

ПІСЛЯ МАЙДАНУ: ДО ПИТАННЯ ПРО СТРАТЕГІЮ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

У статті пропонуються та обґрунтовуються деякі першочергові кроки, які необхідно здійснити владі для того, аби запустити «маховик реформ» в Україні після подій Євромайдану. Автор не претендує на формування стратегії розвитку Української держави, а лише коротко розглядає ті ініціативи, без яких системні перетворення в Україні, на його думку, просто неможливі.

Ключові слова: Україна, Євромайдан, реформи, стратегія розвитку.

Kolesnykov O. Post-Euromaidan: the issue of the development strategy of Ukraine. *Some priority steps to be taken the authorities in order to start «flywheel reforms» in Ukraine after the events of Euro-maidan are offered and substantiated in the article. The author does not pretend to form the whole development strategy for Ukrainian state, but briefly analyses some initiatives, without which system changes in Ukraine are just impossible.*

Keywords: Ukraine, Euromaidan, reforms, development strategy.

На межі 2013–2014 рр. Українська держава пережила найскладнішу в своїй пострадянській історії політичну кризу, породжену низкою системних проблем і протиріч, накопичених за роки незалежності. І хоча нині більш-менш вдалося стабілізувати ситуацію та перевести політичний процес в інституційне русло, проте існуюча рівновага є надзвичайно хиткою з огляду на те, що, по-перше, системні проблеми і протиріччя, що породили кризу, не усунуті, а по-друге, нині перед Україною постали нові виклики, насамперед зовнішні, що реально загрожують українській державності.

Характер подій Євромайдану та зміст політичного дискурсу в ході акцій протесту висунули на політичний порядок денний необхідність цілого комплексу реформ, спрямованих на системні зміни в українському суспільстві. І від того, наскільки нинішня правляча еліта зможе впоратися з цими реформами, залежить не лише її

політичне майбутнє, але й перспектива української державності загалом. Сьогодні питання стоїть руба: або ми починаємо будувати Україну як цивілізовану, суверенну, демократичну, правову європейську державу, або нас чекають чергові потрясіння, якими обов'язково скористаються зовнішні актори.

У цій скромній розвідці ми спробуємо запропонувати деякі кроки, які, на нашу думку, необхідно першочергово здійснити українській владі для того, аби запустити «маховик реформ». При цьому ми зовсім не претендуємо на їх вичерпний перелік чи всебічний опис, а лише коротко розглянемо ті ініціативи, без яких системні перетворення в Україні, на нашу думку, просто неможливі. До того ж, ми свідомо проігноруємо будь-які заходи щодо Криму з огляду на те, що його втрата на сьогодні вже є доконаним фактом, і для української влади нині стоїть завдання недопустити «кримського сценарію» в інших регіонах, а також на ділі протиставити російським впливам своєрідний проект «Європейської України», що матиме очевидні переваги перед «руським миром».

1. Верховенство права або «правила гри». Упродовж усіх акцій протесту зі сцен євромайданів доволі часто лунала теза про необхідність для України чітких «правил гри». При чому артикулювалася ця теза як політичними лідерами, так і громадськими активістами й пересічними громадянами. По суті, в цьому контексті йдеться про повноцінне втілення у функціонування української політичної системи принципу верховенства права, що має на меті не лише забезпечення порядку, передбаченого законами та іншими нормативними актами, а утвердження такого правопорядку, який обмежує державну владу, ставить її під контроль суспільства, створюючи для цього відповідні правові механізми [7, с. 17–18].

Згідно з оцінкою The World Justice Project – незалежної міжнародної організації, що здійснює моніторинг верховенства права за спеціально розробленим індексом, – Україна в 2013 р. з показником індекса 0,46 посіла 87-ме місце із 97 аналізованих країн, опинившись на одному щаблі з такими державами, як Молдова, Замбія, Індія, Казахстан, Еквадор, Сьєрра-Леоне, Нікарагуа, Гватемала. При цьому позиції України за всіма складовими індексу, крім порядку та безпеки, нижчі за середньостатистичні серед групи країн Східної Європи та Центральної Азії, а показник відсутності корупції у владі

є найнижчим серед 21 країни групи – 0,25. Загалом, результати цього дослідження свідчать, що в Україні відносно непоганий стан із розв'язанням цивільних конфліктів, свободою віросповідання й релігією, свободою зібрань, альтернативним вирішенням судових спорів; з іншого боку, є серйозні проблеми з корупцією в органах влади, доступністю моніторингу її дій, незалежністю системи судочинства від корупції та впливу виконавчої влади, а також із забезпеченням захисту майнових прав громадян [2].

Результати соціологічних досліджень також вказують на наявність багатьох проблем у сфері верховенства права та нефективність існуючої в нашій країні моделі демократії. Так, за даними досліджень Інституту соціології НАН України, що проводилися в 2013 р., 76,5% респондентів відповіли, що не мають жодних можливостей контролювати діяльність владних структур [10, с. 455]; і лише менш ніж 5% опитаних вважали, що прокуратура, суди, міліція та СБУ служать громадянам України [10, с. 453–454]. Результати іншого дослідження, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» та соціологічною службою Центру Разумкова в грудні 2013 р., показали, що загалом ситуація в країні впродовж року, на думку 71% опитаних, змінилася на гірше. При цьому з тих, хто так відповів, у ставленні влади до громадян погіршення відчули 61% респондентів, дотриманні прав і свобод – 52%, дотриманні законності державними службовцями – 51%, у рівні демократії – 49% [1].

Наведені дані дають підстави припустити, що неналежна реалізація принципу верховенства права у функціонуванні вітчизняної політичної системи була одним із важливих чинників активної участі громадян у євромайданах. Зокрема, на це вказує і той факт, що за даними опитування учасників київського Майдану, проведеного 7–8 грудня 2013 р. Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» та Київським міжнародним інститутом соціології, основним мотивом вийти на Майдан для 70% респондентів стало жорстоке побиття демонстрантів у ніч на 30 листопада та репресії, а серед основних вимог, що висувалися на Майдані, найбільшу підтримку опитаних учасників Майдану отримала вимога звільнення заарештованих учасників Майдану та припинення репресій – 82% [5].

Враховуючи зазначене, одним із найважливіших і водночас наскладніших завдань для постреволуційної України є необхідність здійснити якнайшвидший перехід на «правила гри», засновані на принципі верховенства права. При цьому дуже важливо, аби подальша розбудова Української держави на основі цього принципу враховувала передовий світовий досвід і кращі практики, зокрема, європейські. У цьому сенсі неабияке концептуальне і практичне значення має Доповідь Венеціанської комісії «Про верховенство права» від 25–26 березня 2011 р. [11]. Так, у п. 41 цього документа зазначено, що наразі можливий консенсус щодо обов'язкових елементів поняття *верховенства права*, зокрема, таких, як: 1) законність, у т. ч. прозорий, підзвітний і демократичний порядок уведення законів у дію; 2) правова певність; 3) заборона свавілля; 4) доступ до правосуддя у незалежних і неупереджених судах, у т. ч. судовий контроль за адміністративними актами; 5) дотримання прав людини; 6) недискримінація та рівність перед законом. Отже, відповідно до підходів Венеціанської комісії можна виділити такі складові верховенства права, які мають бути втілені й в Україні: 1) доступ до закону (положення закону повинні бути зрозумілими, чіткими та передбачуваними); 2) вирішення питань про юридичні права повинно здійснюватися на підставі закону, а не за розсудом; 3) рівність перед законом; 4) влада повинна реалізовуватися відповідно до закону, справедливо та розумно; 5) права людини мають бути захищені; 6) повинні бути засоби для врегулювання спорів без невиправданих витрат та відстрочок; 7) наявність справедливого суду; 8) держава повинна дотримуватися своїх зобов'язань у рамках як міжнародного, так і національного права.

У контексті реалізації принципу верховенства права окрему увагу варто звернути на необхідність якнайшвидшого повернення життєдіяльності українського суспільства в рамки правового поля. В усіх революційних подіях замість цього принципу, зазвичай, діє принцип революційної доцільності, що, з погляду досягнення цілей революціонерів, виявляється цілком виправданим. Отже, по завершенні гострої фази протистояння принцип революційної доцільності починає справляти деструктивний вплив, що, мабуть, найбільш показово засвідчили події Великої буржуазної революції у

Франції наприкінці XVIII ст. Отже, чим швидше українське суспільство повернеться до режиму законності, чим швидше прийняття рішень перейде з вулиці в інституційне поле, тим вищим буде шанс на реальні продуктивні перетворення. Якщо ж цього не станеться, тоді є великий ризик зануритися в хаос і беззладдя, що для України вкрай небезпечно з огляду на зовнішні загрози.

2. Конституційний устрій. Однією з важливих складових компромісу між різними сегментами української політичної еліти в нещодавній політичній кризі стало повернення до Конституції України в редакції 2004 р. Тим самим було відновлено парламентсько-президентську форму правління, скасовану доволі сумнівним способом у 2010 р. Проте з огляду на вимушений характер цих змін та недосконалість конституційної моделі зразка 2004 р. незабаром до Основного закону доведеться вносити чергові зміни. При цьому до питання конституційного устрою України на цей раз слід підійти дуже ретельно та з позицій ефективності функціонування політичної системи, а не вигоди правлячої еліти, інакше чергових гострих навколоставних конфліктів просто не уникнути. З огляду на делікатність питання, ми в цій розвідці свідомо утримаємося від чітких пропозицій щодо майбутнього конституційного устрою, залишивши поле для широкої дискусії. Але, тим не менш, наголосимо на двох принципових моментах.

По-перше, в новому конституційному устрої України обов'язково повинна бути втілена адміністративна реформа, спрямована на децентралізацію управління та розширення повноважень місцевого самоврядування при збереженні унітарної форми державного устрою. Це життєво необхідно для збереження територіальної цілісності України, збалансування регіональних інтересів та запобігання сепаратизму.

По-друге, без зміни системи парламентських і місцевих виборів та без запровадження бодай мінімальних механізмів відповідальності депутатів жодні конституційні зміни не матимуть позитивного результату. Фактично, і чинна змішана система, і попередня пропорційна система з «жорсткими» списками себе повністю дискредитували. Таким чином, є потреба у пошуку нової виборчої системи, здатної забезпечити якісне оновлення політичної еліти і збалансоване представництво всього різноманіття суспільних інтересів.

3. «Компроміс з олігархією». Однією з найбільших проблем сучасної України є олігархічний політичний режим, що сформувався ще за часів президентства Л. Кучми, а в наступні роки тільки утвердився. За висновками відомого українського дослідника М. Михальченка, риси цього режиму виявляються в тому, що «декілька олігархічних фінансово-промислово-політичних груп контролюють вибори президента, парламенту, формують уряд, суди, прокуратури, контролюють ЗМІ, регіональні органи влади тощо... Такий олігархічний режим докорінно змінює ситуацію: інтереси простої, «маленької» людини, її права зникають з порядку денного влади та інститутів політичної системи» [6].

Заклики до демонтажу олігархічного режиму в Україні неодноразово лунали зі сцени Євромайдану та знаходили підтримку в середовищі широких народних мас. У зв'язку з цим існує небезпека необдуманих кроків у цьому напрямі, спрямованих або на знищення української олігархії як такої, або на перерозподіл належної їм власності на користь наближених до нової влади бізнесменів.

На наше переконання, специфіка ситуації, що склалася в Україні, полягає у фактичній неможливості й навіть небезпеці демонтажу функціонуючої олігархічної системи внаслідок декількох обставин. По-перше, будь-яке зазіхання на неї неодмінно буде супроводжуватися перерозподілом власності, що, своєю чергою, не тільки стане «черговим потрясінням» в умовах і так складної економічної ситуації, але й неодмінно породить «порочне коло» таких самих перерозподілів у майбутньому, що зовсім не сприятиме економічному розвитку нашої країни. По-друге, у разі відвертих спроб послабити політичний вплив фінансово-промислових груп і/або позбавити їх власності останні будуть змушені захищатися, діючи за принципом «мета виправдовує засоби», що може ще більше розхитати і без того нестабільну політичну ситуацію в країні. По-третє, активне втручання українського бізнесу в політику – це його захисна реакція в умовах відсутності «правил гри», тому посилення державного тиску на олігархічні кола може призвести до ще більшого втручання фінансово-промислових груп у політичні процеси.

Враховуючи зазначене, нині перед українською владою стоїть завдання не демонтувати олігархічну систему, а примусити її працювати в інтересах Української держави та суспільства. І зробити це можна лише через встановлення і підтримку постійного конструктивного діалогу з лідерами провідних фінансово-промислових груп для пошуку шляхів виходу із ситуації, що склалася. При цьому для того, щоби цей діалог став можливим, необхідно публічно укласти своєрідний «суспільний договір» між владою, бізнесом і громадянами, сутність якого, на нашу думку, може бути зведена до наступного:

1. Визнання за бізнесменами права власності на все майно та активи, які ними здобуті до укладення договору, незалежно від того, яким способом вони здобуті, а також мораторій на «сумнівний» перерозподіл (націоналізація, рейдерські захоплення тощо) власності. Фактично, цим визнається, що в попередні роки мав місце процес первісного накопичення капіталу, який ніколи не буває чесним і справедливим. Однак подальший перерозподіл власності породить ще більшу несправедливість, тому накопичений приватний капітал треба не перерозподіляти, а інвестувати.

2. Участь лідерів фінансово-промислових груп у розробці «правил гри» для бізнесу за умови, що вони надалі зобов'язуються повністю їх дотримуватися. Зокрема, їм пропонується взяти активну участь у розробці нового регуляторного середовища, в якому бізнес готовий надалі чесно працювати та сплачувати податки.

3. Визнання права держави вживати законні санкції щодо бізнесу тоді й тільки тоді, коли останній порушує встановлені «правила гри».

На наше переконання, такий компроміс з олігархією цілком можливий і є оптимальним кроком щодо зменшення політичного впливу фінансово-промислових груп, припинення постійних перерозподілів власності, закладення основ для поступового переведення вітчизняного великого бізнесу на цивілізовані «правила гри», виведення його з офшорних зон, збільшення обсягів інвестицій у вітчизняну економіку.

6. Боротьба з корупцією та люстрація. За роки незалежності корупція стала ключовим неформальним інститутом політичної системи України, вплив якого почасти більший, ніж багатьох фор-

мальних інститутів. Тому перед українською владою нині стоїть важливе завдання здійснити комплекс реформ, спрямованих не просто на зниження рівня корупції в українському суспільстві, а на усунення самих можливостей для зловживань і корупційних дій з боку посадовців усіх рівнів. Це завдання є особливо актуальним, оскільки воно, поряд із люстрацією, було одним із лейтмотивів дискурсу Євромайдану, а тому громадськість, швидше за все, буде вимагати його вирішення.

На нашу думку, ці антикорупційні реформи повинні ґрунтуватися на трьох основних підвалинах, що, власне, відповідає європейському досвіду боротьби з цим ганебним явищем. Перша підвалина – максимальне спрощення адміністративних процедур та підвищення рівня прозорості прийняття політичних і управлінських рішень, у т.ч. через активне впровадження технологій електронного врядування. Друга підвалина – поступове підвищення посадовим особам органів державної влади і місцевого самоврядування заробітної платні з метою зменшення їх залежності від хабарів як основного джерела доходів. Третя підвалина – запровадження принципу «нульової толерантності» до корупції, згідно з яким будь-який її прояв передбачає кримінальну відповідальність [4], з одночасною активною роботою правоохоронних органів (звичайно, після їх власного очищення) щодо виявлення та притягнення до відповідальності корупціонерів.

Що ж стосується люстрації, то це вона, вочевидь, стане одним із найскладніших завдань для української влади. Громадський рух за люстрацію нині набирає обертів, то ж рано чи пізно на неї доведеться піти. І тут дуже важливо, аби люстрація буда справедливою та не перетворилася в банальне «полювання на відьом» чи інструмент політичного тиску. Отже, важливо, аби люстраційні процедури, по-перше, здійснювалися тільки відповідно до норм спеціального закону, що міститиме чіткий механізм та справедливі критерії люстрації; по-друге, адмініструвалися спеціально утвореною комісією у складі авторитетних у суспільстві людей, які ніколи не мали відношення до політики; по-третє, спиралися на кращі люстраційні практики європейських країн.

Залишивши конкретний зміст люстраційного законодавства для дискусії експертів та законодавців, відзначимо лише два принципові

моменти. По-перше, на нашу думку, нинішній склад парламенту не має морального права ухвалювати люстраційний закон та ініціювати відповідні процедури, оскільки спершу сам повинен пройти політичну люстрацію на позачергових парламентських виборах, проведених на основі нового виборчого законодавства. По-друге, першими люстрацію мають пройти правоохоронні та судові органи як інституційна база для подальшої боротьби зі зловживанням владою та корупцією. Якщо ці дві умови не виконати, то жодна люстрація не може розглядатися як справедлива.

6. Енергетична незалежність. Розбудова державності України, входження її повноправним членом у Європейське Співтовариство вимагають розв'язання проблеми організації сталих та надійних джерел забезпечення паливно-енергетичних ресурсів, зменшення залежності від імпорту енергоносіїв та їх ефективного використання. Адже, як справедливо зазначають експерти Українського інституту публічної політики, енергетична безпека залишається ахіллесовою п'ятою нашої країни впродовж всього періоду з часу проголошення незалежності. І жодна із задекларованих у цій сфері стратегічних цілей так і не була досягнута [3, с. 6].

Оскільки газова залежність від Росії нині постає як реальна загроза національній безпеці та державному суверенітету України, вже сьогодні є потреба вжити рішучих заходів у цьому напрямі. І, на нашу думку, своєрідним «рятівним кругом» тут може стати електроенергетика, використання якої здатне стати реальною альтернативою споживанню газу.

Загальновідомо, що, на відміну від газу, Україна виробляє електроенергії значно більше, ніж споживає, а тому експортує її надлишки до низки сусідніх країн, зокрема до Польщі, Угорщини, Словаччини, Румунії, Молдови, Білорусі, Росії. При цьому в останні роки наша країна відновила докризові експортні обсяги та в 2013 р. реалізувала 9,861 млрд кВт-год електроенергії [9]. І хоча основний зиск із цього отримала приватна компанія ДТЕК, якій з 2011 р. вдалося монополізувати експорт української електроенергії, все одно таку динаміку слід оцінювати позитивно, оскільки надалі держава може усунути цього посередника.

Що ж стосується внутрішнього ринку електроенергії, то в Україні традиційно проводиться політика перехресного субсиду-

вання, в рамках якої утримуються низькі тарифи для населення за рахунок завищених цін для промислових споживачів.

В Україні діє єдиний оптовий ринок електричної енергії з єдиною оптовою ціною, яка розраховується з урахуванням середньозваженої собівартості виробництва електроенергії всіма генеруючими потужностями. З оптового ринку електроенергія розподіляється між групами споживачів – населенням, промисловими та іншими споживачами, для кожної з яких установлюється окрема відпускна ціна – тариф. І ця ціна, як правило, не має під собою жодного економічного підґрунтя та може бути значно нижчою чи вищою за оптову ціну єдиного ринку [8].

У підсумку маємо ситуацію, коли рівень тарифів для населення в Україні є найнижчим в Європі (нижчим він є лише в Білорусі). В усіх інших європейських країнах населення платить у рази більше за українців. Водночас промисловий тариф на електроенергію в Україні один із найвищих в Європі. І це при тому, що структура енергетичних потужностей в Україні дозволяє зробити тариф значно нижчим за рахунок того, що в нас добре розвинута атомна і гідроенергетика, де собівартість виробництва суттєво нижча, ніж у теплої енергетиці [8].

Якщо подивитися на загальний рівень тарифів у Європі, то можна також побачити, що тариф для промислових підприємств завжди нижчий, ніж тариф для населення. Встановлюючи такі тарифи для промисловості, урядовці насамперед створюють умови для розвитку економіки в цілому, дають змогу промисловості бути більш конкурентоспроможною. А це і додаткові робочі місця, і додаткові надходження до бюджету, і, нарешті, додатковий захист населення, яке може собі дозволити більше платити за електроенергію, більше купувати і розвивати економіку країни.

Власне, запровадження такого підходу нами вбачається як першочерговий крок до подолання енергетичної залежності України. Головні завдання – перейти до економічно обґрунтованих тарифів для населення та виробити такі тарифи для промисловості, за яких, обираючи між газом і електроенергією, вітчизняний бізнес схилився би на користь другої. Далі – справа часу: бізнес сам поступово перейде на електроенергію (де це можливо), а обсяги споживання газу скоротяться. За поєднання такого підходу з

активним упровадженням енергозберігаючих технологій у перспективі Україна зможе взагалі відмовитися від російського газу.

Таким чином, з огляду на події Євромайдану, перед сучасною політичною елітою України постає низка викликів, що зобов'язують її піти на рішучі, часом радикальні та в більшості непопулярні реформи, частину з яких ми спробували окреслити. Проаналізовані нами заходи не є панацеєю, а є мінімально необхідним «пакетом заходів», здатним створити підґрунтя для переходу до більш глибоких перетворень. Якщо ж ці заходи вжиті не будуть, то подальша перспектива України як демократичної європейської держави є дуже сумнівною.

1. 2013-й: політичні підсумки і прогнози (загальнонаціональне й експертне опитування) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/polls/2013-year/2013-i--politichni-pidsumki-i-prognozi-zagalnonacionalne-i-ekspertne-opituvannja.htm>

2. Аналіз індексу верховенства права (географія, складові, порівняння) – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://infolight.org.ua/content/analiz-indeksu-verhovenstva-prava-geografiya-skladovi-porivnyannya-2013>

3. Енергетична безпека України 2020: виклики, можливості, сценарії / Український інститут публічної політики. – К., 2011. – 25 с.

4. Ковальчук Я. Нульова толерантність до проявів корупції. Чи вистачить Києву політичної волі, щоб наслідувати досвід Грузії [Електронний ресурс] / Я.Ковальчук. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/uk/article/denplaneti/nulova-tolerantnist-do-proyaviv-korupcii>

5. Майдан-2013: хто стоїть, чому і за що? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dif.org.ua/ua/polls/2013-year/mogjorjghoeoj.htm>

6. Михальченко М. Політична система в Україні: що ми модернізуємо? [Електронний ресурс] / М. Михальченко. – Віче. – 2011. – №1. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2358/>

7. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: монографія / кол. авт.; [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – Д. : Лира ЛТД, 2008. – 588 с.

8. Тарифи на електричну і теплову енергію в Україні: коли вони залишать нас без тепла і світла? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eircenter.com/ua-analitiika/tarifi-na-elektrichnu-i-teplovu-energiyu-v-ukrayini-koli-voni-zalishat-nas-bez-tepla-i-svitla/>

9. Україна в 2013 році збільшила експорт електроенергії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2014/01/20/415682/>

10. Українське суспільство 1992–2013. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / за ред. д.ек.н. В.Ворони, д.соц.н. М.Шульги. – К.: Інститут соціології НАН України, 2013. – 566 с.

11. Report of European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) on the Rule of Law (25-26 March 2011) [E-source]. – Available at: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e)