





**3 ПЕРЕДМОВА: ЛОГІКА ТА ЗМІСТ ПРОГРАМИ РАДИКАЛЬНИХ РЕФОРМ**

**6 I. ПРАВОВА ДЕРЖАВА ТА БЕЗПЕКА**

- 6 1. Судова реформа
- 8 2. Реформа правоохоронних органів
- 9 3. Реформа сектору оборони та безпеки

**12 II. ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК**

- 12 4. Нова фіскальна політика
- 14 5. Податкова реформа
- 17 6. Митна реформа
- 19 7. Вільний рух капіталу
- 20 8. Приватизація та управління держвласністю
- 23 9. Аграрна реформа
- 25 10. Дебюрократизація
- 27 11. Реформа енергетичного сектору

**30 III. СУЧАСНА ДЕРЖАВА**

- 30 12. Реформа державної служби
- 32 13. Реформа науки
- 33 14. Реформа вищої освіти
- 35 15. Реформа системи охорони здоров'я
- 38 16. Пенсійна реформа
- 29 17. Боротьба з бідністю
- 40 18. Digital agenda

В роботі над «Планом» брали участь:

Гліб Вишлінський,  
Тимофій Мілованов,  
Володимир Федорин (програмний комітет);  
Юлія Безвершенко,  
Андрій Бойцун,  
Денис Бродський,  
Марія Гайдар,  
Юрій Гусев,  
Сергій Дрозач,  
Дмитро Дубілет,  
Михайло Жернаков,  
Андрій Журжій,  
Володимир Котенко,  
Павло Кухта,  
Алекс Ліссітса,  
Юлія Марушевська,  
Марія Репко,  
Давид Сакварелідзе,  
Антон Яценко;  
та багато інших експертів,  
громадських діячів та політиків.

Перша редакція  
Грудень 2016

# Передмова: Логіка та зміст програми радикальних реформ

У боях 2014–2016 років український народ відстояв свою свободу й незалежність. Завдяки рішенням, що запізнилися на багато років, і підтримці США та Європи уряду вдалося закласти основи макроекономічної стабільності. Після глибокого спаду економіка демонструє слабкі ознаки поживлення.

Цього, проте, недостатньо для виходу країни з трансформаційної кризи. Політичний капітал лідерів, які прийшли до влади після революції, близький до вичерпання, реформи буксують. Хитна рівновага, яку підтримують бенефіціари status quo, загрожує новими серйозними потрясіннями.

Головне завдання чергового етапу української історії – вийти на траєкторію швидкого та сталого економічного зростання. Автори «Плану для України» упевнені, що воно може бути вирішене лише за допомогою швидких і глибоких реформ у всіх сферах життя.

Ми виходимо з того, що програма цивілізаційного прориву повинна створюватися понад наявними політичними обмеженнями. Тільки так може бути розчищений простір для серйозної дискусії про майбутнє країни. Комплексна програма радикальних реформ має бути націлена не на латання дірок у чинній системі, а на створення цілком нового набору правил гри, які зберуть наново українську державу й вивільнять ініціативу громадян. У цьому ключова відмінність «Плану для України» від інших маніфестів, програм і планів дій, нестачі в яких наша країна не відчуває.

Ключова вимога до нового порядку денного – він повинен створювати передумови для економічного буму. Економічне зростання на рівні 7–8% на рік дозволить подолати дисбаланси, які накопичувалися десятиліттями, очистити соціальну атмосферу від застійного духу бідності та нерівності можливостей, гарантувати обороноздатність України.

Щоб досягти успіху, реформи необхідно проводити в інтересах переважної більшості громадян. Суть таких реформ – передання якомога більшої влади зверху до низу: від чиновників – людям та компаніям, від державних установ – безособовому порядку ринкових сил. Це не означає, що реформатори повинні брехати або обходити гострі кути. «План для України» передбачає кардинальні перетворення в системі охорони здоров'я та вищої освіти, у сфері пенсійного забезпечення й науки. Вони можуть бути болючими, але ми впевнені, що в горизонті трьох-п'яти років громадяни, які стикнулися з необхідністю змінити свій стиль життя, отримають винагороду у вигляді нових можливостей, які відкриваються перед ними в Україні – найдинамічнішій економіці Європи та одній з найдинамічніших економік світу.

«План дій» складається з трьох блоків. Блок «Правова держава і безпека» описує заходи з очищення судової та правоохоронної системи від несправедливості й корупції, а також окреслює стратегію форсованого переходу українського сектору оборони та безпеки на стандарти НАТО. Все це – ключові

## ПЛАН ДЛЯ УКРАЇНИ

функції держави, і завдання реформаторів у цих сферах – вивести з гри корисливі інтереси, які йдуть врозріз із суспільним благом. Приватизація – в економіці, але націоналізація (або ренаціоналізація) у тих сферах, де завдання держави – підтримувати непорушність правового порядку й територіальну цілісність.

Блок «Економічний розвиток» описує логіку структурних реформ, які протягом 25 років української незалежності так і не були доведені до кінця. Чесна, орієнтована на звільнення від боргового тягара та зниження податкового навантаження на приватний сектор фіскальна політика, радикальна реформа податкової та митної системи, аграрна реформа й дебюрократизація повинні кардинально змінити діловий клімат, переорієнтувати громадян і компанії на розвиток, а не на виживання.

Блок «Сучасна держава» присвячений модернізації публічної та соціальної сфери. Україна – не єдина країна, яка стикнулася з кризою «соціальної держави». Щоб успішно відповісти на глобальний виклик, потрібні по-справжньому інноваційні рішення. Створення конкурентного середовища в охороні здоров'я і вищій освіті, відновлення престижу та цінності наукового знання, посилення соціальної захищеності тих, хто не може подбати про себе самостійно, – ось неповний перелік рішень, які пропонуються авторами «Плану».

—

Останніми десятиріччями Україна являла собою «антиприклад» – або приклад того, як не потрібно проводити реформи. Повільність, схильність до самовбивчих компромісів, відмова від рішучих дій призвели до того, що країна застрягла в ілюзорному світі «напівреформ», де, як риба у воді, почувають себе лише олігархи та політики, які їм прислугують.

«План для України» відкидає можливість компромісу з корупціонерами та групами, що паразитують на слабкості держави. Тим не менш це програма громадянського миру, а не «нескінченного переділу».

Перед початком роботи ми сформулювали принципи, якими мають керуватися автори, окреслюючи множину пропонованих рішень. Ось ці принципи.

- 1 За інших рівних умов перевага надається «приватним», а не «державним» рішенням. Україна, яка перерозподіляє через бюджет більшу частку національного доходу, ніж Німеччина, занадто бідна, щоб дозволити собі таку велику державу. У нас немає ні глибоко вкоріненої культури стримувань та противаг, ні ресурсів на громадянський моніторинг політичних і публічних фінансів. Наша держава незадовільно виконує свої ключові функції (захист права, безпека, оборона), при тому що всі її функції, по суті, приватизовані. Україні потрібна ренаціоналізація ключових функцій та максимально глибоке дерегулювання, коли мова йде про неключові функції. Інакше ми ніколи не доб'ємося прозорості та підзвітності.
- 2 У ситуації невизначеності обираємо варіанти реформ, які створюють більше свободи для громадян.

Ми повинні деполітизувати прийняття економічних рішень, звільнити громадян і компанії від постійного очікування підступу з боку держави.

- 3 Всеосяжна лібералізація – усе, що не заборонено, дозволено.  
Найефективніша підтримка, яку держава може надати бізнесу, – ліквідація бар'єрів. На першому етапі – регуляторна Хіросіма з усуненням не лише шкідливого регулювання, але й органів-паразитів (хороший приклад – архітектурний нагляд), на другому – максимально високі бар'єри для тих, хто бажає заробити на новому регулюванні.
- 4 При виборі між швидкими й поетапними реформами перевага надається першим.  
Швидкі реформи не дають схаменутися корупціонерам і ворогам реформ, будь-яка поетапна реформа містить у собі зачатки власного провалу.
- 5 Нульова терпимість до корупції.  
Корупція сьогодні – основний інструмент державного управління. Необхідно підвести ризик, оголосивши податкову та майнову амністії (вони не поширюватимуться на осіб, які вчинили насильницькі або корупційні злочини). Тих, хто виявить бажання перевірити нову Україну на міцність, ласкаво просимо за ґрати.
- 6 Імпорт інститутів з розвинутих країн – найкоротший шлях до успіху.  
Навіщо винаходити велосипед? Скористаймося тим, що придумали та запровадили більш успішні країни. Мова йде про прийняття фармацевтичних та будівельних стандартів, прямий доступ на наш ринок філій банків і фінансових компаній – суб'єктів пруденційного нагляду в країнах ОЕСР, виведення фінальної судової інстанції з комерційних спорів у чесну іноземну юрисдикцію, визнання дипломів і вчених звань розвинутих країн.
- 7 Цифрова держава – максимальне використання ІТ-рішень.  
Завдяки ІТ-революції в деяких сферах Україна може «перестрибнути» з останніх позицій у світі на перші.

**Перед вами – перша редакція «Плану для України».  
Робота над комплексною програмою реформ триває. Приєднуйтеся!**

# I. Правова держава та безпека

## 1. Судова реформа

Відновлення довіри до судової системи – ключове завдання для України. Ухвалення низки законів стосовно «судової реформи» у 2014-2016 роках, включно зі змінами до Конституції в частині правосуддя, принципово не змінило ситуацію. У той час як згадані закони містили низку логічних кроків, спрямованих на зміну поточного стану, їх реалізація не дала жодного відчутного результату. Перед країною постав новий виклик – необхідність вироблення альтернативних пропозицій.

Кінцева мета реформи – створення суду нової якості: компетентного, неупередженого і такого, якому довіряють переважна більшість громадян та інвесторів.

Це передбачає:

- *унеможливлення корупції в судах;*
- *досягнення незалежності суддів від зовнішніх впливів;*
- *створення максимально ефективної системи судочинства;*
- *потужне комунікування змін суспільству з метою формування довіри до процесу реформи та її кінцевого результату.*

Критеріями успіху вважатимуться:

- *повне оновлення складу корпусу суддів;*
- *значне скорочення чисельності суддів;*
- *суттєве зростання довіри народу до судової гілки влади.*

Для того щоб реформа стала незворотною та ефективною, необхідно рухатися одночасно в трьох напрямках:

- 1 Унеможливлення корупції;
- 2 Створення наочних прикладів успіху, що генеруватимуть довіру до процесу реформ;
- 3 Наближення судової системи до громадян.

З метою **унеможливлення проявів корупції в судах** необхідно легалізувати й активно застосовувати провокації хабарів для виявлення і притягнення до відповідальності суддів-хабарників. Антикорупційні органи мають отримати можливість здійснення таємних слідчих дій за наявності законних підстав. Необхідно також забезпечити максимальну прозорість роботи суддів і судів – від права на відеофіксацію судових процесів до перевірки відповідності стиля життя доходам суддів.

**Запровадження електронного суду** – крок не тільки до підвищення ефективності судової системи, але й до запобігання корупції. Скрізь, де це можливо, слід застосовувати електронні технології для документообігу й вирішення справ. Кожна сторона процесу повинна мати можливість здійснювати якомога більше процесуальних дій онлайн – від подання позову і будь-яких інших документів в електронному вигляді до виступу в суді скайпом і формування електронних судових рішень.



Відновити довіру до суду неможливо без **повного оновлення суддівського корпусу** на конкурсних засадах та кардинальної зміни підходів до вирішення питань судового врядування. Цей процес мусить бути досить швидким (протягом трьох років) та наочним.

Необхідно відійти від формату судових рад, у яких більшість складають судді, обрані самими суддями, що не мають довіри народу і замість ефективного оновлення суддівського корпусу спрямовують свою діяльність на захист своїх «виборців». Цей процес повинен супроводжуватися активною комунікацією з органами Ради Європи й іншими міжнародними організаціями щодо розробки нових підходів до судового врядування для країн з перехідною демократією. Підхід до судового врядування має базуватися передусім на легітимності в суспільстві органів, наділених повноваженнями вирішувати питання суддівської кар'єри.

Як наслідок, вирішувати питання кар'єри суддів – обирати, призначати, переводити і звільняти – повинні органи, які складаються з визнаних національних і міжнародних експертів-правників, які мають бездоганну репутацію і своїми діями довели спроможність ухвалювати самостійні й об'єктивні рішення. Ні політики, ні «сірі кардинали» від влади не повинні мати жодного впливу на добір суддів та інші питання суддівської кар'єри. Те ж саме стосується суддів, що отримали цей статус до початку реформи. Суспільство має бути максимально обізнане про процес добору: іспити та обговорення кандидатів повинні відбуватися в режимі онлайн. Як результат – жоден кандидат, щодо якого в громадськості є обґрунтований сумнів, не може обійняти посаду судді.

Задля підвищення довіри до нової системи на перехідний період слід запровадити **імпорт юрисдикцій і суддів з-за кордону**. Це передбачає масштабну кампанію щодо репатріації юристів з української діаспори та тісну співпрацю з розвиненими державами і міжнародними організаціями щодо залучення іноземних фахівців до здійснення судочинства. Такий крок значно пришвидшить перейняття найуспішніших судових практик щодо судового процесу та виконання судових рішень.

Судова реформа також повинна мати **впізнаваного лідера**, який персоніфікуватиме незворотність змін, комунікуватиме реформу народу та іншим стейкхолдерам, реагуватиме на кризові ситуації й нестиме повну політичну відповідальність за впровадження реформи.

Довіру буде також генерувати **наближення судової системи до громадян**. У судах має діяти «принцип єдиного вікна»: суди не матимуть права відмовляти позивачам у прийнятті заяв – достатньо звернутися до суду один раз, а вже суд зобов'язаний розглянути справу чи відправити її за належністю. Необхідно забезпечити прискорення розгляду справ за рахунок зменшення кількості інстанцій та унеможливлення перегляду остаточного судового рішення.

Досягненню тієї ж мети підпорядкована **децентралізація судової влади й максимальне залучення народу до відправлення правосуддя**. Відповідні заходи передбачатимуть створення інституту мирових суддів на місцях та максимальне застосування інституту присяжних, у тому числі для вирішення комерційних спорів. Право «вето» громадськості на кар'єру суддів і максимально широкі можливості громад з ініціювання дисциплінарних процедур щодо недоброчесних суддів. Потрібно також стимулювати розвиток альтернативних способів розгляду спорів – медіації, арбітражу та ін.

## 2. Реформа правоохоронних органів

Корупція, неефективність, політизованість є супутниками всіх українських правоохоронних органів – чи то прокуратури, МВС чи СБУ. Метою реформи є усунення цих проблем, критерієм успішності – радикальне підвищення довіри до правоохоронної системи з боку громадян.

Реформа прокуратури є ключовою для оздоровлення системи. У прокуратури має залишитися лише дві функції – нагляд за слідством та підтримка державного обвинувачення в судах. Необхідно усунути функції представництва інтересів держави в адміністративних справах та представництва у цивільних справах в інтересах неповнолітніх, інвалідів, соціально незахищених осіб тощо. Це завдання державних органів, які безпосередньо відповідають за реалізацію політики в цих сферах.

Першочергове завдання – кадрове оновлення прокуратури. На перехідному етапі слід організувати комісію з відбору високопосадовців рівня обласних прокурорів, начальників департаментів та управлінь Генпрокуратури. Така комісія складатиметься з п'яти-семи прокурорів з ЄС, США та Канади.

Прокуратура має стати привабливим місцем роботи для чесних професіоналів. Вирішення цього завдання передбачає скорочення штату (з 13 000 до 9 000) та встановлення гідної заробітної платні для співробітників, які пройшли відбір за новими правилами. Необхідно запровадити систему мотивації та просування найкращих співробітників відповідно до досягнень, а не внаслідок дзвінків зверху. Зокрема, слідчий/прокурор, який довів до обвинувального вироку серйозну кримінальну справу, матиме можливість отримати бонус до 1% від суми, що була відшкодована державі.

Генеральний прокурор повинен розробити й оприлюднити Кримінальну політику – концептуальний документ, що формулюватиме настанови (guidelines) щодо найбільш поширених злочинів. Наприклад, як мають супроводжуватися справи щодо шахрайства, ухвалюватися рішення в разі наявності одного чи кількох потерпілих, визначатися відповідальність за умови повного чи часткового відшкодування збитків з боку фігуранта. У документі необхідно чітко прописати процедуру проведення обшуків на приватних підприємствах, перелік речових доказів, які можуть бути вилучені чи заарештовані без призупинення діяльності компанії.

Оприлюднення Кримінальної політики сприятиме різному зниженню корупції та підвищенню якості роботи прокурорів. Ухилення прокурорів нижчої ланки від виконання цих настанов має бути ґрунтовно аргументованим.

Генпрокуратура має переглянути наявну практику розслідування «господарських» злочинів та закрити всі справи щодо яких протягом останніх п'яти місяців не було вжито жодної слідчої дії.

Варто запровадити практику угоди зі слідством про визнання провини в разі тяжких та особливо тяжких злочинів. Окрім іншого, це дозволить ефективно «розмотувати» корупційні клубки. Сьогодні рішення щодо пом'якшення покарань ухвалює суд, причому суддя не може ухилитися від санкцій, передбачених Кримінальним кодексом.

Необхідно створити повноцінну електронну систему ведення кримінальних справ. Чинна система (ЄРДР) лише ускладнює роботу прокурора та слідчого: діловодство досі ведеться в паперовому вигляді, потім його необхідно переводити

в електронну форму тощо. ЄРДР дає змогу переглянути конкретну кримінальну справу, але не повноцінно, адже суб'єктів та фігурантів можна «сховати».

Сьогодні до 70% часу слідчі витрачають на бюрократичні процедури. Навіть розслідування легких злочинів (наприклад, дрібних крадіжок) – від заведення справи до обвинувального вироку – триває не менше року. Необхідно провести інвентаризацію бізнес-процесів під час перебігу слідства (скільки часу витрачається на щоденну рутину – збір підписів, спрямування справи до суду, отримання дозволів на слідчі дії тощо), і максимально спростити ці процеси.

Служба безпеки України повинна концентруватися на захисті конституційного ладу, контррозвідці та протидії тероризму. СБУ потрібно звільнити від зайвих функцій, як от розслідування фінансових злочинів чи контрабанди. Реформа СБУ має супроводжуватися кадровим оновленням та значним скороченням штату.

Ефективна боротьба зі злочинністю передбачає заміну корумпованих керівників у системі МВС та посилення кадрової роботи з рядовими оперативними співробітниками, поліцейськими та слідчими. Підвищення заробітної плати до прийнятного рівня має супроводжуватися невідворотністю санкцій за порушення правил.

Підвищення оплати праці – принциповий елемент реформи всієї правоохоронної системи. Для вирішення цього питання необхідно використати всі наявні резерви: від скорочення адміністративних посад до продажу надлишкової нерухомості (лише в Генеральній прокуратурі 10 адміністративних будівель у центрі Києва).

Необхідно модернізувати систему перепідготовки та підвищення кваліфікації робітників прокуратури, МВС та СБУ. До виконання цього завдання мають бути залучені найкращі фахівці зі США, Канади та країн ЄС.

### **3. Реформа сектору оборони та безпеки**

Попри те що Україна зупинила збройну агресію Російської Федерації, ситуація у сфері оборони та безпеки не може не викликати занепокоєння. Реформи в цій сфері мають переважно декларативний характер та не тягнуть за собою системних змін. Доноринної трансформації потребують кадровий менеджмент, система військової освіти та науки, логістика, фінансове та інші види забезпечення військ.

Головною метою реформування оборонного сектору є:

- *набуття суб'єктами сектору потенціалу, який дозволить забезпечити національну безпеку незважаючи на геополітичну невизначеність у світі та регіоні;*
- *розвиток Збройних сил України (ЗСУ), інших військових формувань та органів безпеки через комплексне впровадження до 2020 року основних підходів та стандартів НАТО;*
- *входження України до топ-10 країн з найвищим ступенем обороноздатності.*

Розроблення нових підходів щодо національної безпеки й оборони України має базуватися на розумінні наявних та потенційних уразливостей основного противника нашої держави – Російської Федерації.

## ПЛАН ДЛЯ УКРАЇНИ

При реформуванні оборонного сектору продовжують діяти механізми, які довели свою ефективність та можуть бути використані/продовжені в подальшому; здійснюється перегляд та уточнення вже започаткованих проєктів реформ (особливо за участю ресурсів країн-партнерів), які є доцільними. Головна складова – створення сучасної системи безпеки й оборони, що комплексно розширює наявний потенціал.

### **Основні напрями реформування**

- 1 Найближчими роками Україна не має перспективи стати членом міжнародних систем безпеки, тому слід позбавитися «ілюзії безпеки» і на випадок безпосередньої загрози агресії готуватися до перетворення на «воєнну державу» (за прикладом Ізраїлю). Готовність більшості громадян до збройного захисту держави повинна стати невід’ємною складовою національної ідеї. Підтримуючи формування соціального запиту щодо захисту країни, держава доводить плани ведення оборони до рівня окремого населеного пункту. Організаційною основою цих заходів мають стати військово-цивільні адміністрації (у регіонах найвищої небезпеки), а також трансформовані військові комісаріати з функціями та завданнями щодо територіальної оборони, організації руху опору, масової військової підготовки населення, мобілізації, рекрутингу, військово-патріотичного виховання та взаємодії з відповідними громадськими організаціями.
- 2 Національний шлях розвитку сектору безпеки та оборони на основі моделі НАТО передбачає:
  - реалізацію принципів пошуку й використання потенціалу асиметрії та максимального залучення механізмів іноземної допомоги;
  - досягнення оперативної сумісності із західними союзниками на основі процедур та стандартів НАТО;
  - створення двосторонніх оборонних союзів між Україною та державами-партнерами, регіональне безпекове співробітництво.
- 3 Уточнюються функції й завдання суб’єктів сектору безпеки та оборони, впроваджується їх оновлена структура та склад. Серед іншого йдеться про нарощення бойового потенціалу ЗСУ в першу чергу шляхом постачання у війська багатофункціональних систем високоточної зброї – оперативно-тактичних та тактичних ракетних комплексів, зенітно-ракетних систем, корабельних ударних систем, засобів високоточної зброї для тактичної авіації, ударних безпілотних літальних апаратів, високоточних боеприпасів для наземної артилерії.
- 4 Система управління має стати більш гнучкою. Для цього проводиться аудит поточної ситуації у сфері керівництва сектором, уточнюються повноваження Верховного головнокомандувача ЗСУ, Адміністрації Президента України, Ради національної безпеки і оборони та її апарату, керівництва Міністерства оборони України, ЗСУ, СБУ, МВС, Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України тощо, створюється система управління змінами, вдосконалюються механізми цивільного контролю.
- 5 Головним капіталом сектору не на словах, а на ділі має стати людський капітал. Умовою успіху є добре мотивований та освічений офіцерський корпус. В основу кадрового менеджменту повинні бути покладені людські цінності та інтереси: ненавчений, незабезпечений, немотивований та незахищений солдат – це злочин з боку керівника (начальника). Серед іншого, у ЗСУ слід запровадити нову модель кадрової роботи з незалежною системою оцінки, яка забезпечує чітке

бачення військовослужбовцями умов та перспектив своєї служби на 20–25 років наперед з розумінням шляхів досягнення певних щаблів кар'єри та доступом до можливостей навчання і зростання, реальні об'єктивні конкурсні процедури, реалізацію програм «рівних можливостей».

- 6 «Четвертий домен збройного протиборства» – інформаційний (включаючи кіберскладову) – має контролюватися новим видом збройних сил, який інтегрує в собі сили й засоби інформаційно-психологічних операцій, радіоелектронної розвідки та боротьби, застосування ІТ-технологій та експлуатації інформаційної інфраструктури, кіберрозвідки, кіберзахисту та активного кібервпливу, носмічної підтримки.
- 7 Сили спеціальних операцій перетворюються на інструмент стратегічного рівня впливу в руках керівництва держави та основний чинник стримування агресора.
- 8 Оновлені розвідувальні органи набувають спроможностей щодо ефективного й завчасного виявлення загроз державі та реагування на них.
- 9 Реформа оборонно-промислового комплексу передбачає узгодження його розвитку з потребами армії та кооперацію з країнами-союзницями. Створюється рада конструкторів новітніх систем озброєння. Демоніполізація ДК «Укроборонпром» супроводжується створенням незалежної ради директорів, проведенням міжнародних аудитів та інтеграцією з відповідними структурами НАТО. Держава заохочує й підтримує приватні ініціативи щодо розроблення та виробництва озброєння й військової техніки.
- 10 Створюється «людино-орієнтована» система логістики за зразком моделі НАТО: необхідні матеріально-технічні ресурси та послуги спрямовані на військовослужбовця та супроводжують його дії. Установлюються правила розміщення особового складу в польових умовах за стандартами НАТО. Особовий склад на 100% забезпечується службовим житлом, що відповідає сучасним вимогам. Упроваджується система пільгового іпотечного кредитування для військовослужбовців, страхування життя та якісного медичного страхування.
- 11 Успішне реформування сектору неможливе без підтримки й розуміння з боку суспільства. Для цього слід сформувати команду реформ, що викликає довіру, забезпечити антикорупційну складову в діяльності, напрацювати чіткі наративи для реформ («національна оборона – це те, що реально об'єднує народ та формує націю перед лицем загроз»; «ми не відкидаємо досягнення попередників, а намагаємося відірватися від «болота сьогоденних проблем» та швидко рухатися вперед у майбутнє»).

## II. ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК

### 4. Нова фіскальна політика

Система державних фінансів України характеризується надмірним рівнем видатків, які не пов'язані з міруваннями ефективності та не дозволяють розпочати рішуче зниження податкового тягара. За наявних рівнів та структури державних видатків стабільно високі темпи економічного зростання неможливі.

Реформа державних фінансів передбачає перехід до відповідальної фіскальної політики, яка:

- створює основу макроекономічної стабільності;
- підтримує баланс інтересів теперішнього та майбутнього покоління;
- забезпечує зниження фіскального навантаження на економіку для прискорення економічного зростання;
- забезпечує ефективне фінансування необхідних функцій та зобов'язань держави.

Ключові принципи нової фіскальної політики:

- зниження валового державного боргу до адекватного для країн, що розвиваються, рівня (менше 40% ВВП);
- зниження частки видатків держави у ВВП до 35–37%.

Надмірний рівень державного боргу є неприйнятним через низку причин:

- держава витискає приватних позичальників з ринків капіталу;
- для обслуговування боргу держава вимушена зберігати надмірний податковий тягар;
- надмірний державний борг підриває кредитоспроможність країни та робить її вкрай чутливою до будь-яких змін зовнішньої кон'юнктури;
- надлишковий держборг стимулює проциклічну фіскальну політику;
- видатки на обслуговування надлишкового держборгу є трансфером від майбутніх поколінь, що спричиняє зниження народжуваності та еміграцію.

За даними МВФ, у 2015 році валовий державний борг України складав 80,2% ВВП. За цим показником наша країна посідала 155-те місце зі 186 країн, щодо яких є дані. До 2021 року цей показник, за прогнозом МВФ, знизиться до 65,3% (135-те місце зі 185). Таким чином, інерційний сценарій не дозволяє вийти на показники, «безпечні» з точки зору макроекономічної стабільності, в осяжному майбутньому.

Дотримуючись ключового принципу фіскальної політики, уряд докладатиме зусиль для дострокового погашення держборгу шляхом прийняття профіцитних бюджетів та мобілізації доходів від приватизації. Після доведення державного боргу до цільового рівня уряд намагатиметься підтримувати збалансовані бюджети й контролювати рівень державних видатків і боргу.

При виході на траєкторію випереджального погашення держборгу уряд підтримуватиме балансування державних видатків та доходів на рівні 35–37% ВВП (у 2016 році – 43,1% ВВП).

Згідно з дослідженнями<sup>1</sup>, запропоноване зниження фіскального навантаження до 37% від ВВП підвищить середньорічні темпи економічного зростання на 2–4% від ВВП (тобто у 1,5–2 рази порівняно з поточними середньостроковими прогнозами МВФ). Це дозволить українській економіці вийти на високі темпи економічного зростання, необхідні для подолання розриву в рівні ВВП на душу населення з більш економічно розвиненими сусідніми країнами.

Сталість нової фіскальної стратегії неможлива без деполітизації бюджетного процесу та реформування системи управління публічними фінансами.

Зміни передбачають серед іншого:

- створення незалежного від уряду експертного органу, який відповідає за прогнозування параметрів бюджету та стежить за їх дотриманням;
- упровадження системи фіскальних правил, що обмежують рівень дефіциту, державного боргу та державних видатків;
- упровадження інтегрованого з системою стратегічного планування держави середньострокового бюджетного планування, що забезпечило б ефективне фінансування стратегічних напрямів діяльності, ключових реформ та чітку прив'язку фінансування тих чи інших статей видатків до їх результатів.

Для оптимізації та підвищення ефективності функціонування публічних фінансів уряд здійснюватиме комплексний перегляд усіх державних видатків та функцій, які фінансуються за їх рахунок, у рамках якого аналізуватиметься доцільність тих чи інших статей видатків, можливість часткового або повного здійснення тих чи інших функцій приватним сектором, ефективність витрачання коштів за тією чи іншою статтею і т.п. Уряд вживає заходів з підвищення ефективності використання капіталу в державному секторі (проводить інвентаризацію активів, створює стимули та інфраструктуру для примноження капіталу, який використовується в держсекторі).

### **Потрібні суттєві зміни у видатковій політиці.**

- 1 З метою підвищення якості та ефективності посадовців, що відповідають за державну політику, яка наразі в Україні є сильно недофінансованою порівняно зі східноєвропейськими країнами, передбачається збільшення видатків на державний апарат на 0,5% від ВВП.
- 2 Для оновлення й посилення боєздатності ЗСУ у міру їх реформування, особливо в частині забезпечення військовою технікою та обладнанням, передбачається підвищення військових видатків на 0,4% від ВВП.
- 3 У межах переходу від пострадянського поліцейського апарату до сучасної правоохоронної системи передбачається знизити відповідні видатки на 1,2% від ВВП до нормального для країн Центральної Європи рівня.
- 4 Низький рівень інвестицій держави в оновлення застарілої інфраструктури потребує підвищення відповідних витрат на 1,8% від ВВП.
- 5 Нова система охорони здоров'я зі значно зменшеною роллю держави дозволяє скоротити її фінансування на 0,4% від ВВП та фінансувати дану сферу на суттєво нижчому рівні, ніж інші східноєвропейські країни з повністю державною охороною здоров'я.

<sup>1</sup> <http://ces.org.ua/yakym-ie-optymalnyi-masshtab-derzhavnykh-vydatkiv-v-ukraini>

6. Роздержавлення вищої освіти дозволить заощадити не менш ніж 0,5% від ВВП та ліквідувати значне перевищення нормального для інших східноєвропейських країн рівня видатків.
7. Пенсійна реформа передбачає віднесення невластивих для пенсійної системи видатків до категорії соціальних (2,5% від ВВП), заощадження близько 0,7% від ВВП за рахунок підвищення пенсійного віку або мінімального стажу та скасування раннього виходу на пенсію.
8. Реформування системи соціального захисту включає поступове згортання системи субсидій (паралельно з підвищенням рівня добробуту за рахунок економічного зростання) і суттєвий перегляд інших видів допомоги, а також упровадження верифікації та цілковиту відмову від категоріальності у виплатах. З урахуванням невластивих пенсійних виплат частку соціальних видатків пропонується скоротити на 4,7 в.п. ВВП.

Політика у сфері державних доходів передбачає їх поступове скорочення при бажанні забезпечити повністю збалансовані бюджети. Ураховуючи рівень цільових капітальних видатків, можливе зниження державних доходів з 37% ВВП на 2–3%, причому поточні видатки мають повністю покриватися за рахунок дохідної бази. При такому сценарії є можливим двократне зниження податкового навантаження на оплату праці, яке потребуватиме підвищення доходів за іншими статтями на 2–3% від ВВП за рахунок розширення бази, поліпшення адміністрування або збільшення тих чи інших непрямих податків.

## 5. Податкова реформа

В інституційних умовах, притаманних сучасній Україні, податкова та митна системи мають відповідати таким вимогам:

- *простота – мала кількість податків з базою, яка легко ідентифікується, уніфіковані ставки митних зборів;*
- *справедливість – жодних пільг, винятків та привілеїв;*
- *нейтральність – типи податків та способи їх адміністрування не мають викривлювати стимули економічних агентів, підштовхуючи їх обирати сферу, спосіб та структуру діяльності заради ефективної податкової мінімізації;*
- *ефективність (сталість) – податкова система має забезпечувати достатній рівень доходів для підтримки збалансованого (у коротко- та середньостроковій перспективі – профіцитного) бюджету. З урахуванням наявних бюджетних обмежень мова йде про збір податків на рівні 34% ВВП (у 2016 році – 33,8% ВВП, прогноз МВФ). Завдання полягає в тому, щоб досягти цього результату на тлі скорочення кількості податків та їх номінальних ставок;*
- *конкурентоспроможність – зважаючи на складну «кредитну» історію України, її податкова система має бути більш привабливою для інвесторів, аніж системи центральноєвропейських країн та держав з подібним рівнем розвитку.*

Для успіху реформи вона має гарантувати платникам податків незворотність зниження податкового навантаження в середньостроковому періоді (ускладнення процедури підвищення ставок або введення нових податків; можливо, потрібні будуть



## Цільова структура державних видатків

Функції держави	2016, % ВВП	Ціль, % ВВП	Порівняльно – структура видатків у державах – нових членах ЄС (% ВВП, 2014)	Коментарі
Загальнодержавні функції	1,9	2,4	3,2	Підвищення рівня забезпечення державного апарату
Обслуговування боргу	4,5	4,0	2,0	4% від ВВП – прогноз МВФ щодо видатків на обслуговування боргу у 2019–2020 роках
Оборона	2,9	3,2	1,1	Нарощування військових видатків
- військова оборона	2,6	3,0	0,9	
Громадський порядок, безпека та судова влада	3,1	4,0	2,1	Скорочення правоохоронних видатків до європейського рівня
Економічна діяльність	3,2	5,0	5,3	Підвищення інфраструктурних видатків держави
Довкілля	0,3	0,3	0,8	
Житлово-комунальне господарство	0,8	0,8	0,8	
Охорона здоров'я	3,3	2,9	5,0	Фінансування первинної та швидкої допомоги, цільових програм та страхування малозабезпечених
Культура та спорт	0,8	0,8	1,4	
Освіта	5,9	4,4	4,9	Роздержавлення вищої освіти
Соціальний захист	5,5	3,3	6,2	Поступове снасування допомоги з материнства, згортання системи субсидій, адресний підхід з жорсткими критеріями, верифікація
Пенсійне забезпечення	11,2	8,0	7,8	Віднесення до соціального захисту невластивих пенсійній системі виплат, надбавок та доплат, снасування раннього виходу на пенсію, підвищення пенсійного віку або мінімального стажу
<b>СУМА ВИДАТКІВ</b>	<b>43,1</b>	<b>37,0</b>	<b>41,2</b>	

Джерело: Євростат, Державне казначейство України, Міжнародний валютний фонд.

## **ПЛАН ДЛЯ УКРАЇНИ**

конституційні зміни та введення «органічних законів», які мають особливу процедуру та пріоритет). Необхідно також підвести ризик під минулим (податкова та майнова амністія): це дозволить фіскальній службі сконцентруватися на адмініструванні поточних податкових надходжень, а бізнесу – як старому, так і новому – грати за однаковими правилами.

Для успішної детінізації «пряник» амністії та гарантій невідвищення податкового навантаження необхідно доповнити «батоном» – жорсткими й невідворотними санкціями для тих, хто порушує нові правила.

Слід також здійснити повне перезавантаження фіскальної служби за прикладом патрульної поліції. Нові призначення – лише після проходження конкурсів і лише на нові, конкурентоспроможні зарплати. Протягом трьох років чисельність службовців Державної фіскальної служби має бути скорочена з 44 000 до 5 000.

Також необхідно очистити Податковий кодекс від корупціогенних норм.

Незважаючи на прогрес, досягнутий за останні кілька років, українська податково-митна система не є ні простою, ні справедливою, ні нейтральною, ні ефективною, ані конкурентоспроможною.

Цільова модель податкової системи має такий вигляд.

### **ПРОСТОТА— МАЛА КІЛЬКІСТЬ ПОДАТКІВ (7 ЗАМІСТЬ 15)**

- 1 Податок на додану вартість – 20%.
- 2 Податок на прибуток фізичних осіб (об'єднаний з ЄСВ) – у перспективі зі ставкою 20%. Як варіант – податок на прибуток та соціальний податок по 10% кожен. Максимально широка база застосування цих податків.
- 3 Податок на імпорт – нинішні мита, уніфіковані за двома (0 і 5%) чи чотирма (0, 5, 10, 15%) ставками.
- 4 Акцизи.
- 5 Податок на видобуток корисних копалин.
- 6 Корпоративний податок (податок на дивіденди / розподілений прибуток / інше) – 20%. Цей податок не має спотворювати мотивацію бізнесу (вести діяльність в Україні чи за кордоном, вибір сфери діяльності тощо). Навантаження у вигляді подібного корпоративного податку не має перевищувати навантаження на дивіденди (податок на прибуток та соціальний податок).
- 7 Спрощений податковий режим для малого та мікробізнесу, фермерських господарств.

### **СПРАВЕДЛИВІСТЬ**

Уніфікація оподаткування прибутків – незалежно від їх характеру (трудоий, інвестиційний, інший) та джерела походження (локальні, іноземні).

Вирівнювання умов звичайного оподаткування та спрощеної системи. Стівідсоткове запровадження контрольно-касових апаратів, що дозволить ліквідувати «бізнес» з ухиленням від сплати імпорتنних мит та ПДВ.

Введення системи розумних відрхувань для фізичних осіб (можливо, обмежених максимальним значенням) під час здійснення певних витрат – на медичне страхування, освіту, оплату житла тощо.

### **НЕЙТРАЛЬНІСТЬ**

Інвентаризація податкових пільг та закриття лазівок (наприклад, трансфертні

ціни, різні режими оподаткування у сільському господарстві).

### **ЕФЕКТИВНІСТЬ**

Ставки повинні перебувати на рівні, який не стимулює масовий відхід у тінь та дозволяє підтримувати помірні бюджетні витрати на адміністрування податкової системи.

### **КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЬ**

Інвестори мають чітко побачити, що інституційне відставання від розвинутих країн і держав, що розвиваються, компенсується зручністю та стабільністю оподаткування.

## **6. Митна реформа**

У рейтингу Світового банку Doing Business 2016 року за легкістю здійснення міжнародної торгівлі Україна посідає 109-те місце серед 189 держав світу. Митний і прикордонний контроль в Україні у середньому потребує 26 годин при експорті та 72 годин при імпорті (для порівняння – 12 та 9 годин відповідно у країнах Організації економічного співробітництва та розвитку – ОЕСР). Український експортер витрачає 96 годин на підготовку та подання документів, імпортер – 168 годин (порівняно з 3 та 4 годинами у країнах ОЕСР відповідно). В опитуваннях українського бізнесу, які проводить Transparency International, митниця посідає друге місце після податкової служби як найкорумпованіший державний орган.

Реформа митниці дозволить перетворити її на сервісний орган, унеможливити корупцію, скоротити витрати часу та грошей для бізнесу й суттєво підвищити інтегрованість України у світову економіку.

Для досягнення цих цілей необхідно вжити таких заходів.

**Усунення контакту між декларантом і митником.** Функції митниці мають бути розподілені на фронт-офіс та бек-офіс (інспектори Жовтого та Червоного коридорів). Митник обиратиметься автоматичною системою електронної черги.

**Упровадження єдиної електронної автоматизованої системи (ЄЕАС)** дозволить скасувати або мінімізувати людське втручання в процес митного оформлення товарів та знівелює маніпулювання інформацією з корупційними цілями. Єдина система декларування і здійснення митного контролю та митного оформлення з відкритим вихідним кодом забезпечить збирання, аналіз, обробку, зберігання даних і обмін інформацією про товари, що переміщуються через митний кордон України, та осіб, що здійснюють їх декларування, а також управління ризиками шляхом автоматичного визначення митного товарного коридору. Система здійснюватиме такі функції: доступ до історії декларанта, автоматичний вибір для здійснення митних формальностей у визначеному митному коридорі, інтеграція з митними базами інших держав та інших контрольних органів.

#### **Надання митницею платних послуг:**

- *прискорення видачі попередніх рішень;*
- *внесення відомостей у декларацію;*
- *надання статистичної інформації щодо митної вартості товарів;*
- *логістичні роботи, не пов'язані з процесом контролю.*

Доходи від наданих платних послуг мають спрямовуватися на поліпшення інфраструктури й підвищення заробітної плати митників. Це один з критично важливих кроків у боротьбі з корупцією на митниці. Розмір плати за послуги

## **ПЛАН ДЛЯ УКРАЇНИ**

залежатиме не від вартості заявлених товарів, а від приблизної вартості наданих послуг.

**Модернізація системи ризик-менеджменту.** Перегляд наявної системи ризик-менеджменту та ризик-профайлів. Снасування 100%-го документального контролю та запровадження реального Зеленого коридору. Розробка нових профілів ризику для збільшення цілеспрямованості контролю та посилення боротьби з контрабандою.

**Запровадження системи аудиту та контролю після випуску товарів у вільний обіг.** У разі визначення Синього коридору шляхом перевірки виключно однієї операції, що здійснюється відділом митного аудиту регіональної фіскальної служби. Запровадження системного зв'язку між оформленою митною декларацією та податковою накладною.

### **Спрощення процедур у зоні митного оформлення:**

- *можливість подання декларантом електронної декларації через ЄЕАС до прибуття товару або в зоні митного оформлення;*
- *скорочення кількості документів, необхідних для митного оформлення, до двох;*
- *заборона на витребування документів чи відомостей, якщо вони доступні митниці в реєстрах чи базах даних.*

**Інтеграція всіх видів контролю.** Здійснення всіх видів державного контролю (митного, санітарно-епідеміологічного, фітосанітарного, ветеринарного, екологічного та радіологічного) шляхом здійснення спільного й одноразового огляду, відбору проб, контролю та видачі сертифікатів.

**Уніфікація митного тарифу.** Необхідно зменшити кількість адвалорних ставок з 50 (від 0 до 60%) до 4 (0, 5, 10 та 15%) та уніфікувати ставки на схожі товари. Таким чином, митний тариф стане більш зрозумілим для бізнесу, що дасть змогу зупинити маніпуляції з коригуванням заявленої митної вартості товарів.

Реформа митниці має відбутися у два етапи. На першому (від 3 до 6 місяців) необхідно забезпечити законодавчо-організаційні умови задля успішного та швидкого спрощення митних процедур для бізнесу шляхом:

- *внесення законодавчих змін (прийняття закону та приведення у відповідність до нього підзаконних нормативно-правових актів) щодо спрощення митних процедур, запуску модельної зони митного оформлення, законодавчого закріплення можливості надання митницею платних послуг та самофінансування;*
- *модернізації IT-системи для автоматизації та мінімізації людського втручання в процес декларування, розробки нових профілів ризику для збільшення цілеспрямованості контролю й посилення боротьби з контрабандою.*

Другий етап (від 18 до 24 місяців) має бути присвячений:

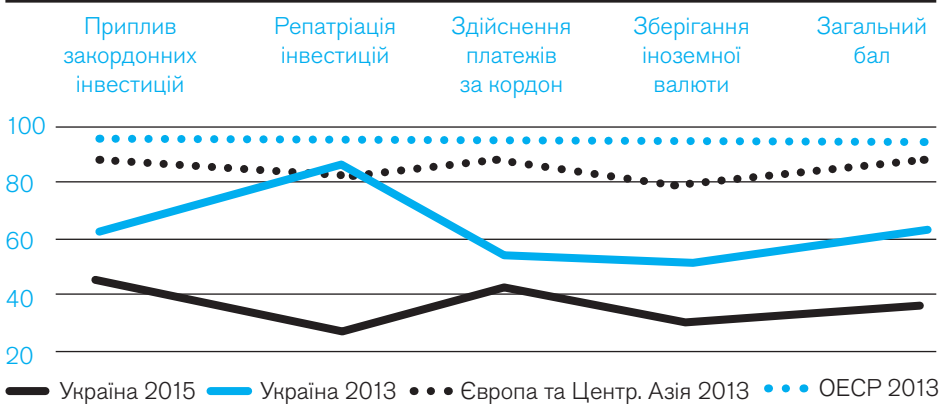
- *запуску зон митного оформлення за зразком модельної зони в усіх областях України, що дозволить здійснювати митне оформлення товарів не у внутрішніх митницях, а безпосередньо при перетині товаром митної території України;*
- *забезпеченню зон митного оформлення відповідною інфраструктурою, повному кадровому оновленню;*
- *упровадженню процесу постаудиту для реальної взаємодії митниці й фіскальної служби.*

## 7. Вільний рух капіталу

Валютне регулювання – один з фундаментальних бар'єрів для економічного розвитку України. Обмежуючи не лише операції з капіталом, але й рутинні поточні транзакції, нинішній режим стримує як експансію вітчизняних експортерів, так і приплив прямих іноземних інвестицій. Країни, з якими Україна конкурує за залучення стратегічних інвесторів, пропонують куди більш привабливі правила трансграничних операцій.

Наслідком такої політики є закріплення сировинного характеру економіки. Виробництво складних товарів, орієнтованих на експорт, потребує імпорتنих компонентів, але, крім ринкових і політичних ризиків, інвестори вимушені враховувати також ризики, пов'язані з бюрократичними бар'єрами на купівлю валюти для імпоротної операції та/або невиконання контракту через валютні обмеження.

### Індекс легкості обміну та переказу валют



Джерело: Світовий банк, Fernandez et al, Центр економічної стратегії

Жорсткість контролю компенсується в Україні необов'язковістю виконання правил. Обмежений доступ учасників ринку до іноземної валюти породжує недобросовісну конкуренцію й величезні потоки корупційної ренти. Так, за офіційними даними, громадяни купують у банках 50-60 млн доларів щомісячно, при тому, що, згідно з економетричними розрахунками, реальний обсяг таких операцій становить 1-1,2 млрд на місяць.

Метою реформи валютного режиму є зняття бар'єри для українського бізнесу, приборати обмеження, які відлякують іноземних інвесторів (валютне регулювання повинно стати більш ліберальним, ніж у країнах, з якими Україна конкурує за інвестиції), та надати громадянам і компаніям доступ до сучасних інструментів заощадження й інвестування.

Перш за все необхідно скасувати Декрет про систему валютного контролю та прийняти закон про валютне регулювання, який передбачатиме мінімум обмежень – і лише на випадок загрози макроекономічній стабільності.

Закон повинен бути законом прямої дії. Усі нормативні акти, не передбачені законом, мають бути скасовані. Необхідно звести до мінімуму дискреційні повноваження НБУ та інших регуляторів, чітко визначити повноваження у разі форс-мажору.

## ПЛАН ДЛЯ УКРАЇНИ

Метою нового режиму є підтримка стабільних правил гри для економічних агентів. «Розвиток економіки», «стимулювання інвестицій в Україну», «недопущення виведення валюти» та «дедоларизація» не є змістовними завданнями, які безпосередньо вирішуються в межах нового регулювання.

**На першому етапі** (паралельно з посиленням фіскальної політики й виходом на профіцитний бюджет) необхідно скасувати всі обмеження на операції за поточним рахунком:

- зняти обмеження на купівлю/продаж готівкової валюти фізичними особами;
- скасувати валютний контроль за експортно-імпортними операціями;
- скасувати правило строку 180/90 днів для розрахунків та обов'язковий продаж валютної виручки;
- скасувати заборону на репатріацію дивідендів і капіталу;
- перевести контроль за валютними операціями з довільного режиму в режим повідомлення (інформація від банків, які обслуговують клієнта, йде в органи статистики, Національний банк України, Державну фіскальну службу та Фінмоніторинг);
- повністю лібералізувати купівлю іноземної валюти юридичними особами (без вимоги декларувати цілі цієї купівлі) та керування залишками коштів на валютних рахунках;
- зняти обмеження для резидентів і нерезидентів на операції з національною та іноземними валютами всередині країни;
- запровадити біржові торги валютою всередині України з тим, щоб базою для встановлення офіційного курсу гривні став курс, який визначається на біржі.

Курсові ризики мінімізуються шляхом збереження позитивної процентної ставки у гривні.

**На другому етапі** повинні бути зняті обмеження за операціями з капіталом.

Прямі та портфельні інвестиції вітчизняного реального сектору і громадян за кордон проводяться в режимі повідомлення фіскальної служби.

Банки й фінансові компанії, які відповідають вимогам пруденційного нагляду, отримують право диверсифікувати свої активи шляхом інвестицій у надійні інструменти за кордоном.

Паралельно з лібералізацією валютного режиму запроваджуються правила ОЕСР щодо Base erosion and profit shifting (BEPS).

## **8. Приватизація та управління держвласністю**

Держава залишається найбільшим власником підприємств та активів в Україні, що створює цілу низку проблем. Державні підприємства/активи є фінансовою основою для політичної корупції. Їх існування перешкоджає розвиткові конкуренції у відповідних галузях, а отже – й у економіці в цілому, у тому числі конкурентоспроможності українських товарів/послуг на зовнішніх ринках. Переважна більшість таких підприємства/активів є збитковими чи використовуються неефективно. Як наслідок, державна казна не отримує потенційно значних надходжень від податків, які вони могли б сплачувати, якби були ефективними.

За останні 11 років в Україні не приватизовано жодного значущого підприємства. У 2015 році казна отримала менше ніж 1% від запланованих

надходжень від приватизації, у 2016-му ці надходження очікуються на рівні 2% від плану. Реформа корпоративного управління у держпідприємствах, узявши непоганий старт у 2015 році, закульгала. Держава навіть уявлення не має про те, скільки в неї активів (які не перебувають у володінні держпідприємств) та яка їхня вартість – зокрема, ідеться про нерухомість, інфраструктуру, природні ресурси тощо.

**Масова приватизація та радикальне поліпшення управління державною власністю дозволять:**

- *мінімізувати політичну корупцію та очистити політичну систему;*
- *підвищити конкуренцію у відповідних секторах (що позитивно позначиться на добробуті споживачів) та конкурентоспроможність української економіки в цілому;*
- *збільшити надходження до бюджету – чи то від продажу цих підприємств, чи то від податків, які сплачуватимуть підприємства, що залишаться державними, але стануть ефективними.*

На першому, підготовчому етапі слід створити достовірний реєстр державних активів, який включатиме державні підприємства та інші активи (нерухомість, інфраструктуру, природні ресурси).

Слід прийняти новий закон про приватизацію, в основу якого буде покладено розподіл держпідприємств на п'ять груп.

**Група 1.** Держпідприємства, які не підлягатимуть приватизації найближчими роками. Для цих підприємств необхідно сформулювати чітку політику власності з перенонливим обґрунтуванням того, чому ними має володіти саме держава (наприклад, із міркувань природної монополії, функцій соціальної політики або національної безпеки). Якщо таких переконливих підстав не сформульовано, підприємство автоматично передається на приватизацію.

Загальне розуміння повинно бути таким, що в цій групі залишиться кілька десятків підприємств. Ця група включає такі підприємства, як Нафтогаз (що зараз відіграє життєво важливу роль у трансформації ринку енергетики й виконує функцію соціальної політики).

**Група 2.** Великі підприємства, які треба реструктурувати перед початком приватизації та/або галузі яких потребують запровадження ефективного регулювання (наприклад, великі інтегровані енергетичні компанії та подібні їм підприємства). Для цієї групи слід якомога швидше розпочати реструктуризацію (або усунути перепони для приватизації), оскільки вся підготовка до приватизації є тривалим процесом (близько 18–24 місяців).

Ця група може включати підприємства в енергетичному секторі – такі як «Центренерго», різні облэнерго, «Укргазвидобування», «Укртрансгаз» (за винятком газотранспортної інфраструктури) та «Енергоатом»; у банківській сфері – «Ощадбанк» та «Укресімбанк»; у транспортній сфері – рухомий склад «Укрзалізниці» та морські порти; а також у сфері послуг – такі як «Укрпошта».

Регульовані держпідприємства слід приватизувати з максимальним залученням великих іноземних інвесторів. Держава повинна взяти на себе зобов'язання трансформувати відповідну галузь згідно з найкращими світовими практиками (зокрема, забезпечити незалежність регулятора та передбачуваність регуляторного режиму).

**Група 3.** Великі підприємства, які можна приватизувати і які не потребують реструктуризації, але для яких необхідно залучити радників, що супроводжуватимуть процес приватизації (наприклад, великі промислові підприємства). Цю групу слід

## ПЛАН ДЛЯ УКРАЇНИ

використати для того, щоб показати, що процес приватизації великих підприємств працює ефективно.

Прикладами підприємств у цій групі є Одеський припортовий завод (ОПЗ), «Турбоатом», «Електроважмаш».

**Група 4.** Невеликі підприємства, які можна приватизувати і які не потребують ані реструктуризації, ані залучення радників. Найбільш придатним механізмом для цієї групи є публічний продаж через електронні аукціони, де єдиним критерієм визначення переможця є ціна.

**Група 5.** Решту підприємств, які не можна приватизувати через те, що до них не існує інтересу з боку інвесторів, слід ліквідувати. Їхні активи слід продати на публічному тендері, використавши надходження для покриття частини їхніх фінансових зобов'язань.

Необхідно активно просувати велику приватизацію (групи 2 та 3) з індивідуальним підходом до кожного великого підприємства, а також приватизацію «легших» підприємств у першу чергу і «складніших» підприємств (здебільшого, у регульованих галузях) в останню чергу.

**Нове законодавство про приватизацію повинно також передбачати:**

- створення приватизаційної агенції, діяльність якої має фінансуватися за рахунок комісійних від продажу держмайна. Фондові державного майна слід сконцентрувати увагу на оренді державної нерухомості та інфраструктури;
- спрощення процедури передання держпідприємств в управління приватизаційної агенції (строк повинен бути скорочений з нинішніх 9–15 до 2 місяців);
- запровадження нового ефективного та прозорого механізму малої приватизації (групи 4 та 5) невеликих держпідприємств та їхнього майна. Продаж та ліквідацію таких підприємств слід завершити протягом двох років.

Протягом півроку у 15 найбільших держпідприємствах (групи 1 та 2) повинні бути сформовані незалежні наглядові ради (тобто такі, в яких більшість місць відведено незалежним членам), а в наступні півроку – ще у 15 таких підприємствах. Паралельно необхідно затвердити правила корпоративного управління держпідприємствами, що стануть еталоном для приватного сектора:

- на постійній основі ці правила діятимуть для групи 1;
- на перехідний період – для групи 2.

Задля покращення управління державною власністю необхідно створити стимули для розпорядників державного майна щодо бережливого його використання: запровадити ринкові ставки оренди для орендарів державної нерухомості, включаючи міністерства та відомства (при цьому суму орендних платежів слід враховувати в бюджетних асигнуваннях). Те саме стосується інфраструктури. Це стимулюватиме державні органи позбуватися зайвого майна.

Потрібно запровадити рівні правила гри для державних та приватних підприємств (єдине законодавство, відсутність політичного втручання в діяльність держпідприємств тощо).

Необхідно створити Фонд національного багатства, який управлятиме державними підприємствами/активами таким чином, аби максимізувати їхню чисту вартість.

Діяльність Фонду мусить бути деполітизовано: зокрема, номінаційний комітет, що обирає членів наглядової ради, повинен складатися з професіоналів із високою



міжнародною репутацією та досвідом роботи на глобальних фінансових ринках. Наглядова рада призначатиме менеджмент фонду. Фонд підзвітний парламентові.

## 9. Аграрна реформа

Метою аграрної реформи є створення умов для потужного економічного й соціального розвитку українського села. Для цього необхідно:

- *донорінно реорганізувати систему державного управління аграрним сектором, включаючи реформу аграрної освіти та науки;*
- *відкрити ринок землі;*
- *запровадити нову державну політику щодо стимулювання підприємництва та соціального розвитку села з метою подолання бідності та нерівності.*

За останні 25 років в українському сільському господарстві так і не було проведено (не завершено) три системні реформи, без яких успішний розвиток агросектору та українського села в довгостроковій перспективі є під питанням.

Перш за все потрібно змінити структуру управління в аграрному секторі.

У кожному обласному і районному центрі України є органи аграрного управління, земельного управління та новоствореної Держспоживслужби. Усі вони підпорядковуються як місцевій владі, так і відповідним центральним органам. Функції цих структур та держслужбовців, які в них працюють, є здебільшого розмитими, а подвійне підпорядкування й відсутність будь-яких інструментів впливу на прийняття аграрно-політичних рішень призвели до того, що єдиною функцією, яку вони виконують, залишається підготовка статистичної звітності для центральних органів влади. Якщо додати до держслужбовців різного рівня ще й працівників з підпорядкованих їм організацій, таких як лабораторії, то виявляється, що в системі управління сільським господарством зайнято понад 50 000 осіб.

Усі обласні й районні управління сільського господарства та пов'язані з ними установи й відомства мають бути ліквідовані. На їх місці необхідно створити 24 центри управління АПК, підпорядкованих напряму Міністерства аграрної політики. Нові структури мають бути перенесені з обласних центрів до міст обласного підпорядкування, щоб знизити вплив на них державних адміністрацій. Вони повинні отримати функції збирання аграрної статистики та економічного аналізу діяльності підприємств, повноваження з контролю за розподілом субсидій, земельними питаннями, питаннями в підпорядкуванні Держспоживслужби.

Система аграрної статистики залишилася на рівні радянських часів. Вона концентрується на валових показниках і не аналізує фінансово-економічні показники сектору. Попри це ніхто в країні не може точно сказати, скільки в державі виробляється молока або картоплі, адже значна частина продукції виготовляється домогосподарствами і аграрна статистика враховує її лише шляхом екстраполяції. Але основна проблема – це навіть не натуральні показники. При ухваленні політичних рішень влада не має адекватної картини щодо фінансово-економічних показників аграрних підприємств.

Для реформування аграрної статистики є сенс скористатися досвідом Європейського Союзу, де запроваджено систему FADN (The Farm Accountancy Data Network). Вона спирається на мережу тестових підприємств, на прикладі роботи яких збирається інформація. Кожне тестове підприємство отримує гроші за надання правдивих даних щодо своєї діяльності. В Україні тестові підприємства

## ПЛАН ДЛЯ УКРАЇНИ

треба відбирати не тільки за напрямом їхньої діяльності, але й за розміром та місцезнаходженням. Статистика має відображати дані про сільськогосподарське виробництва передусім на основі економічних показників.

Українська система аграрної науки й освіти включає величезну кількість вищих навчальних закладів різних ступенів, понад 170 науково-дослідних інститутів Національної академії аграрних наук (НААН) разом з більш ніж 500 000 га земель сільськогосподарського призначення, понад 100 000 студентів та близько 50 000 викладачів, науковців і службовців. Ця система працює майже вхолосту: в агросекторі зберігається дефіцит кадрів, майже відсутні публікації у світових рейтингових наукових виданнях і майже втрачені всі прикладні наукові розробки в агросекторі. Інноваційно-технологічний ривок за прикладом Бразилії можливий лише за умови повноцінної реформи освіти й науки в АПК. Вона передбачає повний міжнародний аудит діяльності НААН та її реорганізацію. У державній власності повинні залишитися до 10 науково-дослідних інститутів, що покажуть найкращі наукові результати. Вони мають бути підпорядковані напряму Мінагрополітики.

Зменшення кількості регуляторних актів у сільському господарстві та скорочення до 100 000 чиновників і працівників сфери державних органів АПК дозволить повністю позбавитися корупції в органах державного управління агросектором. Одночасно Мінагрополітики зможе ухвалювати рішення на основі фактичних економічних показників агропромислових підприємств та наукового аналізу підпорядкованих йому структур.

Відкриття ринку землі потрібно почати з ділянок, які належать самій державі. Саме з орендою землі, яка належить у першу чергу НААН, аграрним університетам та іншим вищим навчальним закладам, пов'язані найбільші корупційні схеми. Цю землю треба терміново виставляти на аукціони – для цього слід прийняти лише один закон.

Завдяки земельним аукціонам можна буде зрозуміти, скільки саме коштує українська земля. Через один-два роки після проведення перших аукціонів мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення має бути скасовано. Таким чином земельну реформу можна буде завершити за два роки, а економіка країни отримає, за підрахунками експертів, близько \$25 млрд таких необхідних зараз інвестицій.

Аграрна реформа не призведе до поглиблення соціальних проблем, якщо з відкриттям ринку землі сільська місцевість отримає нові перспективи для розвитку.

Сільська місцевість, де зараз проживає майже третина населення України, цілком прив'язана до сільського господарства. Її соціально-економічна відсталість (порівняно з містами) обумовлена низкою якістю інфраструктури (школи, дитсадки, дороги, медичні установи); а також тим, що у сільській місцевості майже не залишилося молоді.

Соціальний розвиток села прискориться, якщо «відв'язати» його від сільського господарства, продуктивність якого неминуче зростатиме, а кількість працівників зменшуватиметься. Для того щоб у сільській місцевості з'явилися альтернативні робочі місця, може бути розглянута можливість запровадження спеціального податкового режиму для тих, хто будуватиме новий бізнес на селі.

В Україні є безліч сіл, які мають не тільки історичне та культурне значення, але й природні можливості для відпочинку жителів великих міст. Туризм має надати міцний імпульс розвитку підприємництва на селі.

Ще один канал прибутку для сільського населення – виробництво органічної продукції. У Німеччині, яка є одним з лідерів органічного виробництва у світі, жителі

міста замовляють таку продукцію безпосередньо у фермерів. У більшості випадків такий фермер є одноосібником. Така тенденція з'явиться і в Україні. Заможні жителі великих міст – таких як Київ, Одеса, Львів і Харків — шукатимуть високоякісні продукти в українських фермерів. Державна підтримка такої діяльності матиме форму інвестицій у дорожню інфраструктуру.

## 10. Дебюрократизація

Тема усунення бар'єрів для ведення бізнесу (дерегуляція) не сходить з вуст керівників української держави протягом останнього десятиріччя. Незважаючи на це, а також на поступове поліпшення позицій України в рейтингу Світового банку Doing Business, діловий клімат у країні залишається вкрай незадовільним. Про це свідчать низький рівень інвестицій та найвищий в Європі рівень корупції.

Необхідно задіяти нові підходи. Наголос має бути зроблено на усуненні найбільших бар'єрів, а не на боротьбі з дрібними незручностями, що не зачіпають серйозних бюрократичних/олігархічних інтересів. Суть нової політики – радикальний демонтаж наявної бюрократичної машини. На відміну від «дерегуляції», що може тривати десятиріччями, дебюрократизація має бути націленою на досягнення швидких і переконливих результатів.

Після досягнення перших успіхів необхідно розпочати розбудову принципово нового механізму державної підтримки конкурентоспроможності української економіки. Держава повинна зосередитися на поступовому усуненні бар'єрів для необмеженого кола суб'єктів економічної діяльності, надійно блокуючи запровадження нових невиправданих обмежень.

Нижче перераховані декілька напрямів «перших ударів» у боротьбі з олігархо-бюрократичною машиною. Цей список ніяк не є вичерпним.

Докорінно має змінитися регулювання **містобудівної діяльності**. Контроль державних та самоврядних чиновників у будівництві залишається тотальним. Кращі архітектори провідних країн не можуть працювати в Україні під власним ім'ям без проходження додаткових обтяжливих процедур. Органи охорони культурної спадщини діють поза межами загальних, установлених містобудівним законодавством процедур, на підставі спеціальних, корупційно орієнтованих нормативно-правових актів. Державна архітектурно-будівельна інспекція (ДАБІ) стала найбільшим символом корупції в Україні й повністю себе дискредитувала.

### **Кардинальне вдосконалення правових механізмів здійснення контролю й нагляду у сфері будівництва серед іншого передбачає:**

- 1 Чітне відмежування архітектурно-будівельного контролю від державного архітектурно-будівельного нагляду; контроль має стати сертифікованим видом професійної містобудівної діяльності, що обов'язково здійснюється на договірних засадах із забудовником з правом безперешкодного доступу на підконтрольний об'єкт архітектури; нагляд, залишаючись у віданні держави (при цьому ДАБІ як окремий центральний орган виконавчої влади ліквідується), місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, повинен бути спрямований на дотримання відповідних вимог законодавства особами, які здійснюють сертифікацію та архітектурно-будівельний контроль;
- 2 Детальну регламентацію вимог до створення, реєстрації, повноважень і припинення самоврядних організацій у сфері містобудування;

## ПЛАН ДЛЯ УКРАЇНИ

- 3 Визначення видів ліцензованої діяльності та об'єктів сертифікації на законодавчому рівні разом з підставами їх позбавлення;
- 4 Автоматичну (за їх заявою) видачу кваліфікаційних сертифікатів архітекторам, які мають право на виконання відповідних послуг за законодавством країн ОЕСР;
- 5 Визнання того, що створення телекомунікаційних об'єктів і монтаж обладнання в/на наявних будівлях і спорудах без зміни їх основних параметрів та конструктивної цілісності не є містобудівною діяльністю;
- 6 Встановлення на законодавчому рівні змісту, порядку видачі та процедури оскарження містобудівних умов і обмежень, встановлення публічного характеру та єдиного джерела надання даних містобудівного кадастру;
- 7 Реєстрацію будівельних декларацій не чиновниками, а під власну відповідальність сертифікованими особами онлайн на офіційному сайті відповідного центрального органу виконавчої влади.

Радикального вдосконалення потребують чинні форми **державного нагляду** (контролю) у сфері господарської діяльності. Основними формами такого контролю мають стати моніторинг та перевірка. Моніторинг полягатиме у спостереженні з боку органу державного контролю за діяльністю суб'єкту господарювання без права будь-яким чином обмежувати цю діяльність або перешкоджати їй. Моніторинг провадиться шляхом збору, аналізу відомостей про господарську діяльність із використанням загальнодоступних джерел, аналізу звернень та скарг. Перевірка здійснюється за результатами проведеного моніторингу та лише на підставі судового рішення й полягає у з'ясуванні органом державного контролю фактичного стану дотримання встановлених законодавством вимог у певній сфері господарювання.

Прозорість процедур і результатів проведення перевірок забезпечується закріпленням за органами державного контролю обов'язку готувати й щорічно оприлюднювати на офіційному веб-сайті звіти про подані до суду позовні заяви щодо вжиття заходів державного контролю за минулий рік та результати перевірок, а також документи й матеріали про проведені заходи державного контролю.

**Користування надрами** є однією з найбільш закритих і складних сфер для ведення бізнесу в Україні. Інформація про геологічні ресурси та запаси і користувачів надр не оприлюднюється, отримання спеціального дозволу на користування надрами – тривалий і складний процес, що призводить до тінізації бізнесу, зростання рівня корупції та виснаження природних ресурсів.

Мета реформи – створення прозорої, простої та зрозумілої системи, зменшення надмірного державного впливу на галузь, підвищення конкуренції та легалізація відносин у сфері користування надрами. Для цього необхідно:

- *створити загальнодержавну й регіональні інтерактивні карти надр, що відображатимуть відомості про користувачів надр та ділянки, які перебувають у користуванні, а також дозвіл на користування якими може бути отримано;*
- *спростити порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами шляхом запровадження прозорої процедури електронного аукціону;*
- *встановити чіткі строки для отримання спеціального дозволу і строки, на які вони надаються;*
- *скасувати гіричний відвід як окремих дозвільний документ.*

Наявній **системі адміністративних послуг**, що здійснюються чиновниками, притаманні такі системні недоліки, як тяганина, черги й високий рівень корупції.

Позбавитися цих вад можливо тільки за рахунок демонополізації. Необхідно розширити коло суб'єктів адміністративних послуг, забезпечити відкритість їх інформаційних систем, створити механізми їх взаємної конкуренції за право обслуговування громадян та організацій, запровадити принцип екстериторіальності та надання послуг в електронній формі.

## 11. Реформа енергетичного сектору

Метою реформи є створення енергетичних ринків, що забезпечують постачання споживачам якісних і доступних енергетичних ресурсів та енергетичну незалежність держави.

Україна вже рік не імпортує природний газ із Російської Федерації. Це було досягнуто на тлі значної енергонеєфективності (енергоємність ВВП України втричі вища, ніж у Польщі або Угорщини).

Загалом більшість реформ в енергетичному секторі відбуваються в нафтогазовій галузі та електроенергетичному секторі. Основним недоліком є низький темп запровадження необхідних змін, гальмування приватизації в енергетичному секторі, а також спротив державних і приватних монополістів щодо відкриття ринків.

**Стратегічними цілями реформування енергетичного сектору України є:**

- *лібералізація енергетичних ринків;*
- *приватизація та належне державне регулювання;*
- *забезпечення енергонеалежності та стрімке підвищення рівня енергоефективності.*

**Лібералізації енергетичних ринків можна досягти, здійснивши два зазначених нижче кроки.**

- 1 Забезпечення рівного доступу до споживача для державних та приватних підприємств, підвищення прозорості та рівня конкуренції.  
Завдання для досягнення цієї цілі включають реорганізацію енергетичних ринків (природний газ, нафта, вугілля, електроенергія) та прийняття і впровадження відповідного законодавства (про ринки природного газу, електричної енергії, вугілля); реструктуризацію та/або демонополізацію державних енергетичних підприємств (НАК «Нафтогаз України», ПАТ «Укргазвидобування», ПАТ «Укртрансгаз», ДП НАЕК «Енергоатом», НЕК «Укренерго», ДП «Енергоринок» та їхніх «дочок») для виконання ними функцій відповідно до потреб нових моделей енергетичних ринків; відокремлення виробництва, транспортування та дистрибуції від інших видів діяльності на ринках газу та електроенергії.
- 2 Забезпечення ринкових цін на всі первинні енергоресурси та встановлення економічно обґрунтованих тарифів.  
Це передбачає доведення цін на всі первинні енергоресурси (включаючи газ та вугілля) до ринкового рівня, запровадження системи електронних торгів; удосконалення державної підтримки вугільного сектору аж до забезпечення його самоопунності (підтримка може надаватися виключно для запобігання заводу шахт і вирішення екологічних питань); уніфікацію та приведення до економічно обґрунтованого рівня цін і тарифів на газ, електроенергію та теплову енергію для всіх споживачів (включаючи домогосподарства), скасування перехресного субсидування; введення в дію ефективної системи цільового субсидування для «вразливих споживачів» – монетизації субсидій.

**Швидка приватизація енергетичних компаній та забезпечення належного державного регулювання передбачає:**

- приватизацію або реорганізацію державних підприємств для управління ними відповідно до міжнародних кращих практик (приватизація всіх вугільних шахт, теплових електростанцій та розподільчих електричних та газових мереж (обленерго, облгази); корпоратизація основних державних енергетичних компаній, впровадження стандартів корпоративного управління відповідно до рекомендацій ОЕСР; залучення приватних інвесторів до атомного комплексу);
- прозоре та ефективне регулювання енергетичних ринків досягається шляхом запровадження та забезпечення належної роботи незалежного регулятора, а також розробки й оприлюднення структури тарифів на оплату газу, електроенергії та тепла.

**Забезпечення енергонезалежності та стрімке підвищення рівня енергоефективності потребують:**

- диверсифікації джерел постачання для всіх енергетичних ресурсів. Частка одного джерела в загальному обсязі імпорту не повинна перевищувати 30%. Потрібно також синхронізувати енергосистему України з енергетичними системами ЄС та суттєво знизити споживання газу;
- збільшення власного виробництва енергоресурсів – завдяки створенню сприятливого бізнес-середовища (спрощенню доступу до надр та підвищенню ефективності оподаткування);
- суттєвого зниження енергоємності ВВП шляхом запровадження 100%-го обліку споживання енергоресурсів; кредитування енергозбереження; запровадження механізму ЕСНО; монетизації субсидій; енергетичної модернізації житлового фонду та об'єктів комерційної нерухомості.

**Окремі уваги потребує найменш реформована галузь – вугільна.**

Державні шахти, які залишилися на підконтрольній українській владі території, досі отримують дотації на відшкодування витрат через високу собівартість виробленої продукції, ціни на енергетичне вугілля встановлюються у «ручному режимі».

**Основною метою реформи вугільної галузі є забезпечення самоокупності видобутку вугілля та скорочення в перспективі трьох років державної підтримки до мінімального обсягу (тільки для цілей водовідливу та захисту навколишнього середовища). Реформа вугільної галузі включає:**

- 1 Швидку приватизацію всіх вугледобувних підприємств без розподілу на групи за інвестиційною привабливістю;
- 2 Закриття або консервацію всіх шахт, які не вдалося приватизувати;
- 3 Забезпечення державної підтримки вугільної галузі, оптимізованої на принципах:
  - заборони підтримки модернізації/технічного переоснащення шахт, будівництва нових шахт та шахт, переданих в оренду й концесію;
  - фіксації щорічного загального обсягу підтримки вугільної галузі на три роки в розмірі, що не перевищує поточний рівень, без урахування непідконтрольних територій, передбачаючи щорічне зменшення (не менше ніж на 35%) видатків на видобування вугілля та одночасне збільшення (не менше ніж на 35%) обсягу видатків на охорону праці, захист

навколишнього середовища, реструктуризацію галузі й соціальну підтримку працівників, що вивільняються;

- заборони всіх видів підтримки галузі (окрім цілей водовідливу та захисту навколишнього середовища), починаючи з 2021 р.

**Упровадження біржової торгівлі вугіллям задля переходу до ринкового ціноутворення на енергетичне вугілля.**

## III. Сучасна держава

### 12. Реформа державної служби

Якість державного управління – одне з найслабших місць України. У свіжому рейтингу Всесвітнього економічного форуму The Global Competitiveness Index 2016/2017 за показниками, пов'язаними з якістю держуправління, Україна помітно відстає від більш успішних сусідів. За показником «нецільове витрачання державних коштів» Україна – 120-та зі 138 країн, «фаворитизм у рішеннях держслужбовців» – 109-та, «марнотратність у державних видатках» – 129-та, «прозорість вироблення державної політики» – 99-та.

Спроба реформування системи державного управління виключно через прийняття нового Закону про державну службу окремо від змін у структурі та функціях державної влади, відсутність політичної волі запустити в дію механізми оновлення державної служби, передбачені Законом, та нездатність залучити ресурси для суттєвого підвищення рівня оплати праці державних службовців призвели до створення умов для консервації чинної олігархічно-бюрократичної системи.

Головна мета реформи – побудова компактної, професійної, сумлінної та добросовісної, політично нейтральної державної служби. Працівники цієї системи повинні бути в змозі швидко ухвалювати рішення й ефективно управляти державними ресурсами на користь громадян. На держслужбі необхідно запровадити культуру сервісу та служіння.

#### **Створення сучасної державної адміністрації передбачає:**

- суттєве скорочення функцій державних органів влади, передання належних повноважень органам місцевого самоврядування, упровадження ринкових механізмів управління ризиками замість інструментів адміністративного контролю;
- алгоритмізацію більшості сервісних функцій та зменшення людського фактору при ухваленні дозвільних та сервісних рішень;
- скорочення на 60% чисельності державних службовців;
- упровадження системи регулярної оцінки реального рівня доходів у комерційному секторі та підвищення рівня доходів державних службовців до середньоринкового рівня оплати праці кваліфікованих фахівців недержавного сектору;
- перепризначення та найняття держслужбовців на конкурсних засадах;
- упровадження інструментів контролю (у тому числі – громадського) за діяльністю державних службовців, їх витратами та способом життя;
- упровадження системи незалежного моніторингу ставлення суспільства до якості нової державної служби;
- ключовий принцип при оновленні держслужби – «призначення тільки на нові зарплатні».

**Формула оновлення персонального складу державної служби має базуватися на чотирьох принципах:**



- 1 Гідна винагорода (на рівні, що забезпечує залучення фахівців і створює нечутливість до спокуси зловживання службовим становищем)
- 2 Гідним працівникам (тим, кого відібрано на державну службу за допомогою об'єктивних та прозорих конкурсів, або тим, хто, уже перебуваючи на державній службі, пройшов додаткову спеціальну перевірку)
- 3 В обмін на персональну відповідальність за результати та прозорість роботи (запровадження практики персонального публічного планування діяльності та звітності на рівні керівного складу центральних органів виконавчої влади)
- 4 Публічний контроль доходів та витрат.

Необхідно впровадити жорстке покарання за приховування доходів і витрат, а також незаконне збагачення державних службовців. Державний службовець втрачає право на доплати та (у майбутньому) на додатковий соціальний захист у разі доведеного звинувачення в корупційних діях або порушення присяги державного службовця. Слід також створити механізм контролю конфліктів інтересів, що передбачатиме негайне призупинення рішень та дій за участю державних службовців, щодо яких виявлено конфлікт інтересів, та обов'язковий перегляд усіх рішень, ухвалених за участю такого державного службовця.

**На першому етапі реформи (3–6 місяців)** потрібно забезпечити законодавчо організаційні умови задля успішного та швидкого реформування державного апарату. Для цього необхідно:

- створити під безпосереднім керівництвом прем'єр-міністра тимчасовий орган з широкими повноваженнями для розробки нової структури органів державної влади, визначення виключного переліку їх функцій, підготовки та прийняття змін до Закону про центральні органи виконавчої влади й регламент Кабінету Міністрів. У подальшому цей орган має координувати й контролювати швидкість та якість змін у системі;
- прийняти пакет тимчасових змін до Закону про державну службу, що уможливлять швидке реформування й наповнення державної служби новими кадрами, або спеціальний закон про оновлення державної служби;
- створити фонд реформування державної служби за рахунок фінансування вітчизняними та іноземними донорами, кошти з якого спрямовуватимуться на тимчасові доплати державним службовцям та впровадження сучасних інструментів організації роботи державних органів;
- запровадити механізм добровільної згоди державних службовців на додатковий контроль за їх діяльністю, витратами та способом життя в обмін на додаткову винагороду;
- розробити короткострокові програми початкової підготовки та перепідготовки державних службовців (основи права, основи публічного управління, основи проектного управління та управління людськими ресурсами);
- перетворити Національну агенцію з питань державної служби на фаховий орган управління людськими ресурсами державної служби.

**Другий етап тривалістю 18–24 місяці** має бути присвячений швидкому оновленню якості державних службовців і вивільненню державних службовців, що виконували зайві функції, не відповідають новим вимогам та/або відмовляються від взяття на себе добровільних зобов'язань щодо контролю діяльності, витрат і

### 13. Реформа науки

Стан наукової сфери України з кожним роком стає все більш критичним. Умови праці дослідників та наявна дослідницька інфраструктура практично унеможливають отримання результатів світового рівня. Перспективна молодь все рідше обирає професію науковця, а найкращі з тих, хто отримує вищу освіту, не пов'язують своє майбутнє з Україною. Відсутність системної політики поєднується із забюрократизованістю наукової діяльності. Державні ресурси, що виділяються на науку, використовуються неефективно. Відсутність чіткої демаркаційної лінії між наукою та псевдонаукою, а також засилля плагіату на всіх рівнях підривають довіру суспільства до наукового знання.

Підтримка живих точок генерації наукового знання сприятиме оздоровленню усіх сфер суспільства – від вищої освіти до бізнесу та політики. Також слід пам'ятати, що наука в державі потрібна для існування власної експертизи високого рівня, а самі вчені є обличчям України на міжнародній арені.

Метою реформи є оздоровлення наукової сфери, посилення ролі науки в суспільстві та економіці, повноцінна інтеграція українських дослідників до світового наукового простору.

#### **Критеріями успіху в середньостроковій перспективі стануть:**

- забезпечення фінансування Національного фонду досліджень на рівні 0,1% ВВП;
- зростання обсягу залучених на наукові розробки коштів від бізнесу до не менш ніж 0,5% ВВП;
- децентралізація системи присудження наукових ступенів і вчених звань та скасування державних доплат за них, натомість перегляд тарифної сітки й надання гідних заробітних плат тим, хто робить справжню науку;
- позбавлення наукових ступенів та вчених звань осіб, у чий наукових роботах або дисертаціях було виявлено плагіат, звільнення посадових осіб із доведеними фактами академічної недоброчесності;
- суттєве зростання довіри суспільства до науки (з 51% до понад 70%);
- побудова нової системи оцінювання наукової діяльності у ВНЗ та наукових установах на основі кращих європейських і світових практик із залученням міжнародних експертів;
- переформатування всієї мережі державних наукових установ за результатами оцінювання;
- дебіюрократизація наукової діяльності;
- омолодження керівного складу усіх державних наукових установ;
- інтеграція в європейський дослідницький простір шляхом реалізації його пріоритетів;
- втілення стратегії підтримки цифрових технологій для розвитку «відкритої науки» та «відкритих інновацій».

Модернізація української науки має початися з формування цілісної картини її стану. Для цього Науковий комітет Національної ради з питань науки та технологій (далі – Національна рада) повинен створити нову систему оцінювання наукової діяльності й запустити процес оцінювання всіх державних наукових установ з обов'язковим залученням іноземних експертів. Результатом цього оцінювання має стати оптимізація мережі наукових установ та їх структури.

Одночасно необхідно провести незалежний аудит майнового стану державних наукових установ із залученням міжнародних експертів. Майно або кошти, вивільнені в результаті оптимізації наукової сфери (наприклад, реорганізації наукових установ), мають бути акумуляовані для побудови сучасної дослідницької інфраструктури та її інтеграції до європейських дослідницьких інфраструктур.

Імплементация на національному рівні Дорожньої карти європейського дослідницького простору 2015–2020 дозволить Україні залучити до модернізації своєї наукової сфери ресурси ЄС: міжнародну експертизу, дослідницьку інфраструктуру, обмін знаннями та технологіями.

Держава повинна гарантувати стабільне фінансування науки, яке має складатися з двох компонентів: базового й конкурсного (проектного). Рішення щодо розподілу між цими компонентами ухвалюватиме Кабінет Міністрів на основі рекомендацій Національної ради. Основним інструментом розподілу конкурсного фінансування має стати Національний фонд досліджень. Після реорганізації «науки при міністерствах» виконання науково-дослідних тем, потрібних органам виконавчої влади, замовлятиметься виключно через Фонд.

Наукові установи мають отримати право на вихід зі статусу бюджетних організацій зі збереженням статусу неприбуткових організацій, відповідних податкових пільг та можливості подаватися на конкурси Фонду.

Необхідно забезпечити державну підтримку створення університету нового типу з високим рівнем наукових досліджень (Академічний університет). Законодавчий статус дослідницького університету має бути скасований, натомість ВНЗ та вчені з них матимуть можливість брати участь у конкурсах Фонду.

Потрібно реалізувати курс на нульову толерантність до плагіату. Установлення факту плагіату чи іншого виду академічної недоброчесності має бути приводом для позбавлення наукового ступеня. У разі виявлення таких фактів щодо осіб, що беруть участь у відборі на посади держслужбовців та нерівні посади в усіх гілках державної влади або працюють на таких посадах, а також керівників наукових установ і ВНЗ, ці особи будуть позбавлені права брати участь у конкурсі або звільнені з посади.

Необхідно переглянути оплату праці науковим і науково-педагогічним працівникам, скасувавши державні доплати за науковий ступінь та вчене звання, натомість підвищивши посадові оклади. Скасувати такі доплати всім, хто не працює на наукових або викладацьких посадах. Передбачити статуси постдока та емерітуса.

Мають бути створені механізми формування відкритого ринку праці для вчених з метою переходу від brain drain до brain circulation. Одним із них має стати створення конкурсних програм для залучення молодих фахівців, які отримали ступінь за кордоном, на постдок-позиції в наукові установи та університети України. Необхідно також створити програми системного налагодження співпраці з «науковою діаспорою», у тому числі для експертизи проєктів. Має бути здійснено лібералізацію доступу іноземних громадян до ринку праці і отримання освітніх послуг, що передбачає спрощений порядок отримання віз і видів на проживання, гранти на навчання й дослідження.

## **14. Реформа вищої освіти**

Вища освіта залишається одним з останніх bastionів планової економіки в Україні. Тож не дивно, що з українських університетів виходять не підготовлені до успіху на життєвому шляху випускники, а власники «папірця», які в більшості випадків

## **ПЛАН ДЛЯ УКРАЇНИ**

мають надто низьку кваліфікацію для того, щоб досягти успіху на ринку праці.

Українська система вищої освіти вкрай марнотратна. Державні видатки на вищу освіту досягають 1,4% ВВП – це на 40% вище, ніж у країнах Центральної Європи, які випереджають Україну за рівнем добробуту. За показником «частна випускників шкіль, які навчаються у ВНЗ», Україна посідає 11-те місце у світі: вищу освіту охоплено 82,3% молоді. Для порівняння: в Угорщині цей показник дорівнює 53,2% (51-ше місце у світі), Японії – 62,4% (42-ге місце), Німеччині – 65,5% (35-те місце). Марнотратство проявляється також у величезних непродуктивних витратах часу – викладачів, які викладають незрозуміло що, і студентів, які навчаються незрозуміло чого.

Метою реформи вищої освіти є створення конкурентного середовища, яке забезпечує максимальну віддачу від державних видатків і створення стимулів для виробництва якісних продуктів/послуг у певному секторі. Вища освіта має бути максимально адаптивною і враховувати темп технологічних та культурних змін – реформа повинна бути проведена «раз і назавжди», а не перетворитися на перманентний процес. Із фабрик липових дипломів та застарілих компетенцій українські ВНЗ мають перетворитися на соціальний ліфт для молоді, центри пожиттєвої освіти для громадян усіх вікових категорій, джерело експертизи, яка відповідає сучасним стандартам, та прикладних досліджень для держави, бізнесу, суспільства.

Реформа вищої освіти покликана перетворити українські ВНЗ на «підприємства», орієнтовані на розвиток та успіх. Задля досягнення цієї мети систему управління державними ВНЗ необхідно докорінно змінити.

У ВНЗ, які претендують на державне фінансування, необхідно створити сильні наглядові ради, функція яких – визначення стратегії, призначення керівництва ВНЗ, контроль над бюджетом та реалізацією стратегії закладу. Цей етап повинен бути завершений протягом 6–9 місяців.

Членами наглядової ради можуть стати представники співтовариств випускників, бізнесу, муніципалітетів та регіонів, на території яких розташований ВНЗ.

Стратегії ВНЗ повинні бути фінансово збалансовані та можуть передбачати рішення про приватизацію.

Відомчі ВНЗ існуватимуть лише у сфері оборони й безпеки.

ВНЗ, в яких повноважні наглядові ради не створені, переходять під пряме управління Міністерства освіти і науки України, щодо них ухвалюється рішення про приєднання до інших вузів, приватизацію або ліквідацію.

Паралельно скасовуються вимоги, які перешкоджають виходу на ринок приватних університетів.

На наступному етапі відбувається консолідація ВНЗ й остаточне затвердження рівних правил гри для всіх учасників ринку. Слабкі державні ВНЗ зливаються з сильними, надлишкова інфраструктура (будівлі та земельні ділянки) продаються з молотка. Нові набори студентів – за новими правилами, старі довчаються в укрупнених ВНЗ.

### **У новій системі державне фінансування надходить у ВНЗ за двома каналами:**

- 1 Держава фінансує освітні програми, а не утримання будівель та викладацьких колективів;
- 2 Держава фінансує кращих студентів, тобто створює стимули до отримання знань, а не «папірців».

Інститут державного замовлення на підготовку фахівців певного профілю геть застарів і повинен бути ліквідований. Він призводить до закріплення архаїчної структури освітніх програм і дезорієнтує молодь.

Держава впливає на якість освітніх програм за допомогою екзаменів на заміщення вакантних посад на державній службі – громадянській, правоохоронній та військовій, а також кваліфікаційних вимог, які підлягають якісному контролю, до професій, пов'язаних з ризиком для життя і здоров'я (охорона здоров'я тощо). Функція контролю додержання цих вимог переходить до саморегульованих організацій.

Реформа корпоративного управління й системи стимулів робить безглуздою дріб'язкову опіку нових ВНЗ з боку Міністерства освіти. Найбільш очевидні заходи з дерегулювання такі:

- скасування дипломів державного зразка й відповідного регулювання;
- інвентаризація та радикальне скорочення кваліфікаційних вимог до претендентів на посади в державному секторі;
- скасування обов'язкових вимог до претендентів на посади у ВНЗ (доцентів, професорів тощо);
- усі доплати «за звання» та стипендії фінансуються самими вузами;
- лібералізація вимог до curriculum за окремими дисциплінами;
- скасування вимог, не пов'язаних безпосередньо з отриманням вищої освіти (наприклад, щодо наявності приміщень, де студенти можуть займатися фізкультурою, чи гуртожитку).

## **15. Реформа системи охорони здоров'я**

Усупереч деклараціям українська медицина не є ні безоплатною, ні державною. Для пацієнтів це виливається в непередбачені та неконтрольовані витрати, а державні медичні заклади залишаються закритими для інвестицій.

Реформа повинна починатися з відмови від міфів та ілюзій. Необхідно будувати систему охорони здоров'я, виходячи з реалістичної оцінки фінансових можливостей громадян і держави.

Сукупні витрати на медицину в Україні – державні та «з власної кишені» – складають трохи більше \$200 на особу на рік. Частки приватних і державних витрат приблизно рівні. У найближчому майбутньому ні держава, ні населення не зможуть суттєво збільшити ці витрати. Через це реформа охорони здоров'я повинна ставити на чільне місце різке підвищення ефективності системи за рахунок кардинальної зміни стимулів – як пацієнтів, так і медичних закладів. На цьому етапі максимальну віддачу забезпечить вивільнення неефективно використовуваних ресурсів та включення ринкових механізмів при виробництві, фінансуванні та споживанні медичних послуг.

При заданому бюджетному обмеженні необхідно домогтися підвищення якості медичної допомоги, а також залучення в цю сферу сучасних інвестицій і технологій. У держави немає ні фінансових, ні управлінських можливостей для реалізації цих цілей, тому в нас просто немає іншого вибору, окрім лібералізації системи, допуску приватних інвесторів у державні заклади й розвитку конкурентного ринку страхових медичних послуг.

Ринок приватних медичних послуг активно розвивається в Україні вже зараз. Приватні компанії надають широкий спектр медичних послуг від простої діагностики до стаціонарного лікування. На ринку добровільного медичного

## ПЛАН ДЛЯ УКРАЇНИ

страхування можна знайти страхові продукти, які включають основні види медичної допомоги вартістю 2 500–3 000 гривень на особу на рік. Практично стільки ж витрачає на одну особу на рік держава. Теоретично держава могла б придбати за ці гроші приватну страховку для всього населення.

На даному етапі 100%-ве покриття населення державними страховками неможливе, оскільки частина державних грошей витрачається на здійснення функцій, які неможливо скоротити. Крім того, відповідно до рекомендацій ВООЗ, необхідно забезпечити універсальний доступ населення до первинної допомоги, що є особливо важливим для сільських районів.

Наша політика має бути спрямована на максимальне скорочення прямих державних витрат. Слід залишити тільки те, що дійсно потребує державної координації та інтервенцій: програми з ВІЛ, туберкульозу, вакцинація, рідкісні орфанні захворювання. Усі ці програми повинні бути орієнтовані на надання послуг, а не на утримання наявної мережі.

Що ж стосується первинної допомоги, необхідно запровадити модель, за якою муніципалітет / об'єднана громада мають фінансові та юридичні механізми, які дозволяють їм створювати у себе дільниці первинної та невідкладної допомоги і змінювати лікаря та стимулювати якість його роботи через різноманітні фінансові заохочення. Якщо на реалізацію цих цілей нам вистачить \$50 на особу на рік, то для 50% населення ми зможемо закуповувати страховки з розрахунку 2 500 гривень на особу на рік.

**Таким чином, реформа системи охорони здоров'я має переслідувати дві цілі:**

- 1 Лібералізувати систему, відкривши її для сучасних технологій та інвестицій;
- 2 Створити систему доступного медичного страхування та спрямувати бюджетні кошти на адресну купівлю страховок для незахищених верств населення.

## Хто за що платить

### Safety net

### Страхова медицина

#### Медичні послуги, які надаються безоплатно або переважно безоплатно

- Швидка медична допомога
- Первинна медична допомога
- Невідкладна медична допомога
- Цільові програми із соціально значущих захворювань – HIV/ТБ/гепатит, вакцинація
- Безоплатні страховки для незахищених верств населення\*

#### Застраховані отримують послуги відповідно до страхового пакету

- Мінімальний страховий пакет повинен включати всі основні медичні ризики й пов'язані з ними витрати на лікування, у тому числі онкологію, серцево-судинні захворювання, травми
- Вартість мінімального пакета не повинна перевищувати 3 000 гривень на застраховану особу на рік
- Роботодавці повинні мати податкові та інші стимули для централізованого страхування співробітників та членів їхніх сімей

\* Можуть включати різні групи залежно від можливостей та пріоритетів. Наприклад, у Молдові це всі діти до 18 років, пенсіонери, вагітні жінки.

**Нова система охорони здоров'я складатиметься з трьох взаємопов'язаних елементів:**

- 1 Державних програм;
- 2 Первинної медичної допомоги, якою опінуються громади/муніципалітети;
- 3 Медичного страхування.

**Державні програми**

Метою реформи є створення ефективної системи моніторингу здоров'я населення та якості надання медичної допомоги на базі кращих світових практик. Держава відповідатиме за реалізацію програм для подолання епідемій ВІЛ, туберкульозу, гепатиту, а також за програми з поліпшення здоров'я населення (наприклад, підвищення якості води, зменшення кількості солі у хлібові тощо).

Інтелектуально-аналітичним «штабом» цієї реформи має стати новостворений Центр громадського здоров'я на базі регіональних центрів статистики. У результаті реформи держава перейде на 100%-ву закупівлю послуг у державних та приватних закладів, а також профільних недержавних організацій. Це дозволить оптимізувати мережу державних установ відповідно до попиту.

**Первинна допомога**

Система муніципальної охорони здоров'я має базуватися на лікарських відділеннях, наближених до місця проживання громади, яка відповідатиме за організацію первинної медичної допомоги та управління нею. Лікар первинної ланки разом з помічниками може обслуговувати дільницю 1 500–4 000 осіб, яка включає доросле населення та дітей залежно від особливостей і бажання громади. Джерелом фінансування виступатиме державний бюджет через цільову субсидію громадам на реалізацію цих повноважень.

Якщо лікар первинної ланки добре працюватиме з населенням, страхові компанії можуть пропонувати страхові продукти дешевше з урахуванням того, що певна частина медичної допомоги людям надається і вони отримують контрольований пул. Страхові компанії можуть призначати лікарю премії за певні дії та заходи, які дають змогу знизити витрати на лікування за застрахованим пулом.

**Медичне страхування**

Перед державою стоїть завдання створити ринок медичного страхування, а не платних медичних послуг. Страхові компанії повинні нести страховий ризик, інвестувати в Facilities, сучасні технології та людські ресурси для надання медичної допомоги. Мінімальний страховий пакет не може включати менше, ніж певний набір послуг, у тому числі лікування серцево-судинних та онкологічних захворювань.

Страхова компанія сама ініціюватиме та продаватиме розширення до пакету послуг.

Вартість страховки може відрізнитися за статеві-віковими коефіцієнтами.

Страхова компанія не матиме права відбирати клієнтів, відмовляти пацієнту в страхуванні через стан його здоров'я або вік.

Вартість мінімального страхового пакета на одну застраховану особу повинна обмежуватися 3 000 гривень. Такий же мінімальний пакет держава фінансуватиме для пільгових категорій за допомогою медичних ваучерів. Наголос робитиметься на кофінансування через сімейні пакети, повне фінансування забезпечуватиметься тільки у крайньому разі. Можливі податкові вирахування для громадян, які самостійно фінансують страховку своїм близьким, що належать до пільгових категорій.

## 16. Пенсійна реформа

Мета пенсійної реформи – підвищити рівень соціальної захищеності осіб пенсійного віку, забезпечити фіскальну сталість (рівень державних пенсійних видатків – 8% ВВП) і балансування інтересів сучасного й майбутніх поколінь. Правила виплати базової пенсії повинні бути прості та зрозумілі громадянам. Необхідно також створити умови для довгострокових заощаджень, що дозволять громадянам підтримувати звичний рівень життя після досягнення пенсійного віку.

Чинна пенсійна система соціально несправедлива, заплутана та нестійка. Рівень пенсійних зобов'язань, покладених на державу в результаті тиску груп інтересів, не дозволяє вирішити головне завдання державної пенсійної системи – захистити осіб пенсійного віку від зuboжіння. Заплутаність та нестійкість системи перетворюють її на бомбу з годинниковим механізмом.

Парадокс ситуації полягає в тому, що за відносно високого рівня державних витрат на пенсійне забезпечення в абсолютному вимірі українські пенсії дуже низькі.

Базова державна пенсія має стати універсальною страховкою від зuboжіння в літньому віці (basic income for the old age). Держава має прагнути, щоб розмір базової пенсії був не нижчим за прожитковий мінімум пенсіонера.

На шляху до досягнення цієї мети необхідно зробити такі кроки:

- скасувати ранній вихід на пенсію та інші негрошові пільги;
- перенести грошові виплати, непридатні пенсійній системі, у соціальні програми, що фінансуються за бюджетні кошти;
- підвищити пенсійний вік з урахуванням прийнятного віку дожиття (~65 років для чоловіків, ~67 для жінок); у подальшому пенсійний вік має зростати відповідно до зростання віку дожиття;
- трансформувати мінімальну пенсію на базову, яка має бути підвищена до прожиткового мінімуму пенсіонера за рахунок вивільнення фіскальних ресурсів шляхом підвищення пенсійного віку та перегляду соціальних програм;
- перетворити ЄСВ на податок, що не створює пенсійних зобов'язань держави;
- консолідувати соціальні фонди та створити на основі Пенсійного фонду України Агенції із соціального забезпечення;
- створити демографічний реєстр, що дозволить очистити систему від «мертвих душ» і мати реальну картину щодо отримувачів пенсій та соціальної допомоги.

Одночасно з реформою «солідарної» пенсійної системи держава має здійснити заходи, що сприятимуть довгостроковим заощадженням громадян. Накопичувальний рівень пенсійної системи має бути добровільним з елементами державної підтримки, головним з яких є забезпечення достатньої глибини та прозорості фінансового сектору України.

Накопичувальна система може мати такі риси:

- добровільні внески в розмірі 2-3% від доходу (агентом перерахувань є роботодавець, за бажанням робітник може відмовитися від участі в програмі);
- фінансові компанії, що беруть участь у програмах добровільного пенсійного накопичування, мають відповідати вимогам регулятора, який веде реєстр затверджених пенсійних програм;
- добровільні пенсійні накопичення не мають гарантій держави.



## 17. Боротьба з бідністю

Мета державної політики в соціальній сфері – забезпечити підтримку незахищених верств населення в межах прозорості, раціональності та фіскально стійкої системи соціального захисту.

### **Базові принципи боротьби з бідністю:**

- держава допомагає тим, хто не може самостійно подбати про себе;
- допомога має бути ефективною, тобто призводити до очікуваних результатів;
- механізм виплат унеможливорює приписи й корупцію;
- до надання соціальної допомоги та послуг долучаються додаткові гравці – громадські й міжнародні організації, приватний сектор.

Наразі соціальні виплати в Україні призначаються за формальними критеріями, без здійснення оцінки потреб. Потрапивши до тієї чи іншої формальної категорії, громадянин назавжди стає отримувачем соціальної допомоги, незалежно від свого реального стану. Допомога на дитину (а це близько 22,5 млрд гривень на рік) виплачується без оцінки нужденності родини, що суперечить світовій практиці та здоровому глузду. Більшість виплат є настільки мізерними, що ледве можуть серйозно вплинути на будь-що.

Центром політики має стати людина та її сім'я. Перед призначенням будь-якої виплати необхідно розглянути решту альтернативних способів вирішення проблеми та поліпшення функціонального стану людини/сім'ї.

### **Метою реформи соціальної політики є:**

- підвищення адресності;
- створення механізмів кондиційності (яким саме чином мають бути виміряні умови, що перешкоджають здійсненню виплат);
- створення тимчасових механізмів підтримки. Особливий акцент має бути зроблений на тимчасових виплатах, які дозволяють вирішити проблему.

Насамперед необхідно звільнити систему від виплат, які не мають соціального сенсу, створюють підґрунтя для масштабних приписів та/або негативно впливають на отримувачів соціальної допомоги. Мають бути чітко визначені мета та об'єкти соціальної політики, критерії потреб, сформовані пакети рішень, які складатимуться з грошових та негрошових форм і стимулів, а також розроблені механізми кондиційності. Необхідно створити незалежний орган, що здійснюватиме призначення, оцінку та моніторинг виплат з урахуванням найкращих світових практик, а також розподілити функції: замовником допомоги виступає держава, розробниками програм – найкращі українські та іноземні експерти, а виконавцями – широке коло кваліфікованих провайдерів. Запровадження нових програм розпочнеться з добровільних першопрохідців, які готові стати чемпіонами проєкту на місцях, у подальшому сфера їх застосування щорічно подвоюватиметься.

У державній системі соціального захисту збереглася мережа установ, які надають прями послуги громадянам: будинки для літніх людей, дитячі будинки та психоневрологічні інтернати. Ця система залишилась як спадок з часів Радянського Союзу та практично не реформувалась. Інфраструктура перебуває в занедбаному стані, утримувати її дорого, якість послуг (проживання, догляд, харчування) є низькою, масовим явищем є приписи – відповідно до кількості як

співробітників, так і мешканців. Аналіз витрат у перерахунку на одного підопічного (6 000–7 000 гривень/місяць) демонструє, що за ті ж самі гроші можливо забезпечити набагато кращі умови утримання, аніж є сьогодні.

**Реформа системи соціальних установ** передбачає лібералізацію цієї сфери, а саме: формування послуги та закріплення принципу «гроші йдуть за підопічним» (у випадку з дитячими будинками акцент має робитися на всиновлення) з делегуванням отримувачам послуги права вибору установ, створення умов і правил для приватних постачальників, розвиток механізмів приватно-державного партнерства.

Паралельно відбувається **реформа служби соціальних працівників**. Це найважливіший елемент системи. У разі правильної організації роботи він забезпечить значну економію коштів у соціальній сфері та в системі охорони здоров'я, а також значно підвищить якість життя підопічних. Після формування чіткого переліку послуг, розділення функцій моніторингу, взяття на облік та обслуговування, а також розробки механізмів співфінансування необхідно провести лібералізацію цього ринку. Такі послуги, як доставка продуктів/пошти, розпилювання дров та інші, у результаті проведення відкритих тендерів можуть бути передані приватному бізнесу, який упорається з ними більш швидко та ефективно. Так само послуги догляду за підопічними та їх житлом можуть надавати спеціалісти, які пройдуть просту акредитацію: медсестри, фельдшери, лікарі. Вибір подібного спеціаліста має здійснюватися споживачем відповідних послуг.

## 18. Digital agenda

Головну увагу в цифровому порядку денному держави має бути присвячено тому, яким чином ІТ можуть підвищити ефективність державних органів та сприяти реформам в усіх інших галузях. Упровадження ІТ у державні процеси має забезпечити:

- *підвищення ефективності роботи державних органів;*
- *зниження корупційних ризиків;*
- *прозорість та формалізацію процесів;*
- *зручність – як для громадян, так і для власне держслужбовців.*

Людський фактор – це головний чинник успіху впровадження ІТ-систем. Брак кваліфікованих ІТ-архітекторів та неоптимальна оргструктура призводять до таких проблем, як дублювання зусиль із впровадження ІТ-рішень у різних державних органах з повільним темпом та часто за необґрунтовано великі кошти. Ми вважаємо оптимальним створення матричної організаційної структури, коли визначається невеликий єдиний проектний офіс, який відповідатиме за впровадження ІТ по всіх ключових напрямках, а також створюються невеликі групи ІТ-спеціалістів у складі всіх центральних органів із подвійною підлеглистю.

### **Реалізація digital agenda охоплює три напрями роботи.**

- 1 Державні сервіси. Уся взаємодія держави з громадянами та бізнесом переводиться в електронний вигляд та має бути доступною через інтернет. У короткостроковій перспективі (6–12 місяців) держава має запустити 100% державних послуг за єдиними стандартами на єдиній платформі без суттєвих змін у самих процедурах (оцифруємо те, що маємо).

У середньостроковій перспективі (1–2 роки) має відбутись інвентаризація державних послуг, після чого одна частина послуг скасовується, інша – суттєво спрощується та повністю переводиться в цифровий формат. Потрібно створити такі умови, щоб більша частина послуг надавалися приватним сектором, а не державними органами. Таким чином, держава має виконувати лише функцію регулятора, який визначає «правила гри» (процедури, протоколи, API тощо), а також створює систему, яка сприяє конкуренції.

2 Державні реєстри. Усі ключові державні реєстри мають бути переведені в електронну форму.

У короткостроковій перспективі (6–12 місяців) маємо перевести 100% усіх ключових даних в електронну форму за єдиними стандартами (бажано з використанням типової платформи, щоб для кожного окремого реєстру не винаходити велосипед). Для кожного з реєстрів мають бути визначені правила доступу як для громадян, так і для державних службовців.

У середньостроковій перспективі (1–2 роки) усюди, де це можливо, реєстри мають зберігатися не в центральній, а в розподіленій базі даних, яка функціонує за принципом Blockchain та міститься на приватних серверах. Таким чином, як і для державних сервісів (попередній пункт), держава має виконувати лише функцію регулятора, який визначає «правила гри».

3 Взаємодія. Уся взаємодія між державними органами (а також взаємодія співробітників усередині одного органу) має бути переведена в електронний вигляд.

Найбільш масові типові процеси (наприклад, запити одного державного органу до реєстру, який підпорядковано іншому державному органу) мають бути регламентовані та автоматизовані або напівавтоматизовані. Комунікації, які відбуваються в межах менш типових процесів, мають проходити через системи документообігу.

**Ключовими індикаторами успішності проведення реформ мають стати такі показники:**

- *кількість державних послуг, доступних через інтернет (мета – 100% послуг);*
- *частка державних послуг, споживаних громадянами через інтернет (мета – така сама частка, як відсоток громадян, які здійснюють банківські операції через системи інтернет-банкінгу, а не через відділення);*
- *частка реєстрів, які переведено в електронний вигляд та які мають чітко визначені API та інші «правила гри» (мета – 100%);*
- *відсоток документів усередині державних органів та між ними в електронному вигляді (мета – 100%);*
- *рівень задоволеності громадян від споживання електронних сервісів (на основі регулярних опитувань);*
- *стабільність роботи системи (Service Level Agreement).*

[WWW.BENDUKIDZE.ORG](http://WWW.BENDUKIDZE.ORG)

[WWW.CES.ORG.UA](http://WWW.CES.ORG.UA)