичень для **фінансування чи підтримки хронічно збиткових підприємств**;
 - запровадження у практику бюджетного планування **середньострокових програм і проектів державних інвестицій** (відповідно до визначених пріоритетів), що гарантуватиме бюджетне фінансування інвестицій до завершення програми (проекту) та належне фінансування подальших експлуатаційних витрат.

II. ЗАХИСТ ПРАВ ВЛАСНОСТІ І ПРИВАТИЗАЦІЯ

Захист прав власності на майно та/або корпоративні права потребує насамперед реформування системи державної реєстрації прав власності, а також – забезпечення можливостей судового захисту від рейдерства, отже – кардинального реформування та очищення (перезавантаження) судової системи України.

⁷ За таких умов “зеконюлені” державні ресурси перерозподіляються на користь оборонного і соціального бюджетів – і бюджет дійсно може бути охарактеризований як соціальний. Зміни – впродовж 2-3 бюджетних циклів.

З метою реформування системи державної реєстрації прав на нерухоме майно та корпоративні права:

- **запровадити титул Торренса** – системи реєстрації прав власності на майно та правочинів із ним, за якої встановлюється обов'язковість участі власника (засновника) в усіх згаданих правочинах, а також передбачається матеріальна відповідальність держави за шкоду, завдану майну з вини державних чинників (реєстраторів, нотаріусів, суддів, судових виконавців та ін.)⁸.

Титул Торренса

Система реєстрації Торренса є класичною титульною системою. Зокрема, якщо йдеться про об'єкт нерухомості в основу реєстрації покладається кадастрова справа, що містить три складові: (1) технічні, економічні та юридичні характеристики об'єкта (при цьому, ідентифікаційний номер об'єкта, його кадастрова зйомка та довідка про історію об'єкта є обов'язковими елементами); (2) необхідні дані про власника (землекористувача); (3) обтяження та/або обмеження (попередження).

Головними принципами системи реєстрації є:

- **незаперечність** (право власності може бути анульоване, скасоване або позбавлене юридичної сили винятково в судовому порядку);
- **абсолютний характер реєстрації** (наявність реєстру як місця зберігання даних і доступ до нього; передача права власності відбувається винятково через запис у реєстрі; якщо транзакція не зареєстрована, вона не має юридичної сили; не зареєстроване право не існує);
- **обмеження поінформованості** (кожна особа має можливість отримати інформацію лише про зареєстровані права, що впливають на її право власності; система захищає лише сумлінного покупця – якщо він отримав титул у результаті неправомірних дій продавця, але його вини у транзакції немає, то буде визнане саме його право власності);
- **компенсація** – будь-яка шкода, завдана користувачу системою реєстрації, має бути компенсована в повному обсязі, для чого створюється **фонд обов'язкового страхування відповідальності реєстраторів** або інший спеціальний фонд. У більшості розвинутих країн збитки, завдані власнику, в чітко визначених законом випадках відшкодовує держава за рахунок або бюджетних коштів, або спеціальних фондів. Водночас держава має право стягнути кошти з винуватця, що завдав шкоду, в порядку регресу.

⁸ Експерти Центру Разумкова пропонували запровадження системи Торренса в контексті створення Державного земельного кадастру України та передумов запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення. Див.: Кадастрово-реєстраційна система в Україні: нинішній стан і перспективи розвитку. – Національна безпека і оборона, 2011р., №6, с.2-29, http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD124_2011_ukr.pdf.

Видається, що запровадження такої системи значно звузило б поле для рейдерства і слугувало б запобіжником зловживань у випадку відновлення великої приватизації.

Для виплати компенсацій має бути створений відповідний Фонд, до якого спрямовувалася б частина коштів, що сплачуються за реєстрацію майна, здійснення правочинів із ним та надання інформації про нього (витягів із відповідних реєстрів і кадастрів). Держава може висувати претензії до винуватця завдання шкоди (реєстратора, судді та ін.) в порядку регресу.

З метою забезпечення належного судового розгляду господарських спорів, включно з питаннями власності і приватизації, на час, необхідний для ефективного перезавантаження вітчизняної судової системи, передати ці функції спеціальному судовому органу, який складався б з міжнародних (закордонних) фахівців у галузі права і у своїй діяльності застосовував британське право. Для цього:

- **створити законодавчі, регуляторні та фінансові основи (в т.ч. на міжнародному рівні) для заснування в Україні Міжнародного фінансового центру, в рамках якого передбачити формування і функціонування Міжнародного суду, включно з апеляційною палатою, рішення якої скарженню не підлягатимуть.** Посилити ефективність приватного сектору через поновлення процесів приватизації;
- **встановити, що головною метою приватизації є не надходження до державного бюджету. Головні цілі:** залучення інвестицій, структурна перебудова, усунення практики “контролю” фінансово-промислових груп та/або приватних осіб над державними підприємствами, забезпечення ефективної економічної діяльності та податкової дисципліни економічних суб’єктів;
- **здійснювати “велику приватизацію” винятково через відкриті курси.** Попри можливі втрати через низьку вартість об’єктів у кризових умовах, наразі є важливішим передати підприємства в руки ефективного власника, а також продемонструвати політичну рішучість впровадження широкої і прозорої приватизації з допуском усіх потенційних інвесторів (окрім економічних агентів із країни-агресора)⁹.

Сільськогосподарські землі

З огляду на контроверсійність проблеми запровадження приватної власності і вільного ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні, **запровадити ринок прав довгострокової оренди на сільгоспугіддя.** Створити відповідні законодавчі, нормативні, регулятивні основи такого ринку, передбачивши:

- завершення формування Державного земельного кадастру;
- встановлення прозорих правил процедури землевідведення, спрощення процедури отримання орендних прав на землі сільськогосподарського призначення, створення ринку застави орендних прав на землю;

⁹ Готовність України до входження крупних інвесторів сприятиме, крім іншого, покращенню її міжнародних інвестиційних позицій.

- заходи контролю над цільовим використанням сільгоспугідь, виконанням норм і правил захисту родючості ґрунтів та екологічної безпеки;
- визначення та запровадження довгострокових правил оподаткування сектору АПК, насамперед у частині орендних відносин і ПДВ;
- реформування системи державної підтримки АПК, насамперед через механізм здешевлення середньо- та довгострокових кредитів на фінансування інвестиційної та інноваційної бази, заходи розвитку переробної галузі АПК, гармонізації стандартів якості та безпеки продукції АПК і продуктів переробки із стандартами СОТ і ЄС;
- заходи з просування українських аграрних товарів на перспективні зовнішні ринки.

Громадська думка¹⁰

Запровадження ринку (купівлі/продажу) землі сільськогосподарського призначення підтримують 33% громадян (3% – без будь-яких обмежень; 8% – за умови “гідної ціни”; 9% – з обмеженням площі; 16% – без права купівлі іноземцями).

51% опитаних вважають, що “земля у принципі не може бути об’єктом купівлі/продажу”. 13% – не визначилися.

Водночас, у випадку скасування мораторію наміри продати або купити землю висловили 14% респондентів (7% – продати землю (або частину землі); 7% – купити землю). 64% – “нічого не робитимуть”, якщо мораторій буде скасований; 2% – мають “інші наміри”; 21% – не визначилися.

Підприємства державної власності

Для **великих підприємств**, що залишаються в державній власності, запровадити наступні процедури:

- для найбільших державних підприємств і холдингів (таких, як Укрзалізниця) запровадити **практику постійного моніторингу результативності та ефективності діяльності** – шляхом підготовки та оприлюднення річних публічних звітів за результатами аудиту, що здійснюватимуться відповідно до міжнародно визнаних правил сертифицикованими аудиторськими фірмами;
- з метою гарантування прозорості надання державної підтримки вітчизняним виробникам, яка не суперечить принципам СОТ і доброчесної конкуренції, запровадити **обов’язковий щорічний аудит** (аудиторами, які відповідають міжнародним стандартам) господарської діяльності **всіх суб’єктів господарювання, що користуються державними пільгами (прямими та опосередкованими)**, на предмет цільового використання пільг і коштів, заощаджених від пільг¹¹.

¹⁰ За результатами дослідження 12-17 липня 2019р.

¹¹ Результати аудиту (за винятком окремих показників, які можуть становити комерційну таємницю) повинні оприлюднюватися під час представлення проекту Державного бюджету на наступний рік.

III. ІНВЕСТИЦІЇ І ЗАПОЗИЧЕННЯ (БОРГОВА ПОЛІТИКА)

Визначенню заходів державної інвестиційної підтримки має передувати докладний аналіз ефекту від наданих раніше економічним суб'єктам пільг і преференцій. За умови позитивного висновку про доцільність подальшого надання підтримки вона має надаватись адресно, вчасно та на визначений період часу, а також – має відповідати міжнародним зобов'язанням України, насамперед, вона не повинна спотворювати конкуренцію та умови зовнішньої торгівлі.

- Закріпити на законодавчому рівні положення про те, що мінімальний обсяг державних інвестицій повинен дорівнювати обсягу всієї нової заборгованості, тобто, **обсяг запозичень упродовж року не може перевищувати обсягу бюджетних витрат на фінансування інвестицій**¹².
- Чітке визначення і впровадження умов фіскального стимулювання інвестиційної діяльності¹³, зокрема:
 - під час формування та затвердження середньострокового фінансового плану, а також проекту бюджету на наступний фінансовий рік встановлюються **доцільність, цільова спрямованість, очікувана результативність** і галузева структура передбачуваних і вже наданих пільг, а також визначається можлива зміна функціональної структури витраток бюджету в результаті впровадження пільг у системі підтримки підприємств; пільги надаються на зрозумілих відкритих умовах і не повинні бути пов'язані з вимогами виконання підприємствами визначених умов чи фінансування тих чи інших політичних напрямів.
- **Запровадити практику розробки і впровадження пакетів інвестиційного стимулювання, які охоплюватимуть, зокрема:**
 - часткове вилучення інвестиційних витраток з обсягів оподаткування (як альтернатива амортизації, перш за все – прискореної);
 - компенсації державою певної частки капітальних витрат **після введення** відповідних підприємств у виробничу діяльність (інвестиційна субсидія);
 - закріплення **граничного рівня тарифів** природних монополій на 5-7 років.
- **Запровадити практику, за якої рішенням про нові запозичення передус публічна інформація про те, на фінансування яких проєктів використані вже залучені кошти і на які цілі (проєкти) передбачаються нові запозичення.** На веб-порталі Міністерства фінансів не менш ніж за квартал до винесення питання про нові боргові залучення, подається **інформація про обсяги поточної заборгованості та використання позикових коштів**, у т.ч:

¹² Споживчі витрати не можуть призводити до збільшення дефіциту та боргового навантаження.

¹³ Важливим є те, що практично в усіх країнах заходи спрямовуються на **зменшення податкового тиску в частині інвестицій**. Зокрема, вилучення інвестиційних витраток із обсягів оподаткування, звільнення від податку на прибуток коштів, які спрямовуються на нові інвестиції, впровадження прискореної амортизації основних фондів, що сприятиме капіталізації та оновленню виробництва.

- проекти, на фінансування яких планується залучити позикові ресурси;
 - проекти, на які або раніше здійснювалися запозичення, або фінансування яких є частиною бюджету розвитку;
 - сума боргу за кожним виконуваним проектом, станом на початок і кінець року;
 - план виплат основної суми боргу до його повного погашення;
 - прогнозні суми витрат на обслуговування боргу за кожним проектом на найближчі три роки.
- **Встановити жорсткий контроль за діяльністю у борговій сфері:** використання всіх залучених коштів повинне мати очевидну, відчутну для суспільства результативність та ефективність. Заборонити використання запозичень для фінансування чи підтримки хронічно збиткових підприємств.

Співробітництво з МФО

Поряд з відстоюванням у співробітництві з МФО пріоритетів національної програми соціально-економічного розвитку, необхідним є поглиблення взаєморозуміння з міжнародними інвесторами як для консультативної допомоги, так і для отримання фінансових ресурсів.

- **З метою забезпечення умов для тривалого і взаємовигідного співробітництва доцільно:**
- ініціювати звернення Уряду до МФО, урядів США, Японії та ЄС про **спільне створення Фонду прямих інвестицій** обсягом \$5-7 млрд. для фінансування інфраструктурних та інтеграційних комерційних проектів в Україні, який працюватиме на засадах кращих практик (у т.ч. із сприятливою вартістю ресурсів і капіталів);
 - укласти договори про страхування інвестицій (надання інвестиційних гарантій) у країнах-донорах (США, ЄС, Японії). Водночас, за участі міжнародних донорів, створити фонд **страхування політичних ризиків для іноземних інвесторів**, а також для підтримки вітчизняних експортерів та інвесторів на міжнародних ринках;
 - створити Корпорацію страхування та підтримки експорту (за фінансової участі Ексімбанку України);
 - відновити т.зв. групу управління проектами (при НБУ) для відкриття 4-5 кредитних ліній від МФО (під державні гарантії Уряду) комерційним банкам для кредитування малого та середнього бізнесу під низькі відсотки;
 - створити єдину інституцію і “єдине вікно” для потенційних інвесторів на заміну нинішніх двох установ¹⁴, що ліквідує дублювання та неузгодженість і посилить відповідальність у співпраці з інвесторами;

¹⁴ Офіс при Кабміні із залучення інвестицій та Офіс Національної інвестиційної ради при Президенті.

- запровадити проекти формування мережі технопарків, бізнес-інкубаторів, центрів трансферу технологій, венчурних компаній, особливих економічних зон із залученням міжнародних учасників створення таких зон в успішних висхідних країнах (Китай, Південна Корея, Сінгапур).

IV. ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА

З метою переходу до більш прозорої, стимулюючої фіскальної політики і зменшення податкового навантаження запровадити¹⁵:

- мораторій на будь-які бюджетно-податкові зміни упродовж трьох років, чим досягається стійкість і незмінність податкового середовища для бізнесу¹⁶;
- зниження ставки ПДВ до 15% і встановлення знижених ставок – на рівні 5-7% – для окремих, чітко регламентованих соціально значимих товарів і послуг¹⁷;
- нову систему розподілу надходжень від податку з доходів фізичних осіб. Для більш справедливого міжрегіонального розподілу доходів: податок на доходи фізичних осіб розподіляється між місцевими бюджетами за принципом як місця походження (за місцем роботи платника податків), так і місця його проживання (реєстрації) у пропорції 75% : 25%, відповідно.

З метою стимулювання внутрішнього попиту здійснити реформу в частині оподаткування доходів фізичних осіб. Зокрема, надання громадянам можливостей вибору оподаткування доходів індивіда чи сукупного доходу сім'ї, а також – виведення з бази оподаткування витрат на базові потреби (кошти в обсязі реального прожиткового мінімуму на кожного члена сім'ї; витрати на освіту, охорону здоров'я (медичне страхування)). Звільнення від сплати податку на доходи фізичних осіб молодих людей віком до 26 років.

Можливі втрати бюджету від зазначених кроків можуть бути компенсовані за рахунок, зокрема зменшення фінансування збиткових державних підприємств, що становлять левову частку їх загальної кількості.

¹⁵ Зменшення податків часто аргументується тим, що вивільнені кошти спрямовуватимуться на інвестування та розширення бізнесу. Однак, враховуючи, що зниження податкових ставок не є гарантією такого інвестування, податкові заходи доповнені створенням правових гарантій прав власності, виконання договірних і боргових зобов'язань.

¹⁶ Водночас, припиняються протистояння навколо Держбюджету, що має знизити і корупційну складову.

¹⁷ 15% – мінімально допустима стандартна ставка для країн ЄС; так само знижені ставки не можуть бути нижчими від 5%. Директива ЄС "COUNCIL DIRECTIVE 2006/112/EC" – The EU's common system of value added tax (VAT), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI31057>.

Ідеться про такі соціально значимі товари і послуги як: продукти харчування, послуги водопостачання, фармацевтична продукція, медичне обладнання для інвалідів, надання послуг медичної та стоматологічної допомоги, пасажирські перевезення, будівництво та ремонт житла в межах соціальної політики, надання послуг з прибирання вулиць, вивезення сміття та переробки відходів, поставка товарів і послуг у сфері соціального забезпечення, користування спортивними об'єктами тощо.

Зниження податкового навантаження на доходи громадян (чи сукупні доходи сімей) може певною мірою компенсувати потенційне суспільне невдоволення податковою амністією. Хоча результати соціологічних досліджень показують, що амністія (тим більш за умови здійснення попередньої широкої інформаційної кампанії) суспільного спротиву не викличе.

Громадська думка¹⁸

Такий крок держави, як “створення можливості одноразової легалізації капіталів некримінального походження за пільговою ставкою” підтримують більшість (55%) громадян; не підтримують – лише 15%. Водночас, значна частина (30%) опитаних не змогли визначитися в цьому питанні, що свідчить про необхідність роз’яснення позитивних наслідків такого кроку для національної економіки.

V. МОНЕТАРНА ПОЛІТИКА

- **Здійснити послідовний перехід** від обмежуючої монетарної політики (обмеження грошової маси, кредитування, високих процентних ставок), характерної для останніх чотирьох років, до **стимулюючої монетарної політики**, насамперед – **зниження ключових процентних ставок НБУ** (ставки рефінансування і ставки депозитних сертифікатів).
- **Головною метою НБУ визнати підтримку економічного зростання – як домінанту його політики, поряд із збереженням цінової і фінансової стабільності.** Для досягнення цієї мети забезпечити:
 - щорічне зростання обсягів кредитування щонайменше на 10-20% з відповідним зниженням вартості кредитування для громадян, малого і середнього бізнесу (цільовий рівень інфляції плюс 4-6%);
 - жорсткий контроль за використанням комерційними банками кредитів рефінансування, відпрацювання механізмів неможливості перетікання кредитів рефінансування на валютні ринки;
 - заборону фінансування НБУ дефіциту держбюджету, включно з операціями з реструктуризації внутрішнього державного боргу, за якими НБУ є кінцевим утримувачем державних облігацій.
- **Здійснити докладний аналіз ситуації в банківському секторі**, насамперед, у частині як **невиправданих (політизованих) банкрутств**, так і **надмірного збагачення окремих банків** упродовж 2014-2017рр. При цьому, водночас переслідуватиметься мета **відновлення ділової репутації власників і керівників** тих банків, які не виправдано були виведені з банківської системи.

¹⁸ За результатами дослідження 5-11 липня 2019р.

© Центр Разумкова, 2019
Адреса Центру Разумкова:
Київ, 01015, вул. Лаврська, 16, 2-й поверх
e-mail: info@razumkov.org.ua
веб-сторінка: www.razumkov.org.ua

© Видавництво «Заповіт», 2019
e-mail: zapovit@gmail.com