



UKRAINIAN INSTITUTE FOR THE FUTURE

Український інститут майбутнього – це незалежний аналітичний центр, який:

- прогнозує зміни та моделює можливі сценарії розвитку подій в Україні;
- надає компетентну оцінку українським подіям;
- формулює конкретні рекомендації до дій;
- пропонує ефективні рішення;
- пропонує майданчик для дискусій на актуальні теми.

Є спільним проектом представників українського бізнесу, політики та громадського сектору.

Заснований влітку 2016 року.

ЗМІСТ

- 03 В. Андрусів
ПЕРЕДМОВА
- 05 І. Куса
МІЖНАРОДНА ПОЛІТИКА В 2020
- 33 І. Тишкевич
ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА В 2020
- 49 І. Тишкевич
КОНФЛІКТ НА ДОНБАСІ В 2020
- 59 Г. Грант, І. Джанашия
НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА В 2020
- 66 А. Амелін та ін.
ЕКОНОМІЧНИЙ ПРОГНОЗ НА 2020
- 97 Є. Єнін та ін.
ПРАВООХОРОННА СФЕРА В 2020
- 117 М. Скиба
ОСВІТА В 2020

ПЕРЕДМОВА



Віктор Андрусів
Навчальний директор
Інституту майбутнього

У нашому прогнозі на 2019 рік ми говорили про те, що це буде рік — Рубікон, в якому великою мірою буде визначатись майбутнє країни. Вибір пролягав між стагнацією та різким проривом. Український народ обрав друге підтримавши на виборах Володимира Зеленського. Безперечно, що пішовши на такий крок українці ризикнули довірити країну, людині не з системи, однак цей нестандартний крок спричинив вибух, який буде мати довгострокові наслідки для нашого майбутнього. І позитивні, чи негативні, нам ще доведеться з'ясувати.

Оглядаючись на 2019 рік можна сказати, що відбувся злам старої системи. Фактично, в країні оновилась політична еліта і утворилась унікальна історична ситуація, коли одна політична сила отримала всю повноту влади: Президент, Кабмін і Рада. Здавалося б створені небачені до цього передумови для модернізації країни, але політичні реалії виявились дуже жорсткими до змін. Ударні темпи реформ запущені парламентом, нажалі не були підтримані Кабміном. В свою чергу в парламенті правляча фракція почала переживати внутрішні кризи. Президент стикнувся з протестним тиском щодо його планів мирного врегулювання на Донбасі.

Протистояння між новою елітою та старою системою буде визначальним трендом у 2020. Тому символом наступного року ми вважаємо — землетрус, який буде супроводжувати руйнування старих політичних договорняків та схем із виникненням нових. Це буде відбуватись крізь всю політичну систему, починаючи від парламенту, судової гілки, правоохоронної тощо. Економіка, в умовах політичного землетрусу, не буде зростати необхідними темпами, а загроза світової фінансової кризи поглиблюватиме ризики нашої країни. Олігархи намагатимуться обернути можливі реформи в фінансові бонуси для себе. Великою мірою, кризові тренди кінця 2019 року будуть набирати сили ближче до літа і з розв'язкою восени 2020.

Землетрус буде мати місце не тільки всередині країни, а й зовні. Україна і Зеленський стали топ-темою американської політики, і, очевидно, що залишатимуться і впродовж 2020. Наближення американських президентських виборів раз за разом буде ставити наших керівників на політичну "розтяжку", в якій все складніше і складніше буде зберігати нейтральність. В ЄС з великою ймовірністю відбудеться Брекзит, що потягне за собою внутрішню турбулентність та зменшення інтересу до України. Росія спробує вийти з під санкцій, доводячи, що війна в Україні — це громадянський конфлікт.

Як і в попередні роки, 2020 буде насичений викликами і, водночас, можливостями. Попри все, ми входимо в цей рік з досить серйозною політичною підтримкою чинної влади збоку суспільства. Президент Зеленський пройшов серйозні виклики і отримав необхідний досвід, щоб тримати удари майбутнього року. Нові політики вже закріпились у владному олімпі і дають серйозний відпір старим політичним елітам. Все це є серйозними аргументами, чому виклики 2020 можна пройти успішно.

Ми не можемо точно сказати, як мине наступний рік. Саме тому ми пропонуємо вашій увазі сценарії 2020 року у ключових суспільних сферах. Ці сценарії дозволять вам краще зрозуміти як розгортатимуться події і чого можна очікувати у кожний момент. Наш прогноз допоможе вам підготуватись до майбутнього землетрусу і пройти його з максимальною користю для себе.

МІЖНАРОДНА ПОЛІТИКА В 2020



Ілія Куса

експерт програми
з міжнародної
та внутрішньої
політики

Глобальні тренди

2019 рік багато в чому став переломним для світу. Він пережив чимало процесів, які посилили, пришвидшили і перевершили тенденції, що згадувалися наприкінці останніх трьох років. Світовий політичний устрій продовжує зазнавати докорінних змін, і ці трансформації відбуваються прямо у нас на очах. Міжнародні відносини стають складнішими, зіштовхуючись із реаліями постмодерністської епохи глобалізації та нових технологій. Держави втрачають свій традиційний, звичний для усіх, лоск, трансформуючись, незалежно від свого бажання, разом зі світом, що породжує чимало викликів, проблем, ризиків, перспектив і можливостей для цілих народів, соціальних, етнічних, релігійних груп та суспільств.

Загострення екологічних проблем, яке почалося кілька десятиків років тому і повноцінно піднялося на міжнародний рівень у 2015 році після ухвалення Паризьких кліматичних угод, вже цього року почало міфологізуватися в очах окремих соціальних груп у різних країнах світу ¹. Зокрема, «зелена політика» знайшла своїх фанатів серед молодих людей: школярів, студентів, молодих працівників, активістів. Згідно з даними дослідження соціологічної групи «Populus», «зелену партію», як правило, підтримують молоді люди віком від 18 до 24 років, тоді як найнижча частка їхніх виборців – це громадяни за 40-45 років. Географічно «зелена політика» стає популярною у розвинених містах, де люди можуть дозволити собі (відповідно до рівня доходів) думати про це ².

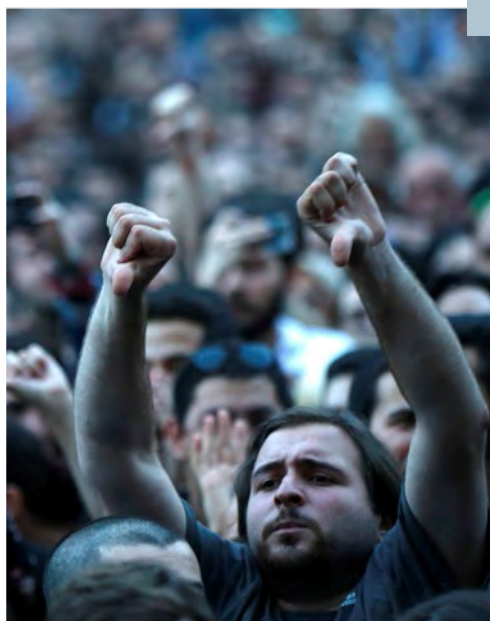
Численні кліматичні протести, на кшталт соціальної кампанії «Extinction Rebellion» у Лондоні, дійсно стали трендом 2019 року³. А вересневі кліматичні страйки по всьому світу, які зібрали понад 4 млн. людей, засвідчили важливість екології як одного з головних питань міжнародного порядку денного, міцно закріпленого у програмах практично усіх світових форумів і самітів, від Давосу до Мюнхену та «Великої двадцятки». У кліматичних активістів навіть почали з'являтися власні ідоли та пантеон героїв, такі як Грета Тунберг, феномен якої «підірвав» світові медіа і навіть став міжнародним мемом.

Акції протесту та громадянської непокори назагал стали доволі красномовним і яскравим трендом 2019 року, підкреслюючи **зростання соціальної напруги** через поглиблення соціально-економічного розриву між людьми, деактуалізацією багатьох елементів старих політичних систем, суспільно-моральних догм, які їх склеювали, а також суспільних договорів, що були джерелом їхньої легітимності. Люди виходили на вулиці у Британії, Франції, Німеччині, Росії, Албанії, Сербії, Грузії, Іспанії, Лівані, Іраку, Ірані, Зімбабве, Малаві, Гондурасі, Болівії, Нікарагуа, США, Колумбії і навіть на Гаїті. В основі більшості протистоянь лежали соціально-економічні причини: зубожіння населення, падіння рівня доходів, погіршення умов праці, надмірний розрив між багатими та бідними, корупція та погана якість комунальних і медичних послуг.

Проблема **соціальної нерівності** цього року стояла особливо гостро. Згідно з даними щорічної доповіді щодо розподілу багатств від Федерального резерву США, спостерігається надмірне накопичення ресурсів у руках представників покоління «бєбі-бумерів» (50,2%), тоді як у міленіалів їх обмаль (3,2%), не кажучи вже про представників молодих поколінь «X», «Y» та «Z»⁴. Не дивно, що саме молодь і стала рушійною силою багатьох протестів цього року. Економічні проблеми та обмежені перспективи працевлаштування, погіршення

якості життя та праці, витіснення національних робітників іноземними, криза традиційних ідеологій і смислів – все це призводить до поляризації молоді та представників середнього класу там, де він існує. Більше того, спостерігається «лівіння» молодіжних протестних рухів, організацій і політичних сил, включаючи «зелених», які дедалі більше закликають до регулювання певних галузей економіки, справедливого розподілу багатств, знищення монополій великих корпорацій і ведення скромнішого, «відповідального» з погляду споживання способу життя. Серія потужних кліматичних страйків вугільних шахт у Німеччині, масштабні антиурядові демонстрації у Чилі та Еквадорі, студентські марші в Албанії і народні виступи у Палестині – ось кілька симптоматичних прикладів цього року.

Загальноєвропейські вибори до Європарламенту у травні 2019 року дуже чітко продемонстрували ці два вищезазначені тренди: **зростання популярності «зеленої політики» та подальше посилення популістів на тлі кризи трьох «китів» післявоєнного світового порядку**: послаблення центристських ідеологій, кризи капіталізму та вільного ринку, а також дискредитації ліберально-демократичних ідей.



Гонка озброєнь і технологій надалі ламає основи торгово-економічного ладу та глобальні виробничі ланцюжки, демонтує стару післявоєнну систему, зв'язану на глобальному ліберальному консенсусі. Торгово-економічна війна між двома світовими гігантами – США і Китаєм – досі триває, попри очікування на її завершення влітку та восени цього року. Боротьба між двома вийшла за межі двосторонніх торгових супе-

речок і вже почала обростати контурами міжнародного проксі-протистояння, відбиваючись у різних формах в інших країнах світу: спалах протестів у Гонконзі, протистояння навколо продажу заводу «Мотор Січ» в Україні, переворот у Болівії, спроба перевороту у Венесуелі, боротьба за контроль над морськими транспортними сполученнями в Індійському океані, перегони за інфраструктурні про-

до посилення конкуренції між державами, закриття ними частини своїх ринків, запровадження взаємних санкцій або торгових обмежень, дедалі частішого застосування протекціоністських механізмів під прикриттям «міркувань національної безпеки» та «національних інтересів». Торгове протистояння США і ЄС – доволі яскравий приклад цього дійсно фундаментального зрушення, коли у 2019 році ми вже можемо говорити про такі донедавна нечувані речі як «санкції США проти Франції», нещодавно оголошені Дональдом Трампом на саміті НАТО у Лондоні.

На тлі нескінченних торговельних воєн, економічних суперечок і науково-технологічної «лихоманки», **світова економіка сама по собі стає все менш передбачуваною і нестабільною**. Світ цілий 2019 рік фактично жив у кредит, загострюючи внутрішні соціальні протиріччя у регіонах. Намагаючись вивести свої країни з пастки старого ресурсно-технологічного укладу у інноваційне ядро нової постіндустріальної епохи та продовжити власне політичне життя, правлячі еліти вдаються до найнеймовірніших кроків. Президент США Дональд Трамп йде на пряму конфронтацію із главою Федеральної Резервної Системи (ФРС) Джеромом Пауеллом, вимагаючи від нього виконання своїх забаганок. Казначейство США анонсує можливу появу власної національної цифрової валюти. Франко-німецькі еліти готові піти на заморозку розширення ЄС і запровадити концепцію «Європи різних швидкостей», маргіналізуючи периферію. Президент Єгипту Абдель-Фаттах Ас-Сісі починає будівництво нової столиці, східніше від Каїру, вартістю \$45 мільярдів для понад восьми мільйонів людей. Спадковий принц Саудівської Аравії Мухаммед бін Сальман марить ідеєю збудувати на узбережжі Червоного моря нове футуристичне місто вартістю \$500 мільярдів та прорити широкий канал в обхід Ормузької протоки.

“

**НАМАГАЮЧИСЬ ВИВЕСТИ
СВОЇ КРАЇНИ З ПАСТКИ
СТАРОГО РЕСУРСНО-
ТЕХНОЛОГІЧНОГО
УКЛАДУ У ІННОВАЦІЙНЕ
ЯДРО НОВОЇ
ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОЇ
ЕПОХИ ТА ПРОДОВЖИТИ
ВЛАСНЕ ПОЛІТИЧНЕ
ЖИТТЯ, ПРАВЛЯЧІ
ЕЛІТИ ВДАЮТЬСЯ ДО
НАЙНЕЙМОВІРНИШИХ
КРОКІВ**

”

екти у Східній Африці, взаємні арешти топ-менеджерів провідних корпорацій. Економічна та фінансова «облога» з боку США китайського технологічного гіганту «Huawei» та симетричний наступ на американські корпорації з боку Пекіна роздмухують глобальне протистояння за технологічну гегемонію ще більше, наражаючи на небезпеку чимало регіональних держав, що опинилися між молотом і ковадлом.

Окрім китайсько-американського протистояння, спостерігається й стрімкий **ріст національного економічного меркантилізму**, базованого на вузькому розумінні національних інтересів та на егоцентризмі, який став продуктом розпаду старих морально-етичних і міжнародно-правових норм післявоєнного світового порядку. Це приводить

2019 рік став роком смерті одного з найважливіших, хоча й застарілих, міжнародних актів XX століття у галузі **контролю за озброєнням** – Договору про ракети середньої і малої дальності (ДРСМД), підписаного між США і СРСР у 1987 році. Його кінець, а також відмова США і РФ вести переговори щодо укладення нової угоди, вивів гонку стратегічних ракетних озброєнь на новий публічний рівень. У 2019 році видатки країн світу на оборону знову побили рекорд і сягнули майже \$2 трильйонів⁵. Послаблення системи контролю за озброєнням поширилося і на питання ядерної зброї, позаяк досі актуальною (попри персональні дипломатичні інтервенції Дональда Трампа) лишається проблема ракетно-ядерної програми Північної Кореї, а Іран уперше почав поступово відходити від обмежень «ядерної угоди» 2015 року, накладених на його ядерну програму. Остання Віденська зустріч учасників перемовин щодо ядерного договору засвідчила, що сама угода ледве тримається на ногах і от-от зазнає краху.

До того ж, ціла низка країн збільшують свої військові витрати, переозброюючись і модернізуючи збройні сили. Саудівська Аравія, намагаючись сформулювати нове геостратегічне бачення, вже без американської «парасольки безпеки», потребує створення професійної, сильної і надійної національної армії⁶. Об'єднані Арабські Емірати відновлюють призов до лав Збройних Сил та будують флот відповідно до своїх нових пріоритетів у регіональному протистоянні на Близькому Сході⁷. Країни НАТО збільшили військові видатки на оборону, тоді як США їх зменшили, віддаючи перевагу концентрації ресурсів у своїх руках. Програми модернізації Збройних Сил запущені у Польщі, Росії, Китаї, В'єтнамі, Єгипті, Індії, Туреччині, Філіппінах тощо.

Старий світовий лад стрімко руйнується і забирає з собою неактуальні політичні системи, які так і не змогли адаптуватися до мінливого міжнародного середовища. Саме «адаптивність»

стає тією якістю, яка визначає сучасну могутність держави. Зміна способу життя людей, вихід нового покоління на ринок праці, технологічна революція, переозброєння – все це вимагає переходу на новий суспільно-політичний лад і проведення трансформацій, щоб наново зв'язати країни: логістично, інфраструктурно, політично, ідеологічно, економічно, соціально-культурно. Це часто супроводжується різноманітними соціальними потрясіннями. Відповідно, «могутньою», з погляду майбутнього світового ладу, буде та держава, яка успішно адаптується до таких стрімких змін і підлаштується під нові реалії.

Націонал-популісти у Європі досі лишаються сильною політичною альтернативою старим елітам, які так і не відшукали способу відродити інтелектуальну політичну філософію та поставити її на службу державним інтересам для формування нової інституційно-ідеологічної бази, яка була би зрозумілою та прийнятною населенню. Парламентські вибори в Естонії та місцеві вибори у Нідерландах у березні засвідчили послаблення позицій центристів і посилення націонал-консервативних сил. У випадку Нідерландів перемогу практично в усіх округах здобула нікому раніше невідома популістська партія «Форум за демократію», розгромивши усі традиційні партії старого зразка. А Іспанія пережила одразу двоє парламентських виборів, у результаті яких перемагали здебільшого ліві та праві популісти, а вага центристських і поміркованих партій продовжує знижуватися.



Експерименти із заграванням з правим націоналізмом і лівим соціалізмом у країнах Латинської Америки починають потроху відбиватися поступовим реваншем старих ліво-демократичних сил постдиктаторського періоду «холодної війни» або крахом традиційних боліваріанських еліт: в Аргентині правий неоліберал, президент Маурісіо Макрі програв вибори лівому кандидату-пероністу Альберто Фернандесу; у Бразилії зростає невдоволення ультраправим президентом Жаїром Болсонару після жахливих пожеж в Амазонських лісах; у Болівії популярний серед корінних народів президент Ево Моралес йде у відставку під тиском народних заворушень середнього класу та правоконсервативних кіл; у Чилі режим «чиказького хлопчика», право-християнського демократа Себастьяна Піньєри був вимушений оголосити конституційний референдум у 2020 році під тиском протестів через погіршення умов життя і запровадження нових податків.

На Близькому Сході політичний іслам продовжує шукати собі місця у нових політичних реаліях мінливого світу, а боротьба між ісламістами та прихильниками світської форми правління триває. Туреччина цементує свій альянс із лівійськими елітами у Тріполі та Катарі на протигау саудівсько-еміратському альянсу у районі Перської Затоки та ізраїльсько-єгипетсько-кіпрському союзу у Східному Середземномор'ї. Турецько-лівійський договір про розділення морських кордонів викликав неабиякий гвалт з боку Греції, ЄС, США та Кіпру і загострив протистояння навколо газових покладів на кіпрському шельфі⁸. Це загрожує багатьом регіональним енергетичним проектам, роздмухуючи конкуренцію між Туреччиною та Єгиптом за формування у регіоні газового хабу. Разом із тим, Туреччина і Катар продовжують підтримувати різноманітні політичні проекти, пов'язані з ісламістським рухом «Брати-мусульмани» у Лівії, Сирії, Ємені, Йорданії, Тунісі, Алжирі, Судані та Марокко, протиставляючи їх військовому генералітету та іншим політичним

силам, за якими часто стоять Саудівська Аравія, Єгипет, ОАЕ.

Застаріла інфраструктура, кліматичні зміни, боргова криза та зростання регіонального напруження виводять мільйони людей на вулиці, породжуючи численні безідеологічні, позбавлені лідерів і воєнізованих структур, децентралізовані протестні рухи розлюченого та поляризованого натовпу молодих людей, що перетворюється на справжню анти-елітарну революцію (Ірак, Ліван, Алжир, Судан, Іран). Деактуалізація старих режимів у регіоні Сахеля і колапс традиційних еліт у країнах Леванту посилює екстремістські ідеології, які все ще вирують у регіоні навіть після військово-політичного розгрому «Ісламської держави» та загибелі їхнього лідера.

Зміна світового устрою стосується і України, політична система якої досі слабка та неефективна, щоб протистояти такій плеяді глобальних проблем і розвинути достатній для виживання рівень адаптивності. А відтак, 2019 та 2020 роки є переломними для нашої країни у прямому і переносному сенсі, адже, навіть якщо ми цього не відчуваємо сповна, Україна є частиною своєї регіональної архітектури, тенденції у якій матимуть вирішальний вплив і на майбутнє нашої держави.



Глобальні тренди, описані у попередньому розділі, мали вирішальний вплив на поведінку глобальних держав у 2019 році і так само визначатимуть їхню логіку у 2020-му. А тому варто зупинитися детальніше на тому, якою була і якою буде зовнішня політика глобальних гравців, які сьогодні фактично керують світом.

Починаючи з бравих і сміливих реформ Ден Сяопіна, **КИТАЙ** послідовно йшов до статусу світового лідера. Успішно вийшовши з застою часів соціально-економічних експериментів Мао Цзедун, китайці почали поступово виходити на рівень топових інноваційних економік планети. Зачистивши політичне поле та встановивши де-факто необмежену одіосібну владу Сі Цзіньпіна у 2018 році, пройшовши через кілька етапів самоконсервації політичного режиму, Китай взяв курс на пошук власного місця під сонцем.

Протягом останніх років шлях становлення Китаю у якості нової «Китайської імперії» вийшов на фінішну пряму, і, залежно від результатів торгово-економічного та технологічного протистояння зі США, ймовірно досягне свого апогею у 2020-2022 роках. Однак для цього офіційний Пекін має дати відповідь на дуже важливе питання, яке лежить в основі його внутрішньої геостратегічної дилеми: чи брати на себе відповідальність світового гегемона, претендуючи на роль, яку грали США після 1991 року, чи задовільнитися роллю співгегемона разом із американцями?

Основні виклики Китаю на цьому шляху завжди були і лишаються пов'язаними з геоекономічними чинниками та залежністю від джерел постачання сировини та доступу до ринків збуту. Саме з цією метою серцевиною зовнішньої політики КНР було зроблено їхню стратегічну ініціативу «Один Пояс, Один Шлях», мета якої – вибудувати нову міжнародну транспортну інфраструктуру, яка би за-

безпечила Китай прийнятними та зручними для нього виробничими ланцюгами, мережами постачань, логістичними плечима і дала б можливість розширити свою присутність на регіональних і локальних майданчиках, не кажучи вже про вихід на нові ринки збуту – Африки та Латинської Америки. У 2019 році робота на цьому шляху дещо загальмувалася як через внутрішні проблеми у Китаї (сповільнення темпів розвитку, розрив між правлячою партією та середнім класом, що багатіє, старіння нації, боргова криза), так і внаслідок зовнішньополітичних викликів, таких як зміна влади на Мальдівських островах, територію яких проходить один із морських маршрутів китайського «Нового шовкового шляху», загострення протистояння зі США навколо Південно-Китайського моря та в результаті нестабільності на Близькому Сході й у Південній Азії. За даними китайського агентства статистики, обсяги промислового виробництва у Китаї цього року впали до рекордних 4,4%, тоді як лише чотири роки тому ця цифра сягала 10%. Темпи економічного зростання Китаю також зменшилися до 6,2% із 6,6%, що були у 2018 році. **Через торгове протистояння зі США Китай просів у експорті на 16% ?**

До того ж, негативні тенденції світової економіки, що породили чутки і прогнози про нову хвилю фінансової кризи, змусили китайські еліти готуватися до найгіршого та виділити додаткові кошти на розробку антикризових заходів на випадок «вибуху». Згідно з деякими прогнозами, саме Китай може стати тим самим епіцентром кризи, особливо враховуючи нинішню політичну кризу у Гонконзі – фінансовому центрі країни.

Тим не менше, у 2020 році Китай продовжуватиме реалізацію своєї ініціативи «Один Пояс, Один Шлях» та національної промислової програми **«Вироблено у Китаї 2025»**.



Мотивація Пекіна залишиться незмінною: не допустити різких коливань на світових ринках, аби не підірвати власні лінійні темпи розвитку. Задля цього необхідно виконати кілька базових завдань, що й стануть пріоритетом для КНР у наступному році:

01 Перемогти у торгово-технологічній битві зі Сполученими Штатами, захищаючи внутрішній ринок і зберігаючи контроль над внутрішніми процесами. Ключовими на цьому напрямку стануть питання врегулювання ситуації у неспокійному нині Гонконзі, закінчення торгових переговорів зі США та завершення ключових великих інфраструктурних проектів на території Китаю ¹⁰, які мають зв'язати регіони та дати додатковий імпульс для росту економіки;

02 Сформувати інституційну базу нового світового ладу, експортуючи «китайську модель» розвитку до інших країн світу як альтернативу західній ліберально-демократичній, зберігаючи свої позиції у ядрі інноваційних держав і посилюючи контроль над своєю периферією (Гонконг, Тайвань, Корейський півострів, Південно-Китайське море, В'єтнам, М'янма, Лаос, Камбоджа, Непал, Тибет). У 2020 році вирішальне значення матимуть завершення суперечки зі США та ЄС навколо технології зв'язку 5G, можливий початок перемовин про укладення міжнародних договорів у галузі контролю за озброєнням і те, як Китай справлятиметься із новою хвилею фінансової кризи, якщо вона вибухне наступного року.

СПОЛУЧЕНІ ШТАТИ АМЕРИКИ переживають, мабуть, найдраматичніший період у їхній новітній історії, пов'язаний не лише з масштабними зовнішньополітичними викликами, а й внутрішньополітичними трансформаціями. 2019 рік підкреслив і показав усі ці проблеми з усіх боків в усій їхній красі, створивши стартові контури, у межах яких відбудуватимуться президентські вибори 2020 року.

США переживають гостру інституційно-ідеологічну кризу. Обрання Дональда Трампа президентом завдало серйозного удару по ліберальній сутності американської політичної системи та викликало відчайдушний опір «глибинної держави» - традиційного бюрократичного істеблішменту. Ще більше послабило систему й різке посилення президентської гілки влади та неспроможність інших інститутів (на перших етапах) створити **гаранту** бодай-якусь противагу. Відставка у січні міністра оборони Джеймса Меттіса, глави апарату Білого Дому Джона Келлі та міністра внутрішньої безпеки Раяна Зінке дозволила президентові посилити свій контроль над Пентагоном, власною канцелярією і силами внутрішньої безпеки, відповідно призначивши на ці посади більш лояльних людей. А урядовий «шатдаун», який став найдовшим в історії США, та оголошення Трампом надзвичайної ситуації задля виділення коштів військового бюджету на будівництво стіни на кордоні з Мексикою засвідчили готовність президента протистояти Конгресу та іншим гілкам влади.

Від цього **суттєво постраждала система стримувань і противаг**, послаблена загальним інтелектуальним занепадом еліт, зниженням якості парламентської експертизи, кризою ліберальної ідеології та різкою поляризацією партійних інтересів на шкоду національним. Розслідування спеціального прокурора Роберта Мюллера за ініціативи демократів і запуск процедури імпідменту проти Трампа – яскраві приклади спроб істеблішменту та політичної опозиції стри-

мувати імпульсивного і непередбачуваного президента. Власне, якщо у 2019 році ця боротьба за майбутнє системи сягнула апогею, то у 2020 році, найімовірніше, може досягти фінальних етапів.

Політичні **баталії демократів і республіканців** навколо все ще чутливих і актуальних проблем контролю за оборотом зброї, подолання опіоїдної кризи, реформи системи охорони здоров'я, етнорелігійних протиріч і расової дискримінації, а також за формування федерального бюджету, включно із проектом будівництва стіни на кордоні з Мексикою, **ще більше поляризують американське суспільство у 2020 році**, розколюючи його по чітким партійним лініям. А процедура імпідменту, яку мають завершити до кінця 2019 року, матиме вирішальний вплив на настрої виборців у 2020-му.

Внутрішні перетворення в обох традиційних американських партіях (молодіжне крило демократів лівішає, тоді як республіканці стають усе більш правими), у купі з політичною фрагментацією через підвищення складності електорату та способів комунікації з ним, свідчать про подальше посилення ролі партійної ідеології у роботі Конгресу. Це стає загрозою для двопартійного консенсусу з питань, що становлять національний інтерес США, а також заважають парламенту лишатися стримуючим фактором для виконавчої гілки влади. **Цей рік став особливо красномовним у демонстрації протистояння Конгресу та Білого Дому**, які ухвалювали діаметрально протилежні рішення з різних питань: Конгрес забороняв будувати стіну на кордоні з Мексикою, а адміністрація Трампа примусово виділила на це гроші через механізм оголошення надзвичайного стану; Конгрес забороняв США брати участь у війні в Ємені або підтримувати Саудівську Аравію, але Трамп наклав вето на це рішення; Конгрес визнав геноцид вірмен 1915 року, а Білий Дім попросив сенаторів двічі заблокувати цю декларацію. У 2020 році, найімовірніше, така ситуація лишатиметься до виборів президента.



У 2020 році, як це було і в 2019-му, Сполучені Штати постануть перед ще одним викликом – кадровою кризою. Останні три роки правління Дональда Трампа завдали шкоди репутації та іміджу Білого Дому. Часто імпульсивна, непослідовна та хаотична комунікація Трампа щодо різних політичних питань, його відверта зневага до усталених процедур, норм, процесів і традицій, призвели до децентралізації механізму ухвалення рішень. Це стало доволі різким контрастом із президентством Барака Обами, який навпаки намагався бути мікроменеджером багатьох процесів, навіть тих, які цього не потребували. У випадку з Трампом, його незвичний для багатьох стиль управління і зовнішньої комунікації, а також непомірний вплив зовнішніх лобі (передусім, Ізраїлю, ОАЕ й Саудівської Аравії) і родичів (доньки Іванки та зятя Джареда Кушнера) зробили роботу будь-якого чиновника в адміністрації вкрай складною і невпорядкованою. Якщо раніше будь-яке рішення традиційно проходило через багато рук і кабінетів перед тим, як опинитися на столі президента США, то нині ухвалення рішень у Білому Домі дуже персоналізоване і залежить радше від емоційного стану президента, який черпає натхнення та ідеї від різноманітних знайомих, друзів, ведучих телеканалів, близьких родичів. Це породило дуже небезпечну для цілісності системи поведінку. Усім стало зрозуміло, що

для просування і ухвалення будь-якого політичного рішення достатньо перестрибнути усю цю бюрократичну машину, яку зневажає Трамп, і отримати доступ безпосередньо до президента.

За даними дослідження Інституту Брукінгса, який відслідковував кількість звільнень із адміністрацій різних президентів, Дональд Трамп став рекордсменом, досягши показника у 80%, перевершивши навіть Рональда Рейгана (77%) і Барака Обаму (71%). З його первинного складу уряду, який він сформував у січні 2017 року, лишилося усього кілька осіб. За неповні три роки президент США змінив трьох радників із питань національної безпеки, чотирьох директорів із питань комунікацій Білого Дому, п'ятьох заступників радника з питань нацбезпеки і десятих міністрів ¹¹. Спостерігається і зміна якості людей навколо нього. Якщо у 2017 році президент оточив себе одними генералами, то з плином часу він вирішив спиратися на військових підрядників і сірих апаратників, у яких не було чітко вираженої ідеологічної прив'язки. До сьогодні близько 40% місць у адміністрації вакантні. Майже половина – лише в одному Міністерстві юстиції.

Зовнішня політика США у 2020 році проходитиме через серйозні випробування, які можуть її скорегувати. Окрім уже означеного, більше негативного, впливу на неї внутрішніх американських проблем, адміністрація Трампа постане перед необхідністю прояснити свої основні пріоритети на міжнародній арені та актуалізувати чимало питань, які за останні три роки не зрушили з місця, попри усі зусилля Дональда Трампа. Більшість зовнішньополітичних інтервенцій, які були здійснені за його правління, поки що не дали бажаних результатів.

«Стратегія максимального тиску» на Іран послабила режим у Тегерані, але не переконала його сісти за стіл переговорів із Вашингтоном і піти на поступки. Масові протести в Ірані наприкінці ли-

стопада, які завершилися загибеллю понад 100 осіб, лише ще дужче переконали американську владу, що тиск і санкції справді діють. Тим часом європейські союзники США продовжують опиратися спробам Білого Дому схилити їх на свій бік і все ще намагаються втримати на плаву «ядерну угоду» 2015 року. Остання Віденська зустріч підписантів договору засвідчила, що **угода ледве тримається і готова розвалитися будь-якої миті**, незважаючи на амбітний запуск на початку року спеціального фінансового механізму, який дозволяє здійснювати фінансові транзакції з Іраном в обхід американських санкцій. У 2020 році це стане одним із викликів для адміністрації Дональда Трампа, яка, ймовірно, **намагатиметься схилити Іран до нових ядерних перемовин до президентських виборів**, на яких можна буде презентувати цю «перемогу».

Демонстративна **спроба врегулювати північнокорейську ядерну кризу** так само **поки що завершилася нічим**, а КНДР знову випробує нові ракети. Хоча ядерна криза на Корейському півострові лишатиметься актуальною темою для Південно-Східної Азії, США навряд чи підуть на «розморожування» цього питання у 2020 році. Урешті-решт, поки ця проблема тимчасово капсулюється у межах переговорного формату, заданого Дональдом Трампом, і всі мають змогу вдавати, що все гаразд, до кінця виборів президента США чіпати це питання мало хто захоче.

Спроба повалення влади у Венесуелі так само була провальною цьогоріч.

Те, що починалося як народне повстання на чолі з новим, молодим, амбітним політичним лідером Хуаном Гуайдо, завершилося паузою у протистоянні і вимушеними переговорами з президентом Ніколасом Мадуро. У 2020 році у Вашингтона буде можливість знову актуалізувати це питання напередодні виборів президента. Наступного року мають відновитися мирні переговори між Гуайдо і Мадуро, а міграційний тиск венесуельських біженців на сусідні країни та США зросте удвічі. **Це змусить Штати реагувати.** Прийнятною датою для цього може цілком стати перша річниця проголошення Хуана Гуайдо тимчасовим президентом Венесуели у січні.

Виведення військ США із території Сирії, внаслідок домовленостей з Росією і Туреччиною, підкреслило наміри Трампа не витрачати більше грошей на різноманітні політичні проекти, які вважаються збитковими та не потрібними з погляду бізнесу. Таким став у цьому році **«курдський проект»** на північному сході Сирії. Хоча США дійсно зменшують свою залученість до регіональних процесів на Близькому Сході та на пострадянському просторі, їхні зусилля зі створення гнучкої мережі регіональних коаліцій, які б перебрали на себе частину функцій «світового поліцейського» для підтримання американського порядку у регіонах, зазнали невдачі.



Чимало союзників, яких Сполучені Штати вважали готовими до такої ролі, виявилися або занадто слабкими, або просто не бажають брати на себе такі зобов'язання.

Загалом, у 2020 році США, щоб зберегти єдність і стабільність, а також подолати кризові явища, необхідно буде досягнути наступних цілей:

01 Зберегти ініціативу на міжнародній арені та торгово-економічну і технологічну гегемонію, а також захистити долар як світову валюту. Ключовими для цього завданнями у 2020 році будуть завершення торгових суперечок із Китаєм і ЄС, укладення нових договорів у сфері контролю за озброєнням на умовах Вашингтона, початок переговорів про нову широку торговельну угоду з Британією після Brexit, уникнення втягування у нові конфлікти на Близькому Сході;

02 Зменшувати витрати на зовнішню військово-політичну інфраструктуру при максималізації прибутків зі старої ресурсної бази (вугілля, газ, нафта) для пом'якшення внутрішніх дисбалансів у США. Для цього наступного року Сполучені Штати, найімовірніше, вкладатимуть більше у здешевлення транспортування скрапленого газу, видобуток власної нафти, скорочення витрат на військові операції за кордоном і утримання «зайвих» військових об'єктів (НАТО, Туреччина, Єгипет, Ліван, Африка);

03 Зберегти темпи економічного розвитку та контроль над глобальними комунікаціями, на які почав зазіхати Китай. Навряд чи США у 2020 році підуть на розв'язування нових конфліктів. Більш вірогідним видається спроба посилити свої позиції за рахунок старих або гра на підвищення ставок у критичних регіонах (Близький Схід, Південна Азія, Східна Азія, Латинська Америка), особливо якщо економічні фактори перестануть грати на користь Дональда Трампа напередодні президентських виборів.



Дещо подібними є виклики, з якими стикався у 2019 році **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ**. Міграційна криза поступово зійшла нанівець, але її відлуння все ще проявляється у політичному житті європейських країн. Лідери Угорщини, Фінляндії, Естонії, Італії та Греції все ще використовують антиімміграційну риторичку задля посилення власних позицій. Відставка уряду Австрії внаслідок політичного скандалу та переобрання на посаду канцлера Себастьяна Курца стали можливими завдяки його право-консервативній політиці. Старіння нації, зміна демографічного портрету населення, яка вносить корективи в електоральні настрої громадян, міграційний тиск – все ще актуальні для ЄС виклики, які до кінця вирішені не були, а лише тимчасово заморожені. Тому 2020 рік не стане для Євросоюзу кінцем «міграційних дебатів». Цю проблему країни ЄС намагатимуться для себе вирішити шляхом лібералізації трудового законодавства для східноєвропейських країн і запуском нових програм із залучення трудових ресурсів із країн колишнього СРСР, особливо Білорусі, України та Росії, що запрацюють після 1 січня 2020 року.

Криза європейських інститутів так само лишатиметься пріоритетом уже нового керівництва ЄС, обраного за результатами виборів до Європарламенту. У купі з загальною кризою соціал-демократії та ліберальних цінностей, а також поляризацією політичної думки в Європі (протести у Каталонії, Brexit у Британії, політична криза в Італії, кліматичні страйки у Німеччині) Євросоюзу необхідно буде визначитися із загальним вектором реформ, які мають пройти інституції ЄС, та механізмами ухвалення рішень. Саме у 2020 році обговорення реформ в Євросоюзі почнуться з новою силою після завершення електорального циклу й остаточного формування нового складу Єврокомісії та Європейської Ради.

У 2019 році питання Brexit затягнулося і вийшло на дострокові парламентські

вибори, від яких тепер залежатиме, яким шляхом Британія покине ЄС. Регіональні вибори у німецьких федеральних землях Гессен, Тюрінгія, Саксонія, Бремен і Бранденбург показали сильні результати для «зелених» та право-консервативної «Альтернативи для Німеччини», тоді як частка традиційних післявоєнних партій впала ще більше. Масштабні протести у Каталонії проти судового вироку лідерам сепаратистів, які у 2017 році організували референдум про незалежність регіону, завершилися перемогою соціалістичного уряду Педро Санчеса. Однак це все одно не допомогло їм здобути більшість на дочасних парламентських виборах, після яких соціалісти знову були змушені вступити у довгі коаліційні перемовини з лівими популістами та каталонськими сепаратистами.



Криза глобальної безпеки та зростання напруження у сусідніх з Європою регіонах (Близький Схід, Північна Африка, Східне Середземномор'я та Чорноморський басейн) актуалізували для європейців питання безпеки прилеглих до себе районів, зокрема Середземного моря. Крах режиму Абдель-Азіза Бутефліки в Алжирі навесні 2019 року, прихід до влади у Тунісі політичного аутсайдера, викладача з університету Кайса Саїда, подвійний квітневий переворот у Судані, соціально-економічний колапс у Лівані і відновлення масштабних бойових дій у Лівії змусило ЄС (передусім, середземноморські держави – Італію, Францію та Іспанію) реагувати, посилюючи свої контингенти в Африці та свою координацію з цими країнами щодо стримування біженців та заради швидкої стабілізації ситуації, аби уникнути посилення тиску з боку Глобального Півдня.

На цьому тлі особливо складними стають **структурні протиріччя усередині НАТО**. Нещодавній саміт у Лондоні, присвячений 70-й річниці створення Альянсу, симптоматично підкреслив, наскільки нині глибоким є розкол поміж союзників – між США і Європою, Туреччиною і Заходом, Західною Європою і Східною Європою. Криза інститутів Альянсу та його поки що безрезультатний пошук своєї нової ролі у світі XXI століття б'є по внутрішній єдності та відчуттю солідарності країн-членів. Це призводить до зменшення довіри між ними, послаблення багатосторонньої співпраці та зміни підходів до оцінювання успішності та ефективності НАТО. Мірилом могутності організації стає не сила її ідеологічної бази, яка скріплює разом учасників, та сила її членів, а сухі цифри (на кшталт обсягів внесків країн до бюджету), статистика (скільки біженців НАТО врятувало у Середземному морі) і загальні декларативні заяви, які рідко втілюються на практиці. Це загрожує подальшій маргіналізації НАТО у системі міжнародних відносин і його перетворення на звичайний форум для обговорень різних цікавих питань порядку денного. У 2020 році проблема слабкості НАТО через внутрішні суперечки членів організації ймовірно загостриться на тлі ескалації протистояння між США і ЄС через торгові суперечки, невизначеність із питанням ставлення до Росії і Китаю, відмінності у підходах до політики на Близькому Сході.

Рух «жовтих жилетів» у **Франції** суттєво послабився, але проблеми, які лежали в основі протестів наприкінці 2018-го і першої половини 2019 років, досі лишаються актуальними. Президент Еммануель Макрон, на тлі завершення епохи Ангели Меркель у Німеччині, прагне взяти на себе лідерство у Європі й відродити велич Франції та її вплив у світі. Однак головною проблемою на його шляху лишається економічна стагнація, дисбаланс у розвитку регіонів та ідеологічна криза, пов'язана із втратою самоідентифікації французів із цінностями Великої Французької Революції і падінням популярності соціалізму, яким характеризувалася повоєнна Франція.



Підйом «зелених» та правих у **Німеччині** створює загрозу для правлячого альянсу християнських демократів Меркель та соціал-демократів, які вже другий рік поспіль демонструють антирекорд на регіональних виборах та на виборах до Європарламенту. У більш глобальному вимірі ця проблема кардинальної зміни політичного ландшафту ФРН, а з ним і в деякому сенсі зрушення у державній ідеології, відображає «дилему міжнародного повернення», якої німецькі еліти намагалися уникнути після «холодної війни». Німеччина є економічним гігантом, але політичним карликом. Вкладаючи чимало коштів у енергетичні проекти, в економіку, соціальні програми, інфраструктуру та тягнучи на собі дотаційні країни ЄС, Берлін, тим не менше, неохоче грає активну роль у зовнішній політиці, протиставляючи себе Франції, Росії чи США. Це пов'язано з тим, що правлячі кола у Німеччині досі не спромоглися відповісти на питання: чи потрібно їм та яким чином конвертувати свою економічну могутність у глобальний політичний вплив.



Велика Британія завершує 2019 рік достроковими парламентськими виборами та гострою політичною кризою, яка охопила практично усі традиційні політичні сили та організації, загостривши стосунки між центром і регіонами. По суті, головний виклик для Британії у 2020 році полягатиме у тому, щоб знайти такий варіант виходу країни з ЄС, який би мінімізував негативні наслідки для економіки та внутрішньополітичної ситуації, а також дозволив би уникнути розпаду країни внаслідок загострення суперечок щодо Brexit та майбутніх відносин центру і периферії.

Аналізуючи події у Європі, можна констатувати, що **2020 рік стане ще одним ключовим періодом у житті Європейського Союзу, перед яким стоятимуть наступні пріоритети:**

Зберегти цілісність ЄС. У 2020 році країни знову активізують діалог стосовно реформування європейських інститутів, а вихід Британії зі складу ЄС 31 січня породить нові дебати щодо майбутнього Союзу та вектору його розвитку;

Не випасти з інноваційного і технологічного ядра. Це стане однією з найскладніших задач для Європи наступного року, позаяк торгівлі війни між США і Китаєм не залишатимуть багато простору для маневру, а світова фінансова криза, яка може розпочатися у 2020 році, гратиме не на користь європейських економік, особливо найслабших із них – Греції та Італії;

Продовжити трансформацію національних економік, уникаючи соціальних заворушень. При цьому, лідерами цих процесів вочевидь стануть франко-німецькі еліти, які за результатами виборів до Європарламенту посилили свій контроль над Єврокомісією і Європейською Радою. Поляризація політичної думки стане головним викликом на цьому напрямку для усієї Європи, окрім досі стабільних країн Скандинавії;

01

02

03

Врегулювати питання безпеки кордонів і Середземноморського регіону.

Швидше за все, наступного року ЄС тісніше співпрацюватиме з державами Сахеля і намагатиметься відігравати більшу роль у політичних процесах Північної Африки, де ціла низка країн у 2020 році стануть на шлях перехідного періоду після переворотів, революцій, повстань і війн (Лівія, Туніс, Алжир, Судан);

Стабілізація світової та регіональної політичної системи шляхом цементування архітектури безпеки, зокрема й через пошук нових, альтернативних партнерів. Одним із таких може стати Росія, яка вже у 2020 році розраховує на зближення з Європою і послаблення частини санкцій за результатами досягнення «прогресу» на українському напрямку. Після буремного 2019 року 2020-й може стати переломним у російсько-європейському «перезавантаженні».

Намагаючись пережити «смутні часи» та зберегти накопичене за десятки років інтервенцій і реформ, **РОСІЯ** у 2019 році намагалася балансувати між інтересами глобальних гравців та амбіціями власних політичних еліт, які прагнуть, аби їх визнали рівними серед сильних. Одним із викликів для Володимира Путіна у 2020 році буде його внутрішня боротьба між амбітним реваншистом, який може скористатися безладом у Вашингтоні та слабкістю Європи на свою користь, й обережним прагматиком, котрий розуміє важливість історичного моменту та серйозність глобальних викликів, через які Москві буде краще «заягти на дно» і дещо применшити свої апетити.

Хитка внутрішньополітична ситуація на тлі зростання соціальної нерівності та дисбалансу у розвитку регіонів і центру дали про себе знати під час скандальних губернаторських виборів і протестів через місцеві вибори у Москві ¹². Криза

легітимності влади стає дедалі виразнішою, а відтак вимагає від російських еліт обережної поведінки на зовнішній арені та збалансованої фінансової політики всередині, особливо напередодні вірогідної хвилі світової фінансової кризи у 2020-му або 2021 роках.

РФ поступово втрачає безумовний контроль над власною периферією. Суперечки навколо «злиття» Білорусі та Росії, які ніяк не можуть узгодити, відбуваються на тлі посилення ролі Китаю у Мінську. Вірменія після революції минулого року налаштована розвивати стосунки з багатьма регіональними державами, а не лише з Росією. «Нафтовий бум» у Казахстані спричинив посилення там американських і китайських корпорацій, які почали видобувати нафту та прокачувати її через Азербайджан і Грузію до Східної Європи. Цього року відповідну угоду на імпорт казахської нафти підписала та ж Білорусь. Реформи, які повним ходом йдуть в Узбекистані вже третій рік поспіль, орієнтовані на багатовекторну політику та на зближення країни швидше з Китаєм і сусідами, аніж із РФ. Лише у Молдові російський вплив лишається доволі сильним на самому високому політичному рівні після несподіваного, але спричиненого помилками самих політиків, розпаду правлячої коаліції.

Успіх зовнішньої політики РФ у 2019 році буде складно конвертувати у політичний вплив і практичні дивіденди вже у 2020-му. Складність і багаторівневість процесів, у які втягнулася Росія за останні роки, вимагають обережного, багатопротиповного та вкрай затратного підходу до їхнього врегулювання. Перехід війни у Сирії у постконфліктну фазу, відродження регіональної торгівлі у субрегіоні Леванту, зміна правлячих еліт у Північній Африці, вихід на стратегічне партнерство з Єгиптом, підтримка режиму Ніколаса Мадуро у Венесуелі, проникнення на африканський континент – це головні стратегічні напрямки російської політики у 2020 році.

Пріоритетом для Російської Федерації, з огляду на глобальні виклики, ситуацію з Україною та регіоналізацією міжнародної системи, **у 2020 році стануть наступні цілі:**

01 Створити нові точки опору (увійти до нових альянсів та зайняти нові економічні ніші), конвертувавши у 2020 році свої зовнішньополітичні досягнення на Близькому Сході (Сирія, Єгипет, Алжир, Ліван, Катар), в Африці (продаж зброї, військові радники, приватні військові компанії, перший саміт «Росія-Африка»), у Латинській Америці (підтримка Венесуели та Болівії, співпраця з Кубою) та у Східній Європі (компроміс у Молдові, активізація діалогу щодо України, «інтеграція» з Білоруссю) у політичний вплив та «актив», який можна використовувати;

02 Переформулювання власної глобальної місії, яка зазнала шкоди через архізацію старого способу сприйняття зовнішньої політики; корегування відносин із сусідами на тлі посилення ролі регіональних гравців (Іран, Туреччина, Китай, Індія, Емірати, Катар, Саудівська Аравія, Азербайджан);

03 Максималізувати прибуток зі старої ресурсної бази (вугілля, газ, нафта, металургія). У 2020 році цікавими напрямками у межах цього завдання буде розвиток Північного транспортного коридору через Арктику, кількох гілок китайського «Нового шовкового шляху» та російсько-індійського маршруту «Північ-Південь», а також через посилення співпраці з Саудівською Аравією на ринку нафти у межах формату ОПЕК+;

04 Стати оператором хаосу, щоб на його хвилі зміцнити свої міжнародні позиції шляхом дипломатичних, політичних, економічних та військових інтервенцій (конструктивних і деструктивних) у різних регіонах. У зоні ризику наступного року – Ліван (політична криза і колапс економіки), Ємен (можлива мирна угода), Ірак (масові протести та політична криза), район Перської Затоки (загострення ірансько-американського

протистояння), Червоне море (мілітаризація району), Судан (нестабільність після зміни влади), Алжир (нестабільність після зміни влади), Каталонія (конституційна криза), Україна (активізація діалогу стосовно Донбасу), Білорусь (активізація діалогу щодо «інтеграції»), Грузія (політична криза і протести), Афганістан (мирні перемовини між США і «Талібаном»);

Зберегти контроль над периферією, передусім Україною, Білоруссю, Молдовою, Казахстаном і Грузією.

05

Одними з найбільш важливих тем для 2020 року стануть подальші дії **ІНДІЇ** та **ЯПОНІЇ** – двох держав, які мають неабияку економічну силу, але все ще перебувають на половині шляху до військово-політичного глобального лідерства.

Парламентські вибори в **ІНДІЇ** у 2019 році зміцнили владу націоналістів на чолі з прем'єр-міністром Нарендрою Моді, який намагається втриматися при владі шляхом змін економічних, екологічних, соціальних умов життя і зростання населення країни. Попри деякі провали у втіленні своїх федеральних проєктів, його партія отримала більшість, а опозиція знову не змогла об'єднатися та взяти реванш.

Як і багато країн Азії, **Індія лишається загубленою у своїх геополітичних орієнтирах**. Не послідовна та не до кінця зрозуміла політика США щодо Індії не дає змоги офіційному Делі розраховувати на формування якогось надійного антикитайського проамериканського Індо-Тихоокеанського блоку. Перемовини щодо зони вільної торгівлі зі США затягнулися на весь 2019 рік, і нині всі очікують їхнього завершення у 2020-му. Індія і США, попри позитивні взаємні відгуки Дональда Трампа та Нарендри Моді один про одного, найчастіше «гості» у міжнародних торгових арбітражах під егідою СОТ. А **торгові суперечки Китаю та США лише ускладнюють ситуацію у регіоні**.

За умов невизначеності та кризи глобального лідерства США, Індія намагається діяти самостійно. Отримавши перемогу на виборах, Нарендра Моді пішов на досить безпрецедентний крок – скасував «особливий статус» спірного штату Кашмір, загостривши й без того складний конфлікт із Пакистаном і Китаєм. На тлі відсутності у Сполучених Штатів чіткої стратегії щодо Афганістану, Індія робить спроби проникнути на цей ринок, але поки що їх випереджає Китай.

На шляху від регіонального гравця на глобальний рівень політики **Індія має**

вирішити у 2020 році проблеми, пов'язані з: кризою безпеки, пошуком свого місця у регіональній архітектурі, позбавленням залежності від морських комунікацій і перенаселенням країни на тлі поглиблення соціального розриву.

Зі свого боку **ЯПОНІЯ** у 2019 році зіштовхнулася з дуже подібними проблемами. На тлі ерозії американського впливу та провалу політики переговорів із КНДР, **офіційний Токіо намагається знайти своє місце у новому регіональному балансі сил**, який нині хитається через агресивну експансію Китаю та ізоляціоністські настої адміністрації Дональда Трампа у питаннях підтримки зовнішніх союзників. Сінгапурський саміт 2018 року та Ханойська зустріч Трампа та Кім Чен Ина у 2019 році стали відправними точками для японців у їхніх пошуках нової моделі співіснування у цих реаліях. Крім того, впродовж 2019 року це призвело й до погіршення стосунків між Японією та Південною Кореєю, які трималися разом, поки був сильним їхній спільний альянс зі Сполученими Штатами, заточений під стримування Китаю і боротьбу з Північною Кореєю.

У 2020 році прем'єр-міністр Японії Сіндзо Абе буде змушений вирішувати одразу кілька фундаментальних задач, аби залишити після себе добрий спадок. Йому **доведеться шукати шляхи вирішення проблем старіння націй і демографічних викликів, а також шукати місце для Японії у регіональних розкладах нової реальності**, в якій Китай стає сильнішим, а у Вашингтоні – поки що невизначеність і внутрішня криза. Японія, як країна вкрай залежна від морських комунікацій, постане перед питанням: чи можна повністю спиратися на США, і чи будуть вони захищати Токіо від подальшої повзучої експансії Китаю через їхню ініціативу «Один Пояс, Один Шлях»? **Для цього Японії доведеться вийти за рамки обмежень післявоєнного ладу**, щоб посилити свою глобальну вагу у міжнародних інституціях, конвертуючи її зі своєї технологічної та економічної могутності.

Глобальні тенденції та логіка поведінки глобальних гравців у свою чергу впливають на те, що відбувається на рівні регіонів і субрегіонів. А відтак, варто зупинитися детальніше на регіональному рівні міжнародних відносин, щоб описати ці процеси повніше.

Під тиском глобальних трансформацій та з урахуванням трендів у міжнародній політиці країни **СХІДНОЇ ЄВРОПИ** опинилися перед одним із найважливіших для них викликів від часу закінчення «холодної війни». Розпад Радянського Союзу у 1991 році, початок посткомуністичних змін і входження багатьох із цих держав до ЄС і НАТО – не принесли того, чого очікували місцеві жителі. Криза ліберальної демократії та нерформованість закостенілих соціальних інститутів у Євросоюзі призвели до перегляду цими державами свого функціоналу на міжнародному рівні. Сьогодні країни «Вишеградської четвірки», а також Румунія та країни Балтії, по суті, мають одне фундаментальне завдання: знайти таку модель розвитку, яка була би прийнятною для місцевого населення з урахуванням специфіки національної культури, історії та менталітету, а також яка б дозволила зберегти цим країнам чутливий для них національний суверенітет. Саме пошуки цієї моделі на тлі кризи тих ідей, які східним європейцям десятки років пропонували брюссельські еліти, і стали джерелом напруги між ЄС та східноєвропейським блоком на чолі з Польщею та Угорщиною.

Відповідно, у 2020 році ідеологічний та інституційний конфлікт між ЄС з одного боку та Угорщиною і Польщею – з іншого, найімовірніше, триватиме. Офіційний Будапешт, **загріваючи** з моделлю «неліберальної демократії», про яку особисто говорив прем'єр-міністр Віктор Орбан, посилюватиме свій вплив серед східноєвропейського блоку країн і правих консерваторів-евроскептиків, піднімаючи власний імідж у перемови-

нах із Брюсселем. А Польща й надалі рухатиметься у напрямку атлантизму, віддаючи перевагу більш тісним стосункам зі США на протизвагу франко-німецькому тандему.

А ОТ КРАЇНАМ КОЛИШНЬОГО СРСР ще необхідно знайти себе. **Білорусь** активно заграє з національною ідеєю, поступово відмовляючись від пострадянського концепту країни як «останнього уламку Радянського Союзу», а також намагається розвернути політику багатовекторності, вибудовуючи стосунки з Китаєм, США, Європою, але при цьому не відмовляючись від тісних зв'язків із Росією. У 2020 році головним викликом для Білорусі стане затягування часу та відтермінування різноманітних спроб Кремля «поглинути» Мінськ політично, енергетично або економічно, щоб встигнути вийти на диверсифікацію політичного й енергетичного впливу і від'єднатися від домінування Москви. Це може загрожувати політичним потрясінням у Білорусі та спробами Росії здійснювати серйозний тиск на Олександра Лукашенка і його близьке оточення.

Вірменія, геополітично затиснута між ворожою Туреччиною на заході та напівзамороженим фронтом з Азербайджаном на сході, а також зі складним Іраном на півдні, прагне залучити ресурси третіх країн, аби позбавитися залежності від одного гравця та почати будувати власну зовнішню політику. Це навряд чи станеться наступного року, але, завдяки реформам Нікола Пашиняна, офіційний Єреван уже сьогодні починає залучати до національної економіки іноземні інвестиції з багатьох регіонів, що у перспективі 1-2 років може створити умови для початку руху вірмен у напрямку багатовекторності та зменшення безумовної залежності від Росії. Якщо Москва у 2020 році сприйматиме це для себе як потенційну загрозу, не виключені різноманітні інтервенції у політичне життя Єревана,

зокрема й через протести, кадрові зміни, «газові війни», торгово-економічні суперечки, дипломатичні демарші, тиск на політиків.

Молдова досі перебуває у пастці власного архаїчного укладу, не в змозі вивратися зі статусу захопленої олігархами держави. Попри успішну зміну влади навесні цього року, вже восени правляча коаліція проєвропейського блоку АСУМ та соціалістів зазнала краху через власну недалекоглядність і стратегічні прорахунки керівництва уряду. Відтак, до влади знову повернувся олігарх Володимир Плахотнюк і його Демократична партія, яка підтримала новий соціалістичний уряд меншості, де-факто підконтрольний президенту Ігорю Додону. Це знову посилило позиції Росії у Молдові, яка у 2020 році намагатиметься втримати цей вплив. А для молдавського уряду головним викликом наступного року стане питання збереження зовнішньої легітимності й фінансової підтримки з боку ЄС і Румунії, які скептично поставилися до нової влади.

ЗАХІДНА ЄВРОПА також переживає період пошуку самих себе. Основне завдання – знайти модель, яка дозволить регіону зберегти темпи економічного зростання, залишитися в інноваційному ядрі світових лідерів, зберегти цілісність Європейського Союзу, який для багатьох став не лише корисним об'єднанням, але й спасінням у питанні пошуку власної ідентичності, особливо для Британії після хвилі деколонізації у 1960-х років і для Німеччини, яка досі боїться власної історії та не хоче повертатися до обговорень національних концептів. До того ж, реформування ЄС, яке нині обговорюють у Брюсселі, пов'язане з бажанням винайти новий сенс існування Євросоюзу, який би адекватно реагував на сучасні зовнішні виклики, наприклад, тиск Глобального Півдня, дестабілізацію суміжних регіонів або масову міграцію населення.

Після виходу Британії з ЄС 31 січня центр тяжіння у Союзі остаточно зміститься у бік Франції та Німеччини, які задаватимуть курс упродовж наступних років, чи навіть десятиліття. Німецькі еліти продовжуватимуть слабшати з кожними новими регіональними виборами та по мірі завершення правління канцлера Ангели Меркель, після якої у великій політиці почнеться битва молодих поколінь політичних лідерів. На цьому тлі посиляться Франція, а президент Еммануель Макрон напередодні важливих для нього місцевих виборів у березні буде змушений активніше брати на себе відповідальність за європейські справи, починаючи від його улюблених проєктів зі стримування біженців на кордонах країн Сахельського регіону і завершуючи кураторством питаннями конфлікту в Україні та нормалізації відносин із Росією, яку він бачить як невід'ємну частину регіональної архітектури безпеки у «новій Європі».

Інші західноєвропейські країни намагатимуться віднайти баланс між збереженням власних позицій і необхідністю подолати величезні виклики, пов'язані з інституційно-ідеологічною кризою їхніх політичних систем, під знаком якої минув 2019 рік. **Велика Британія** після виходу з ЄС застрягне у кризі власної самоідентифікації та порине у вир конфліктів між центром і регіонами, насамперед – Північною Ірландією і Шотландією, що може стати для країни критичним ударом, зберігається навіть ризик розпаду королівства або невідворотного послаблення його єдності. **Італія** і надалі переживатиме складну політичну кризу, а її еліти, хоча й уникли дочасних виборів у 2019 році, намагатимуться змінити політичну систему, яка призвела до дискредитації центристських сил та росту популярності різноманітних авантюристів і популістів. **Іспанія** цьогоріч пережила одразу дві дострокові парламентські кампанії, і не виключено, що у 2020 році може знову піти на вибори, позаяк сформована восени правляча коаліція соціалістів і лівих популістів – хитка, нестабільна

та слабка, з усе ще тліючою конституційною кризою у Каталонії. **Бельгія і Нідерланди** переживають сходження нових, молодих політичних сил, багато з яких частіше звертаються до старих національних ран: сепаратизму регіонів, правого консерватизму, націоналізму та історичної величі.

2020 рік стане роком **Балкан**, адже там пройдуть парламентські вибори одразу в кількох країнах. У Сербії президент Александар Вучич намагатиметься зменшити токсичність власного іміджу після масштабних протестів, які час від часу спалахували у Белграді упродовж 2019 року. Підуть на парламентські вибори і Хорватія, і Чорногорія. Нарешті, пройдуть вибори й у Північній Македонії. Вони спровоковані політичною кризою, в якій опинився прем'єр-міністр Зоран Заєв після того, як країни ЄС відмовилися обговорювати питання початку перемовин щодо вступу Македонії до Союзу, відклавши його на 2020 рік.



Дуже цікаві тренди спостерігаються у країнах **ЛАТИНСЬКОЇ АМЕРИКИ**, де відбувається зростання популізму на тлі кризи двох традиційних політичних сил – правих і лівих. Праві були дискредитовані за часів «холодної війни» і ще не змогли повністю відновити власну легітимність в очах населення, а ліві поступово занепадають через невдалі економічні та соціальні експерименти останніх 30 років. У Венесуелі президент Ніколас Мадуро не зумів скористатися спадком Уго Чавеса, а обвал світових цін на нафту відправив країну у нокаут. У Болівії, попри популярні соціальні заходи президента Ево Моралеса щодо боротьби з бідністю та безробіттям, великий бізнес відчував себе ображеним, а частині населення не подобалися його авторитарні замашки. У Нікарагуа вже два роки поспіль триває протистояння між частиною суспільства та багаторічним президентом Даніелем Ортегою. На Кубі змінилося покоління керівників, але суттєвого прориву в економіці не сталося. У тих країнах, де до влади впродовж останніх двох років прийшли праві, скориставшись падінням популярності лівих, система також не змогла закріпитися. Президент Бразилії Жаїр Болсонару досі є роз'єднуючою фігурою для країни, а глава Аргентини Маурісіо Макрі програв вибори, поступившись своїм опонентам із лівих політичних сил. Ця поляризація політичної думки в Латинській Америці триватиме і визначатиме перебіг подій на континенті у 2020 році.





У **ПІВДЕННО-СХІДНІЙ АЗІЇ** загострюються протиріччя, пов'язані зі зміною регіональної конфігурації безпеки через послаблення впливу США та посилення ролі Китаю. Більшість країн, які вже багато років балансують між США та Китаєм, зараз вимушені шукати можливості «вмонтуватися» у нові реалії та створювати альянси, які б компенсували їм втрату американської «парасольки безпеки».

Індонезія і **Малайзія** налаштовують усе тіснішу співпрацю між собою в обoronній сфері на тлі посилення Китаю та невизначеності щодо майбутньої ролі США у регіоні. У 2020 році така політика зближення і поступової інтеграції їхніх позицій у питаннях безпеки та оборони може призвести до врегулювання спірних питань щодо морських кордонів. Обидві країни проходять програму переозброєння і посилюють свій флот, намагаючись створити нову субрегіональну архітектуру на базі АСЕАН на противагу китайській експансії, залучаючи до неї Сінгапур, Південну Корею та Австралію.

Політична криза може очікувати **Камбоджу**, де прем'єр-міністр Хун Сен, який перебуває при владі з 1985 року, намагається знищити рештки політичної опозиції і створити «системних опозиціонерів», які будуть доповнювати його власну політичну конфігурацію і створювати видимість плюралізму. Однак, йдучи на певні політичні послаблення заради взяття опозиції під контроль, влада може втратити контроль над вкрай поляризованою ситуацією у країні. Одним із головних процесів у Камбоджі у 2020 році стане еволюція політичної опозиції, яка намагається знайти свою нішу для боротьби з урядом. Усе це – на тлі загострення американсько-китайського протистояння за вплив на камбоджійський уряд.

Таїланд – одна з найбільших економік регіону – у 2019 році провів успішний перехід від військової хунти до громадянського правління, організувавши

парламентські вибори, перші з 2014 року. Хоча правління військових формально завершилося, генералітет зберігав цілковитий контроль над процесом, і навіть сам організував вибори, а голова військового уряду – генерал Прают Чан-оча – став прем'єр-міністром і лідером новоствореної Народної державної партії, яка посіла друге місце й отримала блокуючий пакет у верхній палаті парламенту. В результаті контрольованого переходу, політична система Таїланду зазнала чималих змін та була розподілена між військовими (які контролюють верхню палату й уряд) і рештою політичних опозиційних сил, які прийшли до влади на хвилі антивійськової риторики (нижня палата парламенту). Навіть тайська королівська родина, яка історично завжди була над політикою, цього разу опинилася втягнутою у вибори, коли одну з партій раптом очолила принцеса Убол Ратана, сестра короля. До того ж, сам король останнім часом почав зосереджувати владу у своїх руках, взявши під особистий контроль елітну королівську гвардію, яка охороняє монархію. Цілкові вірогідно, що у 2020 році такий нестабільний розподіл влади призведе до політичного протистояння та конфліктів, які спровокують соціальні потрясіння і заворушення. Це вдарить по економічним позиціям Таїланду у регіоні, послаблюючи його регіональні політичні амбіції.

Ще одна перспективна, але складна, країна **М'янма** у 2020 році, швидше за все, продовжуватиме скочуватися до міжнародної ізоляції через неспроможність еліт на чолі з відомою правозахисницею Аун Сан Су Чжі провести економічні реформи (через опір військового генералітету, який все ще при владі) та небажання врегулювати питання масових убивств представників етнорелігійної меншості рохінджа, що вразили світ у 2018-2019 роках, змусивши міжнародні інституції запровадити санкції проти країни та почати розслідування за фактом вчинення геноциду.

Країни **АФРИКИ** переживають загострення проблем, пов'язаних із зростанням ісламського екстремізму, ескалацією міжетнічних конфліктів та погіршенням екології: нестачею води, діяльністю браконьєрів, посухами. Виникнення нового виду біженців – кліматичних – про який дедалі частіше говорять на рівні ООН, пов'язане саме з ситуацією на африканському континенті. Через це у 2020 році очікується загострення міграційної кризи на кордонах між африканськими країнами, особливо на півдні, південному заході та заході Африки.

Одними з найбільш хитких у 2020 році країн континенту будуть **Малі, Мозамбік, Конго, ЦАР і Еритрея**, де тривають різноманітні конфлікти на етнічному та релігійному ґрунті, а також посилюється соціально-економічна криза. До того ж, у 2019 році в Африці безпрецедентно зросла кількість нападів терористів «Ісламської держави». Нестабільність Африки впливатиме на безпеку цілих регіонів світу, насамперед це – Середземне море, район Африканського Рогу, Червоне море та центральні райони Африки.



На **БЛИЗЬКОМУ СХОДІ** продовжує розвалюватися регіональний порядок, встановлений понад 100 років тому за результатами Першої Світової війни. Масові антиелітарні протести у Лівані, Іраку, Алжирі, Судані, Кувейті, Йорданії та Єгипті засвідчують, що старі системи не працюють, а розрив між переважно молодим населенням і старіючими елітами поглиблюється. Соціально-економічна криза у Лівані може призвести до колапсу політичної системи компромісів, яку створила Франція 100 років тому, і яку перезавантажили після громадянської війни 1975-1990 років. Криваві протести в Іраку демонструють нежиттєздатність політичної системи, встановленої США після 2003 року, а також складність існування держави в кордонах 1921 року. Вересневі атаки на нафтопереробні об'єкти у Саудівській Аравії та млява реакція на це з боку США переконали монархії Затоки, що повністю спиратися на підтримку Вашингтона вже неможливо, а тому почалися розмови про тимчасове замороження конфлікту між ними та Іраном.

Ліван входить у 2020 рік у стані глибокої соціально-економічної кризи. Масові протести, які почалися у жовтні та призвели до відставки уряду, не завершилися, а перемовини щодо формування нового Кабміну в украї поляризованій і розділеній етнорелігійними лініями країні – дуже повільні та можуть розтягнутися у часі. Це ускладнює гуманітарну ситуацію у Лівані: банки не працюють, у мережах АЗС закінчується бензин, припинено імпорту ліків для лікарень, а учителі страйкують. Це загрожує Лівану цілковитим соціальним колапсом, а в найгіршому випадку – спалахом нової громадянської війни, яка знищить стару політичну систему, яку створили французи 100 років тому, і яка була зацEMENTована ще глибше після кривавої війни 1975-1990 років.

Аналогічні події, але значно кривавіші, відбуваються в **Іраку**. Від початку жовтня, коли люди почали виходити на протести через погіршення умов життя

і праці, падіння рівня доходів, корупцію, бідність та соціальну несправедливість, у зіткненнях протестувальників і сил правопорядку загинуло понад 500 осіб, майже 20 тисяч – зазнали поранень. Народні повстання (які поки що охоплюють лише південні шиїтські регіони Іраку та Багдад) у 2020 році можуть поширитися і на решту територій. Вони загрожують територіальній цілісності країни, адже ставиться під сумнів її життєздатність у кордонах 1921 року та саме існування постсаддамівської політичної системи, яку створили США після 2003 року. Власне, 2020 рік так само стане вирішальним для Іраку. У країні мають пройти виборча та адміністративна реформи, за рахунок яких правлячі еліти спробують вгамувати народ і відповісти бодай на частину їхніх запитів на оновлення суспільного договору. Існує варіант, що система все-таки не зможе оновитися і зазнає краху, а на її місце прийде або сильна харизматична особистість, яка відродить авторитарне правління, або країна розвалиться на кілька складових частин.

Соціально-економічна криза у 2020 році чекає і на **Йорданію**, де за останній рік тричі змінювався Кабмін, не в змозі балансувати між невдоволенням людей і необхідністю виконувати непопулярні вимоги МВФ для отримання кредиту. Свій період турбулентності у 2020 році пройде і **Єгипет**, де має завершитися будівництво нової столиці, на схід від Каїру, – мегапроект, який запустили для пом'якшення негативних наслідків перенаселення країни, вирішення проблеми житла у столиці та побудови новішої інфраструктури, яка би зв'язала Єгипет із Синайським півостровом і створила б нові потоки трудових мігрантів на Аравійський півострів і назад.

Сирія увійде у фазу постконфліктної стабілізації. Головною темою 2020 року стане робота Сирійської конституційної комісії, яка була запущена у жовтні. Крім того, на успішність повоєнного врегулювання впливатимуть і турецько-російські регіональні домовленості, а також

загострення протистояння між США та Іраном. Ситуація у північній провінції Ідліб, яка все ще не підконтрольна сирійському уряду, може стати епіцентром нових боїв наступного року, але вони будуть локалізовані та обмежені. Загалом, у 2020 році конфлікт у Сирії остаточно перейде у фазу деескалації та переходу у політично-дипломатичну площину, якщо, звісно, не буде спалаху регіональної війни на Близькому Сході, куди будуть втягнуті Іран, Ізраїль, Туреччина, Саудівська Аравія та США.



Міжнародна політика: Україна у задзеркаллі

Для України 2019 рік став роком виборів, оновлення еліт і приходу до влади політичного аутсайдера Володимира Зеленського з його командою. Для зовнішньої політики України, яка з 2014 року так і не змогла вирватися з пастки старого мислення, рекурсивних помилок і рефлексивності, цей рік не став виключенням. Чимало проблем, які стояли на порядку денному нашої міжнародної політики, так і лишилися нерозв'язаними, а деякі навіть поглибилися.

Наші стосунки з **сусідніми державами** лишаються маргінальними та обмеженими. Численні двосторонні суперечки та проблеми з Польщею, Угорщиною, Румунією й Молдовою так і не перейшли у фокус уваги української зовнішньої політики, яка лишається замкнутою у межах старих ідеологем, концептів і меседжів, сформованих у 2014 році. Чимало проектів із модернізації КПП та відкриття нових прикордонних переходів на кордоні з Угорщиною і Польщею у 2019 році були провалені. Питання судноплавства на Дунаї і будівництва нових мостів через річку – не були врегульовані та обговорені з Румунією і Молдовою. Політична криза у Молдові навесні цього року лише ускладнила ситуацію для України, особливо після того, як офіційний Київ визнав «два уряди» Молдови під час кризи. Нарешті, досі не розв'язані суперечки, які в Україні виникли через ухвалення законів про мову та освіту, що викликали негативну реакцію сусідніх держав і Венеціанської комісії у ЄС. Політичні контакти між Україною і сусідніми державами лишаються на доволі низькому рівні.

На **західноєвропейському напрямку**, хоча це наші основні торговельні партнери, також існує чимало проблем. Україна не спромоглася посилити свій експорт або свої позиції на ринку ЄС. Чимало європейців дедалі більше схиляються до ідеї нормалізації відносин із Росією, що проявилось у рішенні

ПАРЕ повернути російську делегацію та у заявах Франції про співпрацю з РФ у галузі безпеки. Європейський Союз поступово закривається від зовнішніх подразників, занурюючись у внутрішні проблеми. Оскільки Україна так і не сформулювала свій функціонал стосовно Європи і не провела відповідну «домашню роботу» для зближення з ЄС і посилення своєї ролі як надійного, стабільного, зрозумілого партнера Заходу, альтернативного Росії, позиції Києва поступово маргіналізуються. Крім того, чим більше посилюються позиції прavic сил, які виступають за захист національних інтересів у вузькому розумінні цього слова, тим слабкішими стають позиції України, яка не запропонувала свого бачення конфлікту на Донбасі та реалістичного і прагматичного плану внутрішніх перетворень.



Стосунки зі **Сполученими Штатами** переживають найбільшу за останні 20 років кризу. Процедура імпичменту проти Дональда Трампа, котру запустили демократи через скандал, до якого була втягнута Україна, підірвала наші позиції у Штатах та послабила кадрові групи спеціалістів, які займалися Україною у Білому Домі та Держдепартаменті. Спецпредставник Курт Волкер був звільнений із займаної посади, а вона сама була ліквідована після скандалу, що позбавило Україну важливої лінії комунікації з Білим Домом. Посли Марі Йованович та Вільям Тейлор пішли у відставку після спалаху скандалу з телефонною розмовою Зеленсько-го-Трампа у вересні. Обидва були сильними дипломатами на українсько-російському напрямку.



Фото: *espreso.tv*

Процедура імпичменту частково паралізувала роботу Білого Дому і позбавила Україну важливих контактів, через які українські дипломати могли «просувати» вигідні країні рішення у Конгресі або адміністрації Трампа. Політичне протистояння, яке спалахнуло навколо імпичменту між демократами і республіканцями, збільшило токсичність України та унеможливило співпрацю з Києвом, поки тривають розслідування проти президента США. У 2020 році саме подолання наслідків скандалу і спроби відродити довіру, не допустивши втрати двопартійної підтримки України з боку США, стануть головним завданням української дипломатії.

Не краще у 2019 році розвивалися стосунки й із **Китаєм**. Після виборів президента та парламенту, під час яких Китай взагалі випав з поля зору української політики, новий уряд не спромігся окреслити свої пріоритети та побажання у співпраці з КНР. Це породило непорозуміння між Пекіном і Києвом, лишаючи двосторонні відносини у такому ж напіввизначеному тактичному стані, якими вони були і до цього. Однак, кілька процесів усе ж погіршили відносини України та Китаю за останні півроку. По-перше, гальмування питання про продаж Китаю заводу «Мотор Січ» через тиск з боку Вашингтона кинуло тінь на спроможність і бажання України ухвалювати самостійні рішення. По-друге, неоднозначна ситуація з відсутністю привітання від України з нагоди річниці становлення Китайської Народної Республіки – також залишила неприємний осад. По-третє, відсутність чіткої інформаційної політики України щодо протестів у Гонконзі призвела до дискредитації країни в очах китайців завдяки шкідливій діяльності російських ЗМІ, які розкручують інформацію про «участь українських неонацистів у демонстраціях у Гонконзі». За умов відсутності альтернативного інформаційного наративу з боку Києва, Пекін сприймає це все більш серйозно.

Відсутність чітко сформульованих китайсько-українських відносин послаблюють позиції України в очах китайських еліт. До того ж, до сьогодні не визначені відповідальні в Україні люди за китайський напрямок як один зі стратегічних: посол України в КНР не призначений, а в уряді людей, які відповідальні за відносини з Пекіном, немає. У 2020 році Україну чекає або подальша маргіналізація на китайському напрямку, або поступове відродження довіри, залежно від дій офіційного Києва. Очевидно, що США наполягатимуть на мінімізації політичних контактів України і КНР, а також гальмуватимуть реалізацією спільних проєктів на базі договору про стратегічну співпрацю у межах ініціативи «Один Пояс, Один Шлях».

На жаль, особливих успіхів у зовнішній політиці України на інших напрямках практично не було у 2019 році. **Латинська Америка, Африка, Південно-Східна Азія** і навіть більша частина **Близького Сходу** лишаються для України «terra incognita» у контексті зовнішньоекономічної діяльності, залучення інвестицій і спільних інфраструктурних проєктів. Утім, цілком можливо, що у 2020 році український уряд зможе здійснити перший «прорив» у відносинах з Африкою, Азією та Латинською Америкою для того, щоб отримати додаткові політичні бали, запустити зовнішню політику по цих напрямках і спробувати відкрити нові ринки на тлі можливої фінансової кризи й проблем із економікою.

Звісно, одним із ключових напрямків зовнішньої політики України стало **протистояння з Росією** по Донбасу та Криму. Після виборів, коли був сформований уряд, нова влада взяла курс на «розмороження» процесу перемовин, активізацію діалогу щодо питання Донбасу та спробу внести корегування у Мінський формат, який уже п'ять років практично не приносить жодного результату. Утім, головною проблемою, яка виникла на шляху уряду, стала все ще велика залежність від Росії (дизельне паливо, ядерне паливо, ву-

гілля, нафтопродукти, торгівля), яка звузила поле для маневру і навіть загнала українську дипломатію у певні «пастки» – такі як видача Володимира Цемаха в рамках обміну полоненими або підписання «формули Штайнмаєра» на переговорах у Мінську, що збурили населення. Вочевидь, у 2020 році Україна продовжуватиме рухатися шляхом імовірного розв'язання конфлікту на Донбасі з метою щонайменше вийти на проміжні домовленості з Росією, які би встановили повноцінне перемир'я і дозволили обмінятися полоненими у форматі «усіх на усіх». Щоправда, це може стати найбільшою кризою для президента Зеленського та його уряду, позаяк переговори несуть у собі чимало прихованих загроз і небезпек, яких Україні доведеться уникати у 2020 році.

ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА В 2020

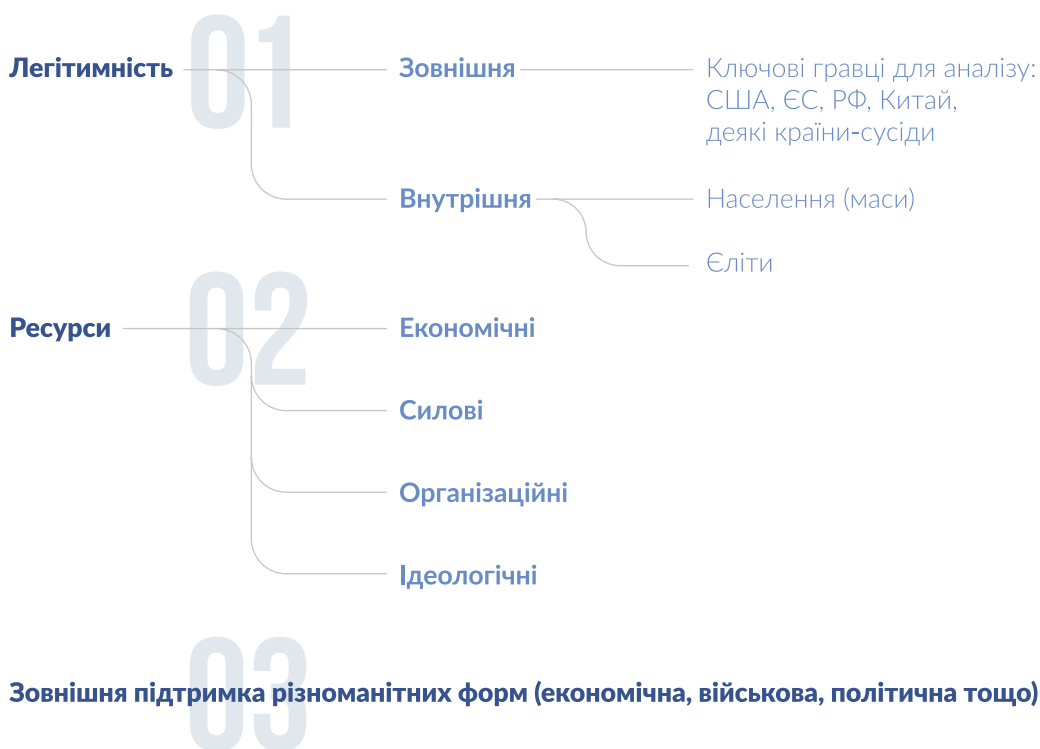


Ігар Тишкевич

експерт програми
міжнародна та
внутрішня політика

У ПРОГНОЗІ Українського Інституту Майбутнього на 2017 рік Юрієм Романенком була запропонована методологія оцінки основних факторів (маркерів), які впливають на стійкість України. На основі зміни їхнього стану можна прогнозувати розвиток ситуації від стійкої і стабільної до стану керованої дестабілізації або некерованої дестабілізації.

У вигляді схеми ключові фактори можна відобразити так:



Легітимність не варто плутати з поняттям легальність. Легальна влада - влада, яка отримала права згідно з чинним законодавством. **Легітимність** (від лат. *legitimus* «згодний із законами, законний, правомірний») - згода між народом і владою, коли народ визнає право влади ухвалювати рішення. Наприклад, президент Лукашенко, якщо брати за прешооснову референдум 1996 року, продовжив свою владу нелегально (незаконно), але він є легітимним, оскільки є згода народу, визнання за ним права приймати рішення. Янукович, навпаки, був легальний, але вже наприкінці січня 2014-го втратив легітимність.

Внутрішню легітимність ми поділяємо на **легітимність народу (мас)** - згода населення з владою і **легітимність еліт** - згода сформованих політичних, економічних та інших еліт.

Зовнішня легітимність - сприйняття законності наявного режиму в очах зовнішніх факторів.

Економічні ресурси - сукупність матеріальних і нематеріальних засобів і факторів, тобто виробництво благ - товарів і послуг. Це природні ресурси (корисні копалини, земля тощо), трудові ресурси, фінансові ресурси, знання (технологія), підприємницький потенціал (здатність населення виробляти блага різних форм).

Силові ресурси - сукупність коштів, матеріальних, людських і нематеріальних чинників, якими держава забезпечує виконання своїх базових функцій і захищає свої інтереси.

Організаційні ресурси - системи горизонтальних і вертикальних зв'язків (взаємодії) в суспільстві і окремих групах (зокрема, серед еліт і влади), збору, передачі, обробки й аналізу інформації, контролю над ухваленням рішень, які забезпечують оптимальне використання економічних і силових ресурсів.

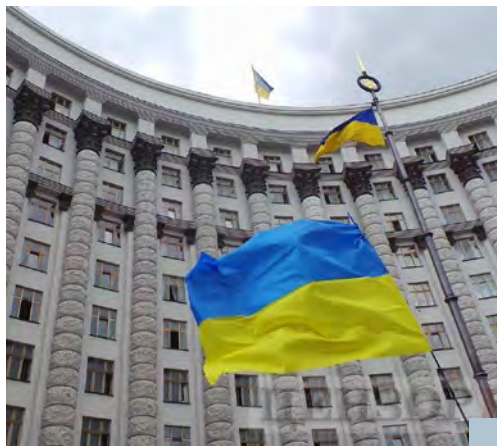
Ідеологічні ресурси - система ідей, цінностей, традицій, яка визначає відносини всередині соціальної групи (або суспільства в цілому), його комунікацію із зовнішнім світом.

Зовнішня підтримка - політична, економічна, військова, технологічна, ідеологічна (освіта, підготовка еліт) підтримка, що надається зовнішніми факторами державі, елітам, суспільству.

При цьому **зовнішня підтримка не тожджна рівню зовнішньої легітимності.** Наприклад, США активно підтримували курдські угруповання в Сирії, не вважаючи їх легітимними. Так тривало до зміни пріоритетів Вашингтона в сирійській кризі.

Сукупність зазначених факторів, їхня різноплановість забезпечують стійкість політичного режиму та/або всієї держави. При цьому недолік одного виду ресурсів може компенсувати достатній (надлишковий) рівень іншого.

Зокрема, **відсутність внутрішньої легітимності влади серед населення може компенсуватися легітимністю серед еліт, наявністю ресурсної бази, зовнішньою легітимністю і хорошим рівнем зовнішньої підтримки.** Брак економічних ресурсів - сильною організаційною структурою та ідеологією тощо.



Залежно від поєднання факторів ми виоремлюємо три основні сценарії розвитку держави: стабільний, керована дестабілізація і некерована дестабілізація. Перший містить умови для сталого розвитку держави і суспільства, збільшення ресурсної бази. Останній - процеси розпаду владних еліт або державної системи, результатом яких може стати нова система або повне зникнення держави як цілісної системи. Сценарій керованої дестабілізації - перехідна

кризова ситуація, з якої можливі виходи як у стан стабільності, так і некерованої дестабілізації. Вона відрізняється тим, що влада, еліти, організовані групи суспільства можуть впливати на розвиток подій, можуть реалізовувати свої сценарні плани в масштабах цілої держави.

Нижче наведена коротка таблиця поєднань основних факторів, типових для кожного зі сценаріїв.

		Стабільний				Керована дестабілізація	Некерована дестабілізація
Легітимність	Внутрішня	+		-		+	-
	Зовнішня	+	-	-		+ або -	-
Ресурси		+	-	+	+	-	-
Зовнішня підтримка		+	+	-	+	- або мінімальний +	-

СТАРТОВІ ПОЗИЦІЇ КРАЇНИ І ВЛАДИ

СТАНOM НА КІНЕЦЬ 2019 РОКУ

Внутрішня легітимність

Вибори 2019 року демонструють, що внутрішня легітимність серед населення велика. До влади завдяки незадоволеному з 2014 року запиту на оновлення політичних еліт прийшла нова команда, яка раніше не була гравцем на політичному полі. Найвищий рівень внутрішньої легітимності президента Зеленського дозволив вперше в історії створити однопартійну більшість.

Причому низка депутатів, які не мали шансів при самостійній грі, пройшли до парламенту фактично завдяки використанню бренду. Водночас можна констатувати, що легітимність влади серед еліт надзвичайно мала. І це логічно, оскільки представники старих еліт бачать в оновленні політичного поля загрозу своєму існуванню або, як мінімум, загрозу існуванню звичної системи взаємодії.

Нові політичні сили, які декларують оновлення, - неструктуровані, не володіють необхідними ресурсами і не мають сформованого бачення майбутньої системи організації суспільства. Старі еліти національного та регіонального рівнів, які прагнуть зберегти стару модель, мають фінансові медійні та організаційні ресурси, які неефективні для короткострокових кампаній дестабілізації за високого рівня легітимності серед мас, але можуть зіграти вирішальну роль при зниженні цього параметра.

збереження впливу олігархів на політичну систему і, зокрема, ступінь впливу Ігоря Коломойського на нову владу.

- У китайському напрямі важливу роль відіграє сценарій завершення угоди з купівлі «Мотор Січі». Ситуацію ускладнює рівень економічного і політичного протистояння між Сполученими Штатами і Китаєм. Україна фактично опинилася між двох вогнів.

Зовнішня легітимність

Проведення виборів і безконфліктна зміна влади оновила кредит довіри до України з боку основних зовнішньополітичних факторів.

- ЄС, США влітку висловлювали готовність підтримати Україну;
- країни-сусіди, у відносинах з якими накопився багаж невирішених проблем, мають надію на поліпшення відносин і вихід із конфліктного періоду;
- КНР, для якої Україна випала з фокусу на 5 років, обережно зондує ґрунт на предмет приходу в українську економіку;
- Російська Федерація, реалізуючи свої геополітичні плани, прагне вийти із (використовуючи термінологію російських еліт) «української кризи», на вигідних для себе умовах, залишивши нашу країну у своїй сфері впливу.

Однак в цьому напрямі є і негативні фактори, які можуть зіграти ключову роль у позиції зовнішніх факторів у 2020 році.

- Для США такою є атака на Трампа, яка значною мірою пов'язана з Україною, контактами з українськими політиками старої і нової генерації.
- Для ЄС і США загрозою є можливе



Економічні ресурси

Вони обмежені в силу слабкості економіки - це об'єктивний фактор. Фінансова система виглядає зовні стабільною завдяки приходу нерезидентів на ринок урядових боргових зобов'язань у гривні, переказам коштів від трудових мігрантів, сезонним пікам валютної виручки експортерів. При цьому український експорт в основному є сировинним. Масштаби трудової міграції та демографічні процеси не дозволяють розраховувати на збереження кількості трудових ресурсів, при цьому зростає навантаження на пенсійну систему.

Внутрішні економічні ресурси значною мірою керовані представниками старих еліт, ціль яких - збереження старої системи впливу на владу і монетизація своєї політичної ваги. Водночас влада декларує протилежні цілі - створення нових правил взаємодії в суспільстві та в державі.

Отже, **у влади низький економічний ресурс. Спроби збільшення бази завдяки жорсткій політиці щодо малого і середнього бізнесу руйнують легітимність влади серед населення**, оскільки воно спрямоване на ключову групу підтримки президента та його політичної сили.

Силові ресурси

Вкрай слабка база через кадровий голод і провальну комунікацію із силовими структурами. Можна стверджувати, що, незважаючи на досить хороші результати виборів серед військовослужбовців, Зеленський і його політична сила має кризу довіри серед командирів середньої ланки: від капітана до полковника. До цього можна додати кризу, в якій опинилася Генпрокуратура, можливе перезавантаження ДБР (яке паралізує відомство), незавершену судову реформу і проблеми в СБУ. Єдиним силовим ресурсом влади станом на сьогодні є МВС, але не завдяки політиці Зеленського, а лише тому, що міністр Аваков поки сподівається на співпрацю з президентом. Відхід Авакова в опозицію остаточно позбавить владу силового ресурсу.

Організаційні ресурси

Організаційні ресурси держави - системи звітності, отримання та управління інформацією, планування, контролю, забезпечення виконання рішень на рівні держави знаходяться на вкрай низькому рівні. Не краща ситуація зі спробою проаналізувати оточення президента і партію «Слуга народу» за тими ж параметрами. Зібрана за 8 місяців команда не є одним цілим, вона складається з низки неформальних груп із вкрай слабкими горизонтальними зв'язками між ними.

Ідеологічний ресурс

На перший погляд висока легітимність в очах народу дозволяє створити потужний ідеологічний ресурс. Однак запит на оновлення еліт не тотожний запиту на позитивну повістку, спрямовану в майбутнє. Сформулювати запит, перетворити його в ідеологічний ресурс можна за умови наявності потужного організаційного ресурсу у влади. А його поки немає.



Рівень підтримки

На сьогодні вона є на рівні 2016-17 років, й існують шанси її збільшення. Однак у разі неефективних кроків в економіці і втрати підтримки МВФ (наприклад, повернення «ПриватБанку» Коломойсько-му) зовнішня підтримка почне стрімко зменшуватися.

Можна констатувати, що політичний режим виглядає стабільним. Однак можлива втрата внутрішньої легітимності серед еліт, загрозлива ситуація з економічними ресурсами, вкрай низький рівень забезпеченості силовим ресурсом при відсутності організаційних та ідеологічних ресурсів вже в короткостроковій перспективі переводять ситуацію в рамки сценарію керованої дестабілізації.

Далі, на рубежі 2021-22 років, залежно від активності внутрішніх і зовнішніх факторів (зовнішня підтримка, можлива світова економічна криза), механіки формування владних еліт (нові, оновлені, компроміс зі старими елітами, реванш старих еліт) країна або покращує позиції, рухаючись у напрямі стабільного сценарію (але не виходячи на нього у найближчі 2-3 роки), або провалюється в неконтрольовану дестабілізацію. Таким чином, користуючись термінологією міжнародних кредитних агентств, ситуацію можна назвати умовно стабільною з негативним прогнозом.

Нижче представлена таблиця можливого розвитку ситуації.

			Сьогодні	Через 4-6 місяців (за збереження курсу)	Можливі перспективи (якщо не вживати заходів)	
Легітимність	Внутрішня	Маси	+	+	+	-
		Еліти	+	-	-	-
	Зовнішня		+	+	+	-
Ресурси	Економіка		+	-	-	-
	Силовий блок		+	+	-	-
	Організація		-	-	-	-
	Ідеологія		-	-	-	-
Зовнішня підтримка			+	+	-	-

Логіка, згідно з якою діють внутрішні фактори відповідно до своїх цілей.

Старі еліти

Після виборів 2019 року в країні вперше за останні 15 років склалася ситуація, коли олігархічні групи та місцеві еліти не мають впливу на більшість депутатів Верховної Ради. Якщо в попередньому скликанні парламенту від 270 до 310 депутатів можна було пов'язати з певними фінансово-промисловими групами (далі - ФПГ), регіональними кланами, то сьогодні кількість таких не перевищує 120-140 осіб. Образно кажучи, «колективний олігархат» втратив більшість у парламенті, що створює можливості для формування нових законодавчих рамок, які лежать поза старою системою тіньових домовленостей всередині еліт.

У разі реальної трансформації держави старі еліти втрачають систему розподілу сфер впливу і монопольне становище в обраних (відвойованих) секторах. Відкриття країни для зовнішнього бізнесу, розвиток конкуренції унеможли-

лює роботу в режимі олігархічної моделі ведення бізнесу.

Це призводить до втрати фінансового ресурсу, політичного впливу і в перспективі може загрожувати проблемами з державною судовою системою. Ми навмисно не розглядаємо окремо представників «політичних еліт», оскільки до 2019 року в політичній системі партії слід розглядати як політичні проекти, філії ФПГ, а не в якості ідеологічних політичних організацій.

Таким чином об'єктивні інтереси старих еліт як на рівні регіонів, так і на національному - реконструкція старої системи.

Об'єктивна мета старих еліт - спроба вийти на стабільну для себе ситуацію. **Інтерполюючи на цей рівень оцінку маркерів стабільності системи отримуємо таку таблицю:**

			Сьогодні	Бажане
Легітимність	Внутрішня	Маси	–	+
		Еліти	+ / –	+
	Зовнішня		–	+ / –
Ресурси	Економіка		+ / –	+ / –
	Силивий блок		+ / –	+ / –
	Організація		+	+
	Ідеологія		–	–
Зовнішня підтримка			–	+ / –

За наявності конфліктів між собою вони рано чи пізно поставлять перед собою мету виходу на консолідовану позицію, забезпечивши внутрішню легітимність серед своєї групи (еліт). На основі цього вони зміцнюють організаційний ресурс і перехоплюють владу, беруть під кон-

троль силивий блок (передусім правоохоронну систему, посилюють вплив на суди). Це призводить до накопичення (відновлення) економічного ресурсу, який заснований на розпорядженні ресурсною базою держави.

Алгоритм дій не новий. Він був успішно реалізований під час правління Ющенка (2005-2006 роки), Януковича, де як його прихід до влади, так і відсторонення проходили на тлі олігархічного консенсусу. Перемога Петра Порошенка на виборах 2014 року - результат того ж консенсусу. Однак уже тоді в суспільстві був запит на оновлення еліт, який, починаючи з 2016 року, влада спробувала утилізувати війною з частиною олігархічних груп і формуванням тактичних коаліцій інших (Порошенко, Ахметов, Медведчук, який став частиною системи, тощо).

Однак, така конфігурація на тлі зміни настроїв у суспільстві і появи нових груп, які підійшли або підходять до усвідомлення своєї суб'єктивності (передусім ВСУ, ветерани, малий бізнес), робить систему нестійкою за відсутності легітимності серед населення. Крім того, відновлення системи олігархічних «договорняків» позбавляє українську владу зовнішньої легітимності і, як наслідок, підтримки з боку ЄС та США. Цей сценарій вже був реалізований у Молдові, коли умовою підтримки режиму влади було позбавлення олігарха Плахотнюка важелів впливу на ухвалення рішень.

Враховуючи обережність КНР, єдиним альтернативним джерелом підтримки залишається Росія, яка так само зацікавлена у відтворенні в Україні системи, що існувала останні 15-17 років. Однак розворот в бік РФ спричинить в країні стан неконтрольованої дестабілізації. Такий сценарій звужує доступну олігархічним групам ресурсну базу і несе загрози для їхнього існування.

Тому логіка дій полягає у використанні внутрішньої легітимності президента Зеленського як парасольки, здатного зберегти зовнішню легітимність і зовнішню підтримку. Тому атака буде вестися і вже ведеться на його рішення і на розхитування окремих груп з його оточення. Класична схема «Хороший цар - погані бояри». Мета - переформувати систему нової влади, розділивши сфери впливу всередині неї. Фактично це призведе до перетворення партії «Слуга народу» і оточення президента Зеленського на класичний для української політики олігархічний політичний проект. Така ситуація може призвести до сценарію дестабілізації країни ще до 2022 року, однак вона стабілізує сценарні рамки для олігархічних груп в 2020-21 роках.



Фото: Голос України

Зеленський і партія «Слуга народу» після приходу до влади мали колосальну внутрішню легітимність мас, практично повна відсутність легітимності еліт (Коломойський не отримав бажаного контролю над владою, інші групи зайняли нейтральну позицію або стали на «іншу сторону барикад»).

Економічний ресурс країни описаний вище, економічний ресурс владної групи надзвичайно обмежений. Силевий блок не демонстрував лояльності, і його стабільність, часткова керованість забезпечувалася переважно завдяки Авакову в МВС.

Організаційний та ідеологічний ресурси були відсутні.

Але при цьому влада могла похвалитися зовнішньою легітимністю і наявністю зовнішньої підтримки (так само як і перспективами продовження такої).

В якості пріоритетів політики був вибраний курс на максимальну концентрацію економічного, передусім фінансового ресурсу, встановлення контролю над силовим блоком завдяки висунення на керівні посади людей, яким довіряли керівні особи команди Зеленського.

Але рішення із силовим блоком виявилось помилковим. Ефективність ГПУ залишає бажати кращого, СБУ так само, старі проблеми з керівництвом ДБР змусили йти на перезавантаження відомства, що паралізує його роботу, як мінімум, на кілька місяців. Незавершена судова реформа призвела до того, що вплив влади на суди став мінімальний - частина системи вийшла з-під режиму ручного управління, інша частина під контролем олігархічних груп. Існує колосальна проблема легітимності влади в очах середнього командного складу силових структур, передусім ЗСУ, що створює проблеми реалізації навіть вірних, вкрай необхідних рішень. Крім того, 2019 рік став періодом масового відтоку

кваліфікованих командирів (від капітана до полковника) із силових структур.

МВС, яке виступає стабілізатором ситуації, підконтрольне Авакову, який є тактичним союзником Зеленського. Однак масова трудова міграція вже призвела до дефіциту кадрів у відомстві (так само як і в інших силових структурах).

Таким чином влада не може спиратися на силовий блок і не може повною мірою виконувати базові функції гарантії безпеки і арбітра. Це, безперечно, зменшує легітимність влади в очах суспільства і є негативним сигналом для іноземних інвесторів, які впливають на можливе відновлення економічних ресурсів.

Спроби концентрації фінансових ресурсів владою в режимі атаки на олігархічні клани неможливі без контролю над силовим блоком. Тому для стабілізації ситуації робляться кроки, які, на думку уряду, покращать фінансову дисципліну і розширять базу збору податків. Фактично політика звелася до атаки на середній клас, малий і середній бізнес, які ще на початку 2019 року були ядром групи підтримки Зеленського. Практична реалізація таких кроків на початку 2020 року негативно відіб'ється на показниках легітимності влади серед населення.

Вже до середини весни 2020 року влада втратить ключові чинники своєї стабільності - внутрішню легітимність з точки зору мас.

Розпочате протистояння з олігархами, використання опонентами свого лобістського і медійного ресурсу на зовнішніх ринках негативно відобразиться на показниках зовнішньої легітимності. Це визнає навіть оточення Зеленського - варто згадати одкровення пана Богдана про проблему переконати партнерів у тому, що Коломойський не має впливу на нового президента.

Унаслідок цього значна частина допомоги, зокрема від МВФ, обумовлена не тільки проведенням реформ, але і результатами боротьби Ігоря Коломойського за повернення контролю над втраченими активами.

І насамкінець фактор скандалів у США, де слово «Україна» згадується надзвичайно часто. Це не матиме негативний вплив на легітимність, але впливатиме на показники можливої допомоги.

Україна, українська влада поки стають токсичними для американських еліт. І це є проблемою.

Отримуємо наступну ситуацію: обмежена внутрішня легітимність, наявність зовнішньої (яка буде стрімко зменшуватися щодня), відсутність ресурсів і обмежена зовнішня підтримка.

Це класична конфігурація керованої дестабілізації (дивись першу таблицю).

Таблиця стабільності влади, найближчих перспектив і бажаного результату:

			Сьогодні	Цілі і результат перших кроків	Бажане
Легітимність	Внутрішня	Маси	+	+ / -	+
		Еліти	-	-	+ / -
	Зовнішня		+	+ / -	+
Ресурси	Економіка		+ / -	+ / - -	+
	Силовий блок		+ / -	+ / - -	+ / -
	Організація		-	+ / - -	+ / -
	Ідеологія		-	-	-
Зовнішня підтримка			+	+ + / -	+

Таким чином завдання влади полягають у посиленні ресурсного потенціалу України і власної команди, що в умовах сформованого балансу сил можна вирішити наступними заходами:

- **Провести структурне оформлення правлячих еліт, різко посилити організаційний потенціал.** Це можна зробити завдяки кадровій політиці в партії «Слуга народу» і так само, враховуючи колосальний кадровий голод, шляхом пошуку нових союзників, якими можуть стати нові регіональні еліти, для чого критично

важливо провести вдалу кампанію місцевих виборів у 2020 році. Друга опція - тактичний союз з ФПГ і частиною регіональних кланів, в чому й полягає логіка дій старих еліт.

- **Забезпечити керованість силовим блоком,** що так само можливо за умови вирішення проблеми кадрового голоду. Тут знову дві опції: або грати з громадськими групами, що наблизились до усвідомлення своєї суб'єктності, або йти на контакт зі старими елітами.

- **Зберегти рівень зовнішньої легітимності**, що можливо лише в разі відокремлення від олігархічних груп або гарантій балансу їхнього впливу на процеси, при яких жодна з можливих коаліцій (таких груп) не отримує повного контролю над процесами.
- **Зберегти або збільшити рівень зовнішньої підтримки**, що можливо при проведенні реформ і відокремленні від олігархічних груп без всяких «або».
- Завдяки зовнішній підтримці **компенсувати нестачу економічних ресурсів**.

Фото: Голос України



Україна з імовірністю понад 90% входить у стан керованої дестабілізації. Подальший сценарний план і перспективи на 2-3 роки залежать від того, яка сила буде в головних ролях і за яким алгоритмом діятиме.

Для початку загальні риси

Навіть якщо гратимуть старі еліти і команда Зеленського активно діятиме, загальний напрям політичної боротьби матиме на меті збереження зовнішньої легітимності як ключового фактора збереження перспектив повернення до стабільного сценарію.

З огляду на це, атака проводитиметься не на Зеленського особисто, а на його рішення, дії його оточення. Як владою, так і її опонентами розігруватиметься карта «Гетьман розумний, полковники ідіоти». Якщо бути точним, такий алгоритм реалізується вже сьогодні. Як приклад, приведемо активність оточення Петра Порошенка і Віктора Медведчука. Безпосередні атаки на особу Зеленського дали зворотний ефект для обох зазначених груп і, як мінімум, останні 2-3 місяці тактика змінилася на зазначену вище.

Легітимність президента - потрібна, але вона потрібна у вигляді парасольки для відновлення державних структур, відновлення ресурсної бази в економіці.

Метою атаки є **перезавантаження провладної команди**. Причому це в інтересах як старих еліт, так і президента Зеленського. Для президента перезавантаження або трансформація команди необхідна, зважаючи на наступні причини:

- Сьогоднішній склад Верховної Ради неоднорідний, складається з, як мінімум, 4 сформованих груп, дов-

готривалий консенсус між якими малоімовірний. Вихід із ситуації у вигляді «очищення лав» може дати плюси у вигляді зростання внутрішньої легітимності в очах мас на першому етапі, однак повторення алгоритму протягом декількох місяців буде мати зворотний ефект.

- Уряд не є єдиною командою, і частина міністрів неефективні на своїх посадах, зокрема за напрямками, що знаходяться у фокусі уваги ЗМІ і суспільства.
- Збереження різношерстої команди зменшує шанси на посилення силового ресурсу влади, оскільки не вирішує проблеми лояльності середньої командної ланки силовиків.
- Атаки на оточення президента вже приносять свій ефект. Відсутність реакції на них може обвалити рівень внутрішньої легітимності Зеленського, що при нестачі інших ресурсів призведе до втрати влади і може стати причиною виходу країни на сценарій дестабілізації некерованої.

Зважаючи на це, команда президента підтримуватиме гру в розумного гетьмана і не надто хороших «полковників» - у 2020 році ймовірно оновлення як уряду, так і парламенту.

Для стабілізації ситуації в уряді Зеленський шукатиме союзників у лавах політиків-важковаговиків, рівновіддалених від основних олігархічних груп, але із застереженням. Брати людину, яка має власний політичний проект ризиковано, оскільки робота союзника може звестися до посилення впливу своєї партії для подальшого перехоплення влади. Ставку можуть зробити на політиків, умовних «одинаків». Такі люди з огляду на досвід зв'язків, масштабу, можуть на початковому етапі стабілізувати ситуацію у Верховній Раді, забезпечивши голосування за потрібні законопроекти навіть на тлі «чистки лав» фракції «Слуга народу».

Таким чином вже до середини року можливе оновлення уряду України. **Воно може відбуватися двома шляхами:**

Послідовна жертва самотніх фігур – відправка у відставку міністрів одне за одним по мірі накопичення ними негативу. Це найімовірніший варіант на першому етапі політичної кризи. Він подібний до того, що сьогодні команда Зеленського намагається зробити всередині фракції «Слуга народу». Перші такі кроки призведуть до зростання внутрішньої легітимності. Причому якщо у відставку йде токсична для старих еліт людина, це може на термін від декількох тижнів до місяця посилити легітимність з точки зору еліт. Однак, враховуючи склад уряду і можливу коаліцію українських ФПГ (разом з їхніми політичними філіями в парламенті), послідовне принесення в жертву одиноких фігур не буде ефективним в довгостроковій перспективі. Тому велика ймовірність відставки всього уряду (частина міністрів збереже свої посади у новому його складі).

Верховна Рада. Другий напрям роботи – перезапуск Верховної Ради, який може відбутися навіть раніше осені, коли в Конституцію будуть внесені зміни щодо кількості депутатів парламенту і буде ухвалений новий Виборчий кодекс. **Альтернативний варіант – вихід на виборчу кампанію до середини осені 2020 року.** Причому такий крок може бути виправданий незалежно від результатів роботи фракції «Слуга народу»:

- Якщо фракція в сьогоднішньому її складі виконає завдання створення нових законодавчих рамок для країни, вона через своє різноманіття і низький рівень низки депутатів стане гальмом для наступного етапу трансформації. Виникає необхідність її перезавантаження, що можна зробити лише через парламентські вибори.

- Якщо фракція в її сьогоднішньому стані не справиться з виконанням поставлених завдань, то президент змушений буде піти на перезавантаження парламенту заради збереження рівня підтримки населення.

Крім того, **дострокові парламентські вибори дозволять вже на момент передвиборчої кампанії поліпшити позиції легітимності** з точки зору еліт, оскільки тактика ударів по оточенню президента буде безглуздою на тлі процесу його трансформації. Нових людей неможливо буде критикувати за «їхні дії», а кістяк оновленої партії логічно сформує з найменш токсичних фігур.

Перезавантаження парламенту та уряду з видаленням токсичних фігур може, зокрема, поліпшити показники параметрів зовнішньої легітимності і рівня зовнішньої підтримки.

Наступне завдання, яке стоїть перед владою, – **перезавантаження регіональних еліт**, що можна зробити за допомогою місцевих виборів. Крім того, місцева виборча кампанія частково може вирішити питання пошуку нових кадрів для провладної партії (формування лави запасних для парламенту), формування ефективних регіональних структур.

Таким чином часткове або повне перезавантаження парламенту й уряду вигідне як Зеленському, так і представникам старих еліт, які починають атаку на президента.

Ймовірність виходу на цей алгоритм можна оцінити в 60-70%.

60-70%

Альтернатива

Вихід на домовленості з фінансово-промисловими групами, регіональними елітами без перезавантаження парламенту, але з частковою (або повною) зміною уряду і керівництва силових відомств, але збереженням парламенту. Це в короткостроковій перспективі може привести до стабілізації ситуації, однак при такому розвитку подій Україна і українська влада стрімко втрачають показники зовнішньої легітимності та рівня підтримки, що призводить до ризику опинитися в сценарії дестабілізації, період з кінця 2020 до кінця 2021 року. **Імовірність такого розвитку подій - близько 30-35%.**

Ще 5% - ймовірність виходу на сценарій дестабілізації в разі початку світової економічної кризи в першій половині 2020 року. В такому разі Україна як сировинний експортер втрачає значну частину зовнішньоторговельних надходжень, але й олігархічні групи так само втрачають свій фінансовий ресурс. **Країна виходить на межу між контрольованою і неконтрольованою дестабілізацією з перезавантаженням парламенту й уряду** наприкінці 2020 - початку 2021 років.

Як бачимо, в 2020-му, максимум на початку 2021 року, надзвичайно велика ймовірність дострокових парламентських виборів. Їхній результат незалежно від успіху команди Зеленського призведе до появи однієї-двох нових політичних сил. Їхнім ядром стануть групи, що відкололися від партії «Слуга народу», і нові групи, що виникли шляхом подальшої реакції на запит на оновлення еліт у державі. Безсумнівно можна бути впевненим в тому, що **старі політичні еліти мають мізерні шанси повернути домінуючі позиції в парламенті й уряді.** Навіть їхня тактична перемога на виборах перевертає ситуацію на контрольовану або неконтрольовану дестабілізацію з перспективою на найближчі 2-3 роки.

30-35%

КОНФЛІКТ НА ДОНБАСІ В 2020



Ігор Тишкевич
експерт програми
міжнародна та
внутрішня політика

ВІЙНА на Донбасі протягом останніх років є одним із факторів, що ставить рамки процесам у внутрішній і у зовнішній політиці. Тож логічно при прогнозі на 2020 рік окремо описати можливий розвиток подій в цьому напрямі. Зміна влади в країні, прихід нових політичних сил породив у частини населення надію на можливе завершення війни. За даними соціологічних досліджень, що проводилися протягом останніх шести місяців, понад половина населення очікує прогресу в мирному процесі. Водночас лише трохи більше 14% згодні з тезою про можливість будь-яких компромісів з РФ. Більше 50% проти основних пунктів, зафіксованих у Мінських домовленостях, як-от амністія учасникам незаконних військових формувань (НВФ), можливість формування в ОРДЛО власних судів, прокуратури, поліції, надання регіонам особливого статусу. Можна стверджувати, що, погоджуючись з тезою про необхідність миру, українське суспільство розколюється, адже розходиться в поглядах на допустимі механізми мирного процесу.

Такий розкол створив «пастку переговорів» для команди Зеленського. Збереження старої тактики затягування часу і перехоплення пафосних гасел, які активно використовувала команда Порошенка в 2017-18 роках, розчарує переважну більшість виборців -- новий президент не домогся прогресу в мирному процесі. Можливі угоди, погоджені дорожні карти (навіть якщо вони повністю відповідають логіці Мінського процесу) викличуть негативну реакцію частини суспільства і звинувачення в здачі українських інтересів. Фактично будь-яке швидке рішення влади тягне за собою падіння рейтингів. Це, звісно, використають опоненти для розкручування нового витка політичної боротьби. А якщо будуть помилки в інших сферах, це може призвести до повномасштабної політичної кризи.

Зовнішньополітичні процеси, які відбуваються в регіоні, створюють додаткові загрози можливих глибоких компромісів з Російською Федерацією. Це найімовірніший сценарій найближчих 3-4 років у разі, якщо команда Зеленського продовжуватиме політику Порошенка - затягуватиме час без формулювання власного бачення шляхів виходу з кризи, очікуючи рішень від інших учасників процесу. Для розуміння того, що відбувається, варто почитати докладний опис ситуації в розділі прогнозу із зовнішньої політики. Ключ до розуміння процесів - глобальні зміни у світовій економіці, щораз вища роль технологій, які несуть загрозу старим політичним устроєм і вимагають переформатування системи міжнародних відносин у світі. За таких умов кожна з держав має власні цілі на найближчі 5-10 років.



Фото: newsonline.ua

● **Для Сполучених Штатів Америки** ключовим завданням є збереження позиції світового технологічного лідера, що залишає за країною статус політичного гегемона. На перше місце стає протистояння з КНР, яке вимагає концентрації максимальної кількості ресурсів. Зокрема через це США не прагне далі виконувати роль гаранта стабільності світової системи, оптимізує свої витрати шляхом виходу з певних регіонів, водночас створюючи там союзи держав, здатних утримувати ситуацію і бути провідником американської порядку. Вашингтон готовий піти на переформатування світової системи задля справедливого (на думку еліт США) розподілу витрат на підтримку світової стабільності і безпеки між кількома державами, зокрема й КНР. У цій логіці Сполучені Штати у відносинах з Росією (як і з іншими глобальними гравцями) готові піти на формат «великої операції» з визначенням зон відповідальності та сфер інтересів кожного з учасників.

● **Європейський Союз** ставить перед собою цілі щодо збереження єдності на тлі трансформації економік, в ідеалі, дозвол «кризи ідентичності» ключових учасників (як мінімум Німеччини, Франції, Італії) шляхом визначення нових правил спільного існування і забезпечення умов для виходу економік ЄС на новий технологічний рівень. ЄС зацікавлений в закріпленні міжнародної системи безпеки і недопущення зростання конфліктів, передусім на периферії.

● **Російська Федерація**, яка, за економічними параметрами, давно не є глобальним гравцем, але в політичній сфері ще зберігає статус супердержави стоїть перед ключовим завданням пошуку нового геополітичного функціоналу в умовах зміни глобальної економіки, і, як наслідок, балансу сил у світовій системі. В таких рамках Кремль проводить політику трансформації національної економіки, демонстрації своєї значимості у світовому масштабі. Мета - утворити модернізовану систему міжнародної безпеки з чітким визначенням зон свого беззаперечного впливу.

На тлі цього проблема війни в Україні випадає з глобальної повістки. Наша країна - лише одна з майданчиків регіональних криз, тож інтереси ключових гравців збігаються лише в одному - прибрати гостроту конфлікту - зробити так, щоб українське питання не заважало реалізації пріоритетних цілей і завдань. Така ситуація виникла, зокрема, через бачення майбутнього місця України в глобальній та регіональній системі. Простіше кажучи, Німеччина, Франція та США не мають відповіді на просте запитання, навіщо їм потрібна Україна сьогодні, через п'ять, десять, п'ятнадцять років.

Реальність описаного сценарію, коли глобальні гравці досягають компромісу щодо врегулювання кризи без урахування українських інтересів (або з мінімальною його участю) підтверджується подіями 2018-19 років у Молдові. Тоді заради досягнення результатів у боротьбі з корупцією та повернення керіваності внутрішньополітичними процесами в цій країні ЄС, США і РФ пішли на угоду, результатом якої, з одного боку, стала парламентська коаліція у складі проєвропейських і проросійських сил, а з іншого - фактична реалізація «плану Козака» в Придністров'ї. Інтерес США в цій угоді полягав у посиленні своєї присутності в Румунії, проти чого раніше (до виходу з кризи Молдови) виступала Росія.

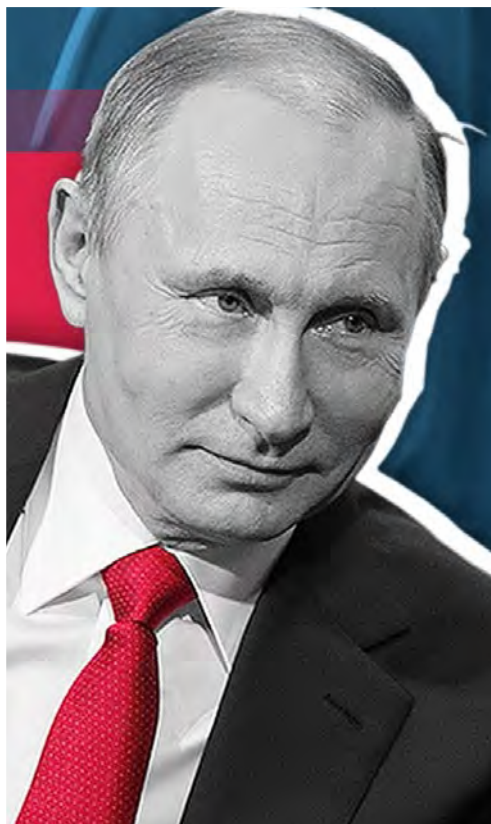
Однак, якщо йдеться про перспективи 2020 року, то є кілька факторів, які можуть відкласти реалізацію угоди щодо України, даючи офіційному Києву час на формулювання основ власної політики. Ще в серпні 2019 року ймовірність угоди була велика, тому Росія пішла на виконання домовленостей про розведення сил, обмін полоненими, змінила риторику офіційних заяв та основні акценти висвітлення українських процесів у підконтрольних Кремлю ЗМІ. **Однак вже до вересня ситуація змінилася:**

● **Політична криза в США разом із виборами президента** робить ймовірність «великої угоди з Росією» вкрай низькою.

Крім того, скандали з тиском Трампа на Зеленського створюють умови, за яких нав'язування компромісів офіційному Києву негативно відобразиться на рейтингах Трампа і Республіканської партії;

● **Посилені протиріччя між Німеччиною і Францією, проблеми Brexit** змушують країни ЄС зосередитися на внутрішніх проблемах, уникаючи остаточних рішень щодо українського питання;

● Зважаючи на вищенаведене, **Російська Федерація має можливість або взяти паузу в українському питанні, або реалізовувати значно довшу свою комбінацію з посилення впливу на Україну.** Якщо проаналізувати російські галузеві програми з розвитку, то можна визначити приблизні терміни, коли Москва планує нормалізувати відносини із Заходом, - період з 2022 до 2025 року. **Таким чином Путін має про запас 2-3 роки для проведення підготовчих робіт і узгодження меж компромісу із ЄС і США.**



ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ СЦЕНАРНИХ ГРУП ЗАВЕРШЕННЯ ВІЙНИ НА ДОНБАСІ

Базові варіанти розвитку ситуації на сході України ми з колегами з Українського Інституту Майбутнього сформулювали ще в прогнозі на 2017 рік. На сьогодні вони мало чим відрізняються від описаних раніше, змінилася лише ймовірність виходу з базового сценарію «Ні війни, ні миру». Для початку коротко нагадаю суть кожного з варіантів.

«Ні війни, ні миру»

Сценарій, який ми спостерігаємо сьогодні. **Уповільнене протистояння на лінії фронту, розмови про мир і реінтеграцію без практичних зрушень. Фактично, збереження status quo**, тільки не status quo ante bellum (положення до війни), а перша частина латинської фрази, яку сьогодні в юриспруденції тлумачать «залишити все як є».

Повернення територій Донбасу мирним шляхом

Це не сценарій, а **група сценаріїв, яка включає в себе наступні опції:**

- **Троянський кінь** - ситуація, за якої Російська Федерація в односторонньому порядку досить швидко виводить своїх бойовиків з Донбасу та/або припиняє будь-яку підтримку сепаратистських регіонів. В такому разі Україна змушена взяти території під контроль і самостійно вирішувати питання реінтеграції регіону, несучи політичні, демографічні і фінансові витрати.

- **Миротворча місія** - будь-який формат розвитку подій, при якому Росія поступово виходить з території Донбасу, припиняючи підтримку сепаратистів. Але

Україна не повертає суверенітет над цими територіями, оскільки на певний час контроль над ними переходить до міжнародних організацій (ООН, ОБСЄ тощо), які гарантують безпеку, розведення сил і підготовку до політичної та економічної реінтеграції. Цей сценарій передбачає ситуацію, коли наша країна повністю або частково починає фінансувати території до отримання контролю над ними, а алгоритми політичного врегулювання зажадають серйозних поступок з боку офіційного Києва.

- **Мінські домовленості**. Реалізація підписаного плану врегулювання, відомого, як «Мінські домовленості», можлива в доопрацьованому або скоригованому вигляді. У такому разі Україна змушена буде погодитися на певну ступінь автономії сепаратистських регіонів і визнати існування місцевих, нелояльних щодо держави політичних еліт.

«Неукраїнський Донбас»

Група сценаріїв, що складається з трьох основних сюжетних ліній:

- **Анексія Російською Федерацією територій так званих ЛНР і ДНР** з виходом на переговори про нові кордони між РФ і Україною. Тобто реалізація «Кримського сценарію» на Донбасі.

- **Визнання незалежності «народних республік» з боку Російської Федерації** за аналогією з Абхазією і Північною Осетією. В реальності це означатиме така ж (як у разі анексії) присутність російських інтересів в регіоні за винятком того, що Москва не братиме на себе зобов'язання з розвитку територій і формально буде знаходитися в позиції «третьої сили», а не держави-окупанта.

● **Відмова України від територій.** Наприклад, те ж визнання незалежності. Цей план, незважаючи на його схожість з попередніми, має низку відмінностей. Зокрема, Україна знімає із себе зобов'язання щодо розвитку цих територій сьогодні і в майбутньому, планує власний розвиток без урахування відколоного Донбасу, концентрується на внутрішньому порядку.

Військова операція

Сценарій, який передбачає, що **Україна силою, військової або поліцейською операцією, повертає контроль над територіями, ведучи процес реінтеграції за власним планом, без побудованих міжнародними організаціями «дорожніх карт» і рамок дозволеного.**

Це - сценарії, сформульовані в 2017 році. До них сьогодні можна додати ще один можливий алгоритм дій - **замороження конфлікту** і перенесення рішення на кілька років вперед. Це перехідний етап між варіантами сценаріїв «Ні війни, ні миру» і «неукраїнський Донбас». Його суть в тому, що офіційний Київ визнає, що не може визначити прийнятний для себе варіант виходу з кризи протягом найближчих років. Зважаючи на це, Україна призупиняє участь у переговорних процесах (за винятком питань припинення вогню), розбудовуючи інфраструктуру лише неокупованих територій Донбасу. Але при цьому офіційна влада не відмовляється від намірів повернути контроль над ОРДЛО в момент, коли держава буде здатна без ризику дестабілізації вирішити питання реінтеграції.



ІМОВІРНІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ОСНОВНИХ СЦЕНАРІЇВ У 2020 РОЦІ

Базовий сценарій початку 2020 року «Ні війни, ні миру» - глухий кут Мінських домовленостей, відсутність реальних зрушень у врегулюванні ситуації. Можливі зустрічі в Нормандському форматі так само, як і прямі переговори на початковому етапі, носитимуть характер тактичних угод: обмін полоненими, розведення сил, розмінування, вирішення соціальних питань тощо. Однак залежно від позиції глобальних гравців і внутрішньоукраїнських процесів можливий перехід від цього сценарію до інших. **Спочатку відмітимо найменш імовірні з них:**

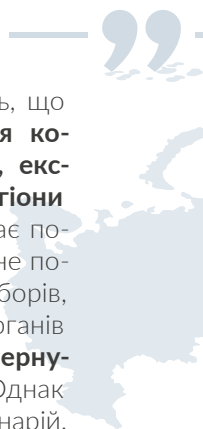
● **Військова операція** як спосіб повернення контролю над територіями - найменш імовірний. Україна не має достатньо потужної армії для успішного ведення бойових дій із сепаратистами за умови активної підтримки Росії. Крім того, відтік кадрів із ЗСУ, величезні обсяги міграції зменшують мобілізаційний потенціал у разі початку масштабних бойових дій. Низька підтримка президента Зеленського офіцерським складом середньої ланки створює додаткові загрози в разі реалізації плану військової операції.

● Група сценаріїв **«Неукраїнський Донбас»** - більш імовірна, ніж військова операція, але все одно можливість реалізації одного з трьох підсценаріїв - незначна. Російська Федерація, яка веде політику виходу на велику угоду із США і ЄС, не братиме на себе ризик анексії ще однієї частини української території. Тим більше, що, на відміну від Криму, самостійний Донбас (як і в якості областей РФ) не становить для Москви ні економічного, ні політичного, ні військового інтересу. Відмова України від територій шляхом визнання їхньої незалежності так само малоімовірна, оскільки буде прирівняна до поразки у війні і спричинить політичну кризу з неминучою зміною влади.

Таким чином у 2020 році є можливість виходу зі сценарію «Ні війни, ні миру» або шляхом мирного врегулювання ситуації, або замороження конфлікту. Тому є сенс розглянути ймовірність кожного з підсценаріїв докладніше.

Варіант, коли Росія сама йде з Донбасу є найбільш ризикованим для нашої країни, зважаючи на сьогоднішній стан української економіки і політичне протистояння. **Швидкий відхід РФ без створення механізму фінансування відновлення Донбасу, без наявних механізмів створення політичного контролю над територіями може викликати глибоку кризу.** Витрати України на фінансування соціальної сфери, системи забезпечення безпеки, створення органів державного управління і відновлення інфраструктури перевищать 5 мільярдів доларів щорічно протягом щонайменше 10 років. Країна не має таких грошей. У політичній сфері неможливо буде тримати лінію фронту після формальної деокупації території. А це значить, що **виникають ризики перетворення колишніх ЛДНР в джерело зброї, експортера злочинності в інші регіони країни.** Швидка деокупація означає повернення цих регіонів у національне політичне поле, проведення там виборів, амністії та формування місцевих органів влади. **Все це вкупі може перевернути політичну систему держави.** Однак Росія навряд чи піде на такий сценарій, оскільки швидкий відхід з регіону буде виглядати в очах громадян РФ як втеча, поразка. Невигідно для оточення Путіна. Крім того, **через швидкий відхід з Донбасу Росія втратить такий важіль впливу, як Україна, в діалозі з ЄС і США.** Тому ймовірність цього підсценарію мізерна.

— “ —
ВАРІАНТ, КОЛИ
РОСІЯ САМА
ЙДЕ З ДОНБАСУ
Є НАЙБІЛЬШ
РИЗИКОВАНИМ ДЛЯ
НАШОЇ КРАЇНИ,
ЗВАЖАЮЧИ НА
СЬОГОДІШНІЙ
СТАН УКРАЇНСЬКОЇ
ЕКОНОМІКИ
І ПОЛІТИЧНЕ
ПРОТИСТОЯННЯ



Більш імовірним виглядає реалізація сценарію з доопрацювання Мінських домовленостей з вірогідною появою фактора введення миротворчих сил на територію «ЛДНР». Це один із найбільш імовірних сценаріїв в найближчі 2-3 роки. Враховуючи рамковий характер Мінських домовленостей і суперечки про послідовність реалізації прописаних там пунктів, учасники Нормандської четвірки спробують внести корективи або доповнити текст домовленостей.

Причому в кожній зі сторін буде своя мотивація:

● **Для України** важливим буде вирішити питання формату особливого статусу, гарантування безпеки і роззброєння як умови для переходу до політичних питань.

● **Для Німеччини і Франції** прогрес у вигляді виходу на доповнені (оновлені) домовленості є прийнятним результатом, що дозволяє говорити про вихід із глухого кута врегулювання ситуації на Донбасі. Цей прогрес може стати приводом для перегляду санкційного режиму щодо РФ, в чому зацікавлені Берлін, Париж і Москва.

● **Для Російської Федерації** вихід на новий формат врегулювання шляхом доповнення «Мінська» так само можливий, оскільки з'являється можливість реалізувати ідею про прямі переговори Києва, Донецька і Луганська. Що, з одного боку, дозволяє управляти процесом врегулювання, з іншого - суб'єктивізує так звані ДНР, ЛНР і виводить Росію з-під загрози бути формально визнаним учасником конфлікту.

В якості однієї з опцій або компромісу в питаннях завершення війни може бути знову порушена тема міжнародної операції з підтримання миру в різних варіантах, починаючи від контролю кордону контингентом міжнародних сил до розміщення «миротворців» вздовж лінії розмежування до повноцінної місії з тимчасовою міжнародною адміністра-

цією. Проте навіть швидкий прогрес в переговорах залишає нас у рамках базового сценарію «Ні війни, ні миру» з наступних причин:

● Тимчасові рамки процесів. Будь-які кроки в галузі політики, економіки можливі тільки після вирішення базових питань безпеки. Йдеться не стільки про кордон, скільки про розведення сил, роззброєння, формування структур, здатних підтримувати правопорядок. Від моменту досягнення домовленостей до початку реалізації проходить кілька місяців. А частина заходів (амністія, робота місцевої адміністрації) вимагає зміни українського законодавства.

● У разі згоди сторін на проведення операції з підтримання миру необхідно погодити формат, винести проект рішення в міжнародні структури (наприклад, Радбез ООН), вирішити питання учасників місії, бюджету. Після цього визначити місця розміщення, порядок розгортання тощо. Загалом це займає не менше 8-9 місяців.

● У 2020 році можлива політична криза в Україні, яка, залежно від ситуації, виходить або на оновлення уряду (можливо не повністю, а відставки частини міністрів), або на дострокові вибори до Верховної Ради в IV кварталі. Неприйнятні з точки зору більшості населення компроміси в переговорах щодо Донбасу можуть спровокувати (прискорити) початок кризи. В результаті, практична реалізація досягнутих домовленостей затягується, як мінімум, на 3-4 місяці.



Таким чином з великою ймовірністю спроб переходу до сценарію мирного врегулювання ситуації на Донбасі протягом 2020 року країна залишається в сьогоднішніх рамках «Ні війни, ні миру». Можливі механізми вирішення ситуації запрацюють не раніше, ніж в кінці наступного року. А практична реалізація всього плану затягнеться не менше ніж на 18-24 місяців.

У цьому зацікавлені обидві сторони конфлікту:

- **Росія** зберігає можливість впливати на процеси і може використовувати українську кризу як один із аргументів при виході на велику угоду із США, які не є безпосереднім учасником Норманського формату;

- **ЄС** отримує, з одного боку, «прогрес», який дозволяє перезавантажити відносини з РФ, уникає необхідності підтримувати стабільність України при швидкому сценарію повернення Донбасу. При цьому тема війни йде з порядку денного.

- **Україна** зберігає можливість виходу з мирного процесу і уникає необхідності різкого перекладання питань фінансування регіону на свій бюджет. Так само з'являється час для підготовки громадської думки до реалізації практичних аспектів мирного плану.

Другий сценарій, перехід до якого є реальним із сьогоднішнього «Ні війни, ні миру», - це **заморозка конфлікту**. Якщо переговори зайдуть в глухий кут, поставне питання про новий формат або вихід на кардинально відмінні від Мінських домовленостей. В обох випадках в інтересах учасників процесу продовжити робочі консультації з припинення вогню, можливо, обмін полоненими і низку гуманітарних питань. Але переговори по суті будуть відкладені на невизначений час. Країни ЄС можуть погодитися

на такий варіант як проміжний, оскільки така українська ініціатива розв'язує їм руки в питаннях перезавантаження відносин з РФ. Для Росії сценарій не оптимальний, однак у разі різкої позиції України він може бути прийнятним в якості тимчасового - максимум на два роки, протягом яких Кремль продовжить шукати варіанти виходу на угоду з ЄС і США щодо формату врегулювання кризи (без участі України як суб'єкта). **Для України це можливість зняти гостроту проблеми і зосередитися на внутрішньому порядку і вибудовуванні відносин з ключовими партнерами на зовнішній арені.**

Висновки:

Базовим сценарієм для України є наявний «Ні війни, ні миру». Однак у 2020 році цілком імовірні спроби вийти на формати доопрацювання Мінських домовленостей (або виходу на новий документ), в якому Україні буде запропоновано налагоджувати прямі контакти з «владою» так званих ЛНР і ДНР, почати частково фінансувати окуповані території. Але навіть досягнення таких домовленостей не виведе країну на іншу сценарну лінію, оскільки практична реалізація планів, **перехід на новий формат роботи вимагає, як мінімум, 8-9 місяців.**

Другий за ймовірністю сценарій, перехід на який можливий у разі глухого кута в переговорному процесі і мовчазної згоди учасників, - **заморожування конфлікту**. В цьому випадку йдеться саме про **перехід на іншу логіку роботи**, а не «початку процесу» - сценарії «Ні війни, ні миру» і «заморожування» схожі між собою у зовнішніх проявах (лінія фронту, питання безпеки, економіки тощо), тому не потрібно вносити корективи в державну політику. Імовірність такого розвитку подій.

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА В 2020



Глен Грант
експерт з
національної
безпеки



Іраклій Джанашия
експерт з
національної
безпеки

ЯК І ПРОГНОЗУВАЛОСЯ, 2019 рік став роком російсько-го домінування над українськими системами оборони та безпеки. На Донбасі підтримувані Росією сепаратисти не припиняли щоденних атак, не звертаючи уваги ані на дотримання Мінських угод, ані на факти вбивства мирних жителів. **РФ використовувала конфлікт для випробування нової техніки**, особливо засобів радіоелектронної боротьби. Вона також почала більш активно використовувати безпілотні літальні апарати для атак на українську артилерію, міномети і навіть снайперів для наведення на цілі. Залучення снайперів стало особливо смертоносним – багатьох солдатів було вбито. Ці події супроводжувалися скоординованими тактичними атаками з метою розкриття позицій українських військ, а потім нанесення більш точного і смертоносного вогневого удару. Така тактика була особливо ефективною, і результатом її застосування стали численні смерті і серйозні поранення. Військова ініціатива в Донбаській битві була «віддана» сепаратистам. Якщо в 2020 році **не буде зміни наказів і політичного напрямку, люди продовжать гинути**, принаймні, так само регулярно, як і зараз. Винятком стало коротке розгортання добре навченого батальйону «Азов», який відповів сепаратистам їх же методами і взяв до рук ініціативу в своєму секторі. На жаль, вони були швидко відізані з фронту після російської піар-кампанії проти «фашистських карателів». 2019 рік вкотре продемонстрував, і це знову було проігноровано керівництвом країни, що уроки історії і правильний військовий принцип полягають у наступному – **для досягнення успіху оборона завжди повинна бути агресивною**.

Останнім політичним кроком на Донбасі в 2019 році, зробленим нинішнім президентом, стало **відведення українських військ з ділянок лінії фронту і відхід від сепаратистських військ під наглядом ОБСЄ**. Це не було передбачено ані нами, ані, звичайно, Росією. Це повернуло частину політичної ініціативи, втраченої через бездіяльність і нерішучість попередньої адміністрації. Досі цей відхід мав місце в трьох сільських районах, і там, як повідомляється, покращилося життя цивільного населення. Однак **це не змінило факту бойових дій на інших ділянках фронту, і немає жодної впевненості у тому, що після наступної зустрічі з Путіним відведені війська збережуть свій новонабутий статус**. Президент, утім, упевнений, що збережуть і хоче застосувати такий самий підхід на більшій кількості ділянок Мінської лінії. Постійне посилення сепаратистів завдяки **«гуманітарним конвоям»**, що доставляють ще більше боєприпасів і зброї, не передвіщає нічого хорошого для укріплення миру. **Політична ініціатива президента не отримала схвалення багатьох українців, які бачать у виведенні військ зраду і капітуляцію**. Така позиція, звичайно, широко транслювалася в засобах масової інформації та парламенті колишнім президентом Порошенком для елементарного отримання політичної переваги.

Знову ж, як і передрікалось, Азовське море і Керченська протока **залишаються під цілковитим контролем російської прикордонної служби та військово-морського флоту**. Вони використовують своє домінуюче положення, щоб затримувати торгові судна, що прямують в українські азовські порти, особливо до Маріуполя. **Це призвело до значних економічних збитків у місті та в Азовському прибережному регіоні**. Незахищеність Азовського узбережжя від Росії змусила Збройні сили тримати розгорнуті там сили в стані готовності на випадок можливих російських атак. **У 2019 році Росія також збільшила свій вплив у Чорному**

морі. Використовуючи домінуюче положення Криму у Чорному морі, вона вдосконалює як свій флот новими кораблями, так і свої засоби протиповітряної оборони. **Крим з кожним днем все більш перетворюється на оборонну базу і контролює вхід до Азовського моря повністю і, значною мірою, прохід до Одеси і західного узбережжя України**. **Росія продовжувала видобувати корисні копалини з українських вод**. Нова тактика в 2019 році полягала в тому, щоб закривати великі райони Чорного моря для проведення «навчальних» ракетних стрільб, змушуючи кораблі прямувати за більш довгим маршрутом, щоб обійти закриті ділянки. Це не завадило військово-морським силам НАТО відвідати Одесу, але ще раз показало, що Росія буде використовувати будь-яку форму тиску, щоб порушити український морський суверенітет і торгівлю.

ТАК ЩО Ж БУДЕ В 2020 РОЦІ?

Не існує сценарію майбутніх переговорів з Путіним, який не включав би поразку України або, наприклад, згоду відмовитися від Криму. Про це явно свідчать дії Росії в усьому світі, риторика російських ЗМІ та політична риторика, жорстоке поводження з нашими полоненими, утримуваними Росією, і недавні факти утиску кримських татар. **Президент Зеленський хоче миру, але він отримає його від Путіна тільки якщо відмовиться від НАТО чи поверне країну під радянське ярмо**. Але якщо він зробить таким чином, то легко передбачити, що буде третій Майдан, і він, ймовірно, буде більш кривавим, ніж минулого разу.

Подальший сценарій дотримання Мінських домовленостей є незмінним, але спроби відмовитися від контакту також небезпечні. Це просто дає противнику більше шансів зайняти виграшні позиції і завдати тактичних поразок.

— “ —
НЕ ІСНУЄ СЦЕНАРІЮ
МАЙБУТНІХ
ПЕРЕГОВОРІВ З
ПУТІНИМ, ЯКИЙ
НЕ ВКЛЮЧАВ БИ
ПОРАЗКУ УКРАЇНИ АБО,
НАПРИКЛАД, ЗГОДУ
ВІДМОВИТИСЯ ВІД
КРИМУ.

— ” —

— “ —
ЗБЕРЕЖЕННЯ МІНСЬКА
В НИНІШНЬОМУ
ВИГЛЯДІ ПРИЗВЕДЕ
ДО ТОГО, ЩО АРМІЯ
БУДЕ ЗМЕНШУВАТИСЬ,
ПОКИ ДІРИ НЕ СТАНУТЬ
НАСТІЛКИ ВЕЛИКИМИ,
ЩО ВОРОГ ЗМОЖЕ
ПРОЙТИ ЧЕРЕЗ НИХ.

— ” —

Це, ймовірно, призведе до ще більшої кількості смертей і дасть Росії численну кількість шансів просунутися вперед захоплюючи нові території, так само, як вона робить це у Грузії. Військові втомилися від ситуації, коли вони просто повинні сидіти тихо і бути мішенями. Ще багато хто піде з армії через вимушену бездіяльність на лінії фронту, відсутність справжніх реформ і явну відсутність позитивної політичної мети. За винятком генералів, для яких Мінськ є полегшенням, тому що це означає, що їм не потрібно належно працювати, армія буде продовжувати взагалі не вірити в Мінські домовленості. Військові незадоволені тим, що радянський менталітет повернувся у військово-ву систему. **Збереження Мінська в нинішньому вигляді призведе до того, що армія буде зменшуватись, поки діри не стануть настільки великими, що ворог зможе пройти через них.** На щастя, Міноборони зрозуміло, що це є проблемою, і намагається знайти різні способи її вирішення. Якщо ми будемо занадто пасивними в пошуках миру, то ризикуємо бути вимушеними увійти до Мінська-3, зазнавши поразки від нищівних раптових атак в таких районах, як Маріуполь, і втративши велику територію. Підвищення зарплатні не вирішить проблему пошуку солдатів, оскільки це політична проблема.

Інший досить ймовірний сценарій полягає в тому, що Путін анексує Білорусь або мирним шляхом, або просто увійшовши одного ранку зі своєю армією. Це означало б, що він обійде з флангу Україну і Прибалтику. Тоді у нього буде можливість вторгнутися до України з тилу і «відрізати» Київ або навіть Західну Україну від Києва. Отримання контролю над Білоруссю і додатковими силами Білорусі

було б політично сильною позицією для Путіна. Йому було б легше погрожувати і шантажувати Україну. **Результатом дій проти Білорусі буде те, що Росія також обійде з флангу НАТО і країни Балтії і стикнеться з колишнім ворогом – Польщею.** Струс, який це дасть НАТО, буде величезним.

Втрата Криму, Керченської протоки і Азовського моря стала катастрофою. У 2020 році Путін продовжить закривати для України можливості використовувати Чорне море для нарощування ВВП. Він також жадає отримати більше ресурсів Чорноморського шельфу і зробить все, щоб позбавити Україну доступу до південного узбережжя, включаючи Одесу. Військово-морські сили НАТО в даний час утримують Росію в страху на західному узбережжі від Криму, але Путін продемонстрував здатність повільно просуватися вперед і буде робити це неухильно щоразу, коли НАТО буде відсутнє. **Контроль над Керченською протокою вже повністю втрачено, і тепер вона стала російським контрольним пунктом в Азові.** Судна, що йдуть в російські порти, отримують легкий доступ, в той час як судна, що йдуть в українські порти, затримуються. Результатом стала величезна втрата доходів для Маріуполя. Стала військова загроза буде означати необхідність постійного розгортання більшої кількості військ на узбережжі Азовського моря в рамках підготовки до протидії російському вторгненню. **Буде недостатньо просто відкрити базу в Азові, щоб утримати його.** Україні також потрібні кораблі і ракети. **Боротьба за Азов, ймовірно, буде означати морську битву, отже чим швидше буде створено флот, тим краще.** **Україна має досить обмежені військові засоби для припинення агресії на Азовському узбережжі.**

Путін буде повільно просуватися вперед різними шляхами, щоб повністю анексувати Азов і Чорне море, щоб розширити простір російського впливу. Його дії вже душать Маріуполь і скорочення пропускну здатності Одеси стане наступним кроком.

Путін завжди може піти шляхом широкомасштабних атак, але він буде уникати використання цього варіанту в 2020 році, якщо він відчуватиме, що інші менш відкриті гібридні способи продовжують працювати. Йому потрібне **зменшення економічного тиску**, а подібні дії призведуть до збереження санкцій та зроблять їх ще більш жорсткими. Але це не привід думати, що він так не зробить. **Якщо Росія вирішить атакувати, Путіну доведеться використовувати російські війська, а не лише сепаратистів**, аби створити тактичний котел навколо українських військ, дислокованих на Донбасі. Тоді не буде іншого вибору, крім як боротися на смерть. Результатом, швидше за все, стане перемога Росії, але навряд чи вона буде легкою, як очікують у Кремлі. Захоплення й утримання країни без застосування терору буде вкрай важким (якщо взагалі можливим) завданням для РФ. Хоча світове співтовариство сидить і спосте-

рігає за терором у Сирії, воно, ймовірно, буде дуже незадоволене мати таку ж ситуацію на території Європи. Але Україна повинна бути готовою до того, що велика частина політичної риторики та вихвалянь Генерального українського військового штабу і попередньої адміністрації приховують ресурсні й оперативні недоліки, які все ще невідомі громадськості. Якщо здається, що Росія перемагає, то Україна повинна або вимагати Мінську-3 і прийняти ще одну втрату території, спробувавши зберегти якомога більшу частину збройних сил неушкодженими для подальшого відновлення, або оголосити повномасштабну війну за країну. **Подальша війна має бути виграна Україною, інакше вона не буде більше існувати як країна.**

Президент Зеленський, схоже, відмовився від варіанту повільного, поступового повернення Донбасу військовим шляхом, при цьому публічно підтримуючи лінію Мінська. Ця стратегія буде супроводжуватися постійними окремими битвами за територію і ударами по російському керівництву в тилу. **Такий крок має деякі переваги і недоліки. Він підтримує боєздатність армії і флоту і готує їх для досягнення більшої мети.**



Спочатку **Україні потрібно було б задіяти морську піхоту, спецназ і батальйон «Азов», оскільки це єдині сили необхідної якості.** Але що раз, коли армія братиме участь в атаках, **вона буде ставати краще.** Завдяки повільному, але стійкому прогресу, **Путіну важко повторно вторгтися без значного приводу і знайти пояснення цьому для світового співтовариства.** Буде більше смертей, але рівною мірою буде відновлено територію і підвищено національний моральний дух.

Хотілося б сподіватися, що **нещодавно опублікована Інститутом Національна стратегія змусить уряд задуматися** про те, як перемогти Росію в її власній грі гібридної війни в 2020 році.

Сьогодні Україна має **абсолютно пасивне ставлення до війни, і тільки президент робить якісь реальні дії.** Така пасивність не може призвести до перемоги у війні ані дипломатичним, ані військовим шляхом. **Країна і система повинні мобілізуватися для ведення війни, щоб домогтися знищення російської держави всіма можливими засобами, з мінімумом бойових дій.** Підготовка до серйозної війни може призвести до втрати підтримки з боку

переляканою Німеччини, але **але вона все одно не є справжнім другом України.** Ви знайдете інших друзів в іншому місці завдяки демонстрації серйозних намірів щодо отримання незалежності.

Цілком ймовірно, що Україна буде продовжувати намагатися виграти час протягом ще одного року, притримуючись ідеї **«стратегічного терпіння»,** в той час як країна думає про інший і кращий шлях і готується до того, що Путін робитиме далі. Легко передбачити, що **цього року буде більше гібридних дій, і багато з них ще не були продумані.** Чи буде Міноборони дійсно реформувати армію в 2020 році, щоб битися і виграти серйозну війну, все ще залишається відкритим питанням. **Реформування означає кардинальні зміни в керівництві Збройних сил і Міноборони,** особливо люстрацію тих, хто належить до п'ятої колони або підозрюється у цьому, і тих, хто гальмує процес змін. Абсолютно не ясно, чи існує політична воля до таких дій. **Реформування означає реальні, а не косметичні зміни в роботі системи.** ■



ЕКОНОМІЧНИЙ ПРОГНОЗ НА 2020



Анатолій Амелін

директор
економічних
програм

ТЕНДЕНЦІЇ У СВІТОВІЙ ЕКОНОМІЦІ 2020 Р

01 Світова економіка зростатиме, але протекціонізм створює зону ризиків

Темпи зростання світової економіки (world), економік розвинених (advanced economies) і країн, що розвиваються (emerging market and developing economies)



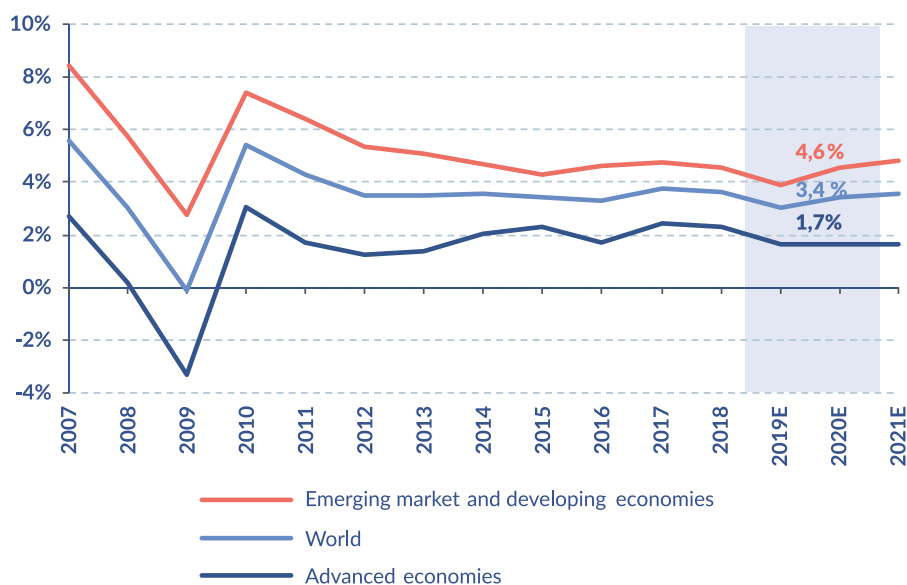
Яна Лаврик

експерт
економічних
програм



Данило Монін

експерт
економічних
програм



Джерело: IMF

У 2019 р. зростання світової економіки уповільнилося — до 3 % з 3,6 % 2018 р. Це виявилось гіршим за прогнози МВФ. Торговельна війна між Китаєм і США мала більш негативні наслідки для світу, ніж очікувалося рік тому. Хвиля протекціонізму призвела до збоїв у світовій торгівлі, до скорочення промислового виробництва в окремих країнах та зниження інвестицій з боку підприємств.

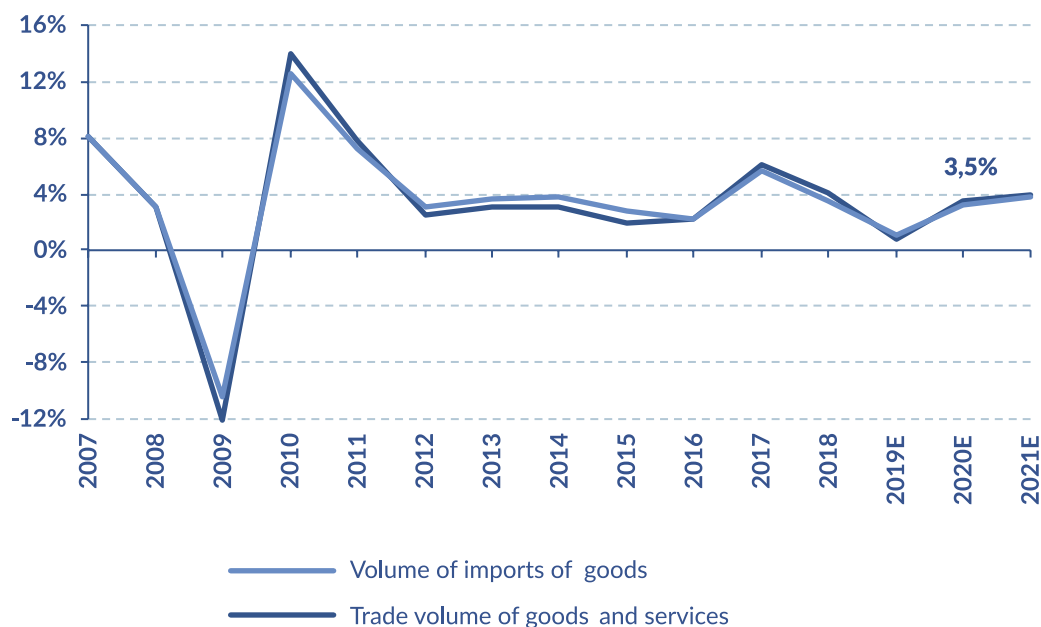
На думку економістів МВФ, глобальне уповільнення, що триває з початку 2018 року, наближається до кінця. На 2020Е прогнозується зростання світової економіки на рівні 3,4 %. Зниження торговельної напруженості та пом'якшення монетарної політики головних центробанків світу, як очікує МВФ, сприятиме відновленню темпів зростання.

Однак перспективи для країн з розвинутою економікою і ринків, що розвиваються, відрізняються. Очікується, що показники економіки Північної Америки

погіршуватимуться й далі, але регіони, що розвиваються, включно з Африкою, Латинською Америкою та Близьким Сходом, можуть очікувати посилення росту.

А проте ризики залишаються високими. З уповільненням зростання більше країн ставали протекціоністськими, що в перспективі може мати наслідки для обсягів торгівлі. Залишається невизначеність щодо переговорів США і Китаю. Не варто забувати також, що світова економіка розвивається циклічно, останні 10 років ми спостерігали економічну експансію, наприклад, американська економіка зростає з 2009 року – найдовший період зростання за останні 50 років, і цілком можливо, що на зміну підйому прийде економічний спад.

Темпи зростання світової торгівлі та світового імпорту товарів



Джерело: IMF

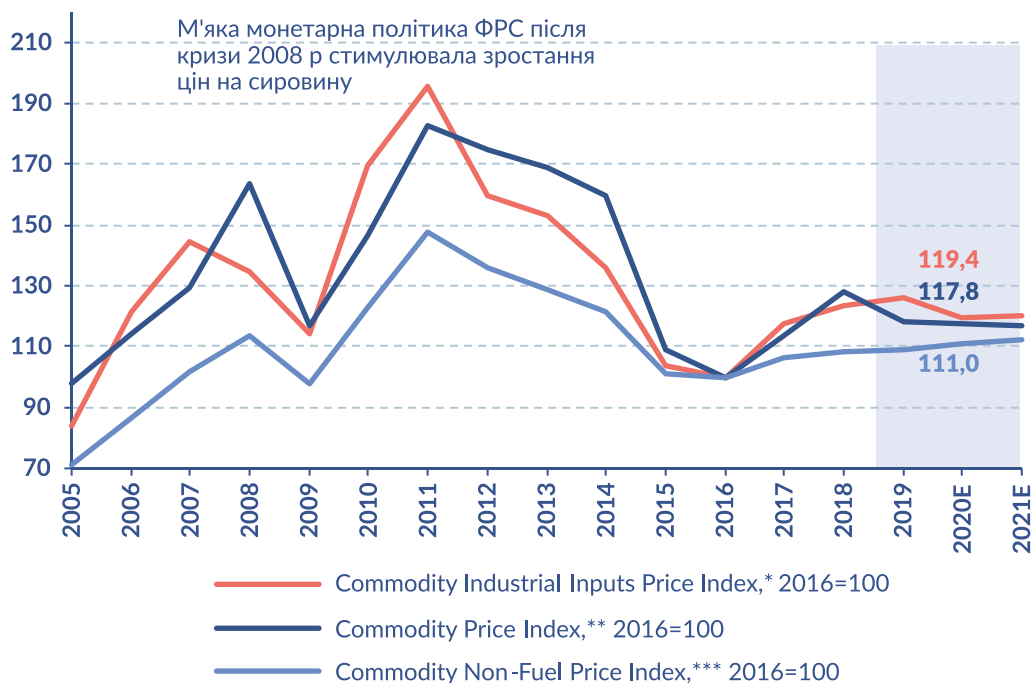
Ціни на сировину залишаються низькими

Впавши до локальних мінімумів 2016 р., ціни на більшість сировинних активів останні роки консолідуються в бічному тренді. Негативні тенденції спостерігаються на ринку чорних металів. У листопаді 2019 року падіння склало близько 20 % р/р. Українські виробники металопродукції вже за-

знають збитків через погіршення цінової кон'юнктури.

За оцінками МВФ, Commodity Industrial Inputs Price Index, що містить індекси цін на сільськогосподарську сировину та метали, знизиться 2020E до 119 пунктів з 126 пунктів 2019E.

Динаміка індексів цін на сировинні товари (Commodity Price Index)



* includes Agricultural Raw Materials and Metals Price Indices

** includes both Fuel and Non-Fuel Price Indices

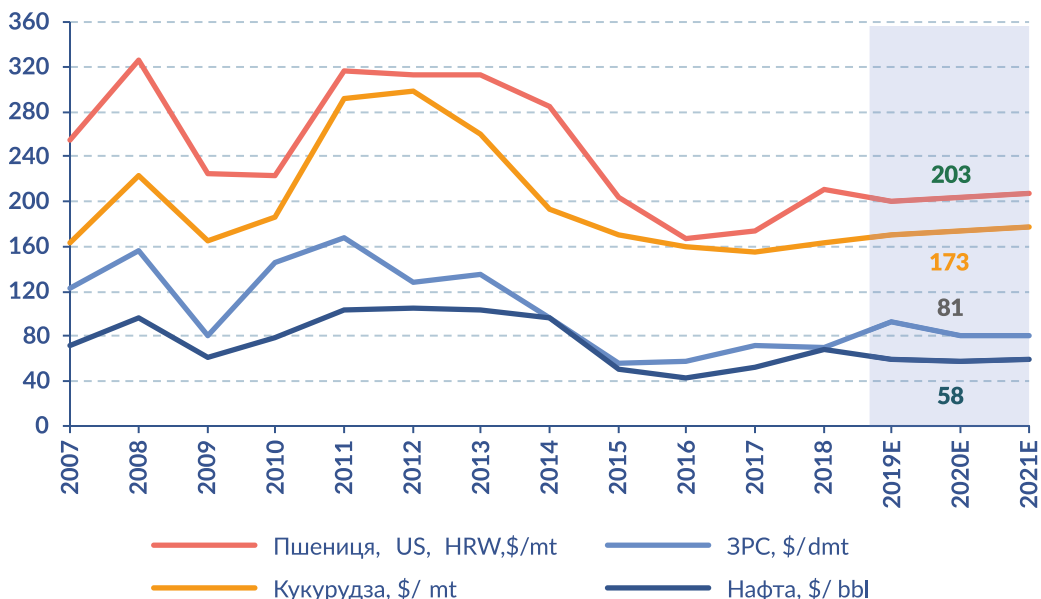
*** includes Food and Beverages and Industrial Inputs Price Indices

Джерело: IMF

Світовий банк прогнозує наступного року помірне зростання ціни на кукурудзу та пшеницю, що є позитивним сигналом для українських експортерів продукції АПК. Однак очікується зниження цін на залізорудну сировину (ЗРС) – одну з основних товарних позицій українського експорту (експорт ЗРС із України 2019 року складає майже 8 % від всього експорту товарів). Citigroup прогнозує зниження ціни на залізорудну дрібницю до 75 дол. до кінця 2020E з подальшим

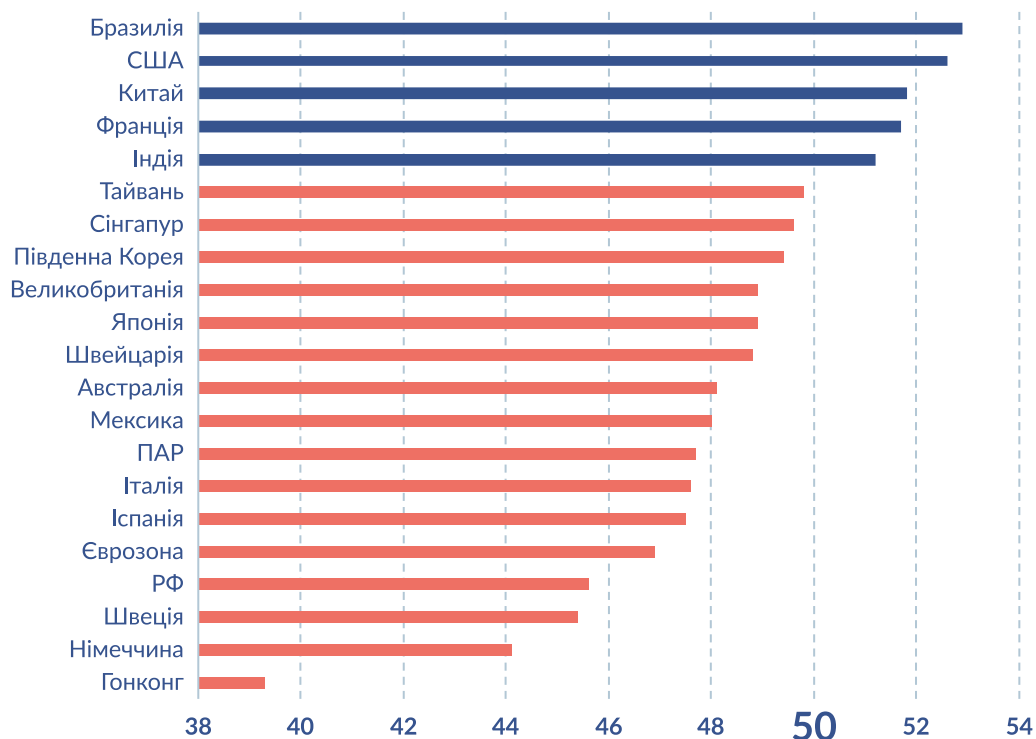
зниженням до 55 дол. протягом наступних 5 років. Більшість аналітиків сходиться в тому, що ціни на нафту в 2020E відповідатимуть рівню 2019 р. ОПЕК прогнозує помірне зростання попиту на нафту 2020E, продовжуючи виконувати взяті на себе зобов'язання в рамках угоди ОПЕК+ про обмеження обсягів видобутку нафти. Зростання видобутку нафти в США допомагає компенсувати втрати від Ірану.

Динаміка світових цін на деякі сировинні товари



Джерело: World Bank

Більшість індексів PMI* у світі перебуває нижче за позначку 50 пунктів



* Індеси ділової активності (PMI) — випереджальні індикатори стану національних економік. Падіння індексів нижче від рівня 45–50 пунктів (залежно від країни) може свідчити про початок рецесії.

Джерело: tradingeconomics.com/country-list/manufacturing-pmi

04 Зниження процентних ставок підтримує економіку

У 2019 р. Федеральна резервна система США вперше за 10 років знизила ключову процентну ставку (вперше в липні 2019 р.). Хоча ще рік тому сам Федрезерв прогнозував на 2019 рік від трьох до чотирьох підвищень - в середньому до 3,0-3,25 %. Утім, цього року ставка знижувалася тричі й станом на 3 грудня 2019 року становить 1,5–1,75 %.

Зниження ставки — це інструмент стимулювання економічного зростання. І хоча статистика, що публікується у штатах, має помірно-позитивний характер, інвестори сприймають такий крок з боку американського центробанку як сигнал про те, що з економікою США не все гаразд і вона потребує підтримки. Варто зазначити, що зниження ставки ФРС відбувалося перед кожною рецесією американської економіки за останні 50 років, а коли Федрезерв робив це тричі поспіль (1998 та 1995–1996 рр.), США таки вдавалося уникнути рецесії.

З жовтня ФРС знову почала купувати казначейські облігації на 60 млрд дол. щомісяця, щоб забезпечити банківську систему достатніми резервами. Цей крок учасники фондових торгів порівнюють із програмами кількісного пом'якшення (QE), до яких американський центробанк вдавався щоб вивести економіку з кризи 2008 року.

У I півріччі 2020Е інвестори очікують переважно збереження ставки ФРС на поточному рівні, допускаючи до 3-4-х знижень у другій половині року.

Щодо «Старого Світу» Європейський центробанк (ЄЦБ) уже знизив ставку за депозитами до від'ємного значення (-0,5%) та відновив стимулюючу програму купівлі облігацій. Кроки направлені на відновлення економічної експансії в ЄС, де окремі країни вже балансують на межі рецесії (Німеччина, Італія тощо). Очікується, що ЄЦБ знизить ставки ще й у березні 2020Е.

Само з себе зниження ставок — це плюс для української економіки:

- **м'яка монетарна політика** ключових центробанків стимулює економічне зростання у світі, а значить, і зовнішній попит на українську продукцію;
- **низькі процентні ставки** — це відносно недорогі кредитні ресурси, на які є запит як в українських компаній, так і у державного сектора. А на тлі негативних процентних ставок у Європі українські держоблігації досить привабливі;
- **низька процентна ставка ФРС** означає відносно слабкий долар, а це стримує від падіння ринки сировинних товарів, експортером яких є Україна.

Ми очікуємо збереження політики низьких процентних ставок світовими центробанками наступного року.

- **Бульбашки активів** у великих економіках. Доба дешевих грошей, яка розпочалася після світової кризи 2008 р., формувала надвелику кількість бульбашок по всьому світу: суверенні та корпоративні борги, студентські кредити й автокредити у США, борги американських домогосподарств, ринки нерухомості в країнах Азії та Європи, фондові ринки, технологічні стартапи, арт-ринок, ресторанна індустрія США та багато іншого.

Зростає навіть борг із негативною дохідністю. Глобальні обсяги облигацій з дохідністю нижче нуля вже перевищили 17 трлн дол., і схоже тенденція триває. Ідеться не лише про держпапери, але й про корпоративний сектор, де обсяг сягнув 1 трлн дол. Це і є потенційні точки «вибуху».

- **Торговельна війна США з Китаєм.** Економісти Goldman Sachs припускають, що в 2020Е ескалації торговельної війни не буде — країни знижуватимуть тарифи. У жовтні 2019 р. США і Китай домовилися про поетапне паралельне зниження тарифів на імпорту. Але ризики високі, враховуючи постійні зміни в переговорній позиції сторін та істотний вплив цього протистояння на світову економіку (втрати тільки до 2020Е оцінюються в 700 млрд дол. або 0,9 % глобального ВВП). Станом на грудень 2019 р. є загрози з боку Штатів ввести додаткові 15 % зборів з китайського імпорту в розмірі 160 млрд дол. (з 15 грудня). У відповідь китайський уряд готує чорний список американських компаній.
- **No-Deal Brexit,** тобто ситуація, за якої вихід Великої Британії з ЄС не буде узгоджений і супроводжуватиметься економічним хаосом.
- **Потенційні рецесії** в окремих економіках світу — Гонконзі, Німеччині, Сінгапурі, Мексиці, Швейцарії, Італії, Аргентині, Південній Африці, Бразилії, Швеції, Великобританії, Саудівській Аравії. Для

довідки: економіка Гонконгу вступила в рецесію в III кварталі 2019 р. (вперше за останні десять років), а Німеччина поки балансує на межі: у II кварталі ВВП скоротився на 0,2 %, але в III показав умовне зростання на 0,1 %.

- Більш **«жорстка» посадка економіки Китаю**, ніж очікується. За різними оцінками (МВФ, Deloitte, Goldman Sachs), темпи економічного зростання Китаю сповільняться до 5,5–6 % 2020Е. Але в разі провалу переговорів із США або поглиблення внутрішньої кризи, наприклад, на тлі обвалу ринку нерухомості чи «схлопування» боргової бульбашки, падіння китайської економіки може бути більш суттєвим. Китай — локомотив зростання світової економіки, тому економічна криза в Піднебесній призведе до глобальних втрат, у том числі до падіння попиту на сировинні товари і як наслідок зниження цін на сировину.
- Суттєве **падіння цін на сировинні групи товарів** (з різних причин, у тому числі через ескалацію торговельної напруженості між Китаєм і США та різке уповільнення темпів зростання світової економіки).
- **Проблеми фінансового сектору ЄС:** критичний стан для окремих європейських банків (наприклад, Дойче-банку), потенційні проблеми в європейських пенсійних фондах (через вплив негативних процентних ставок).
- Потенційна **торговельна війна між США та Євросоюзом.** Наприклад, США вже розглядають можливість введення мита на французькі товари та послуги, а згодом планують провести розслідування щодо товарів із Австрії та Італії.
- Ризики, пов'язані з **виборами президента США.**

Прогноз зростання ВВП у країнах — основних імпортерах товарів і послуг з України

	2019E	2020E	2021E
РФ	1,1%	1,9%	2,0%
Польща	4,0%	3,1%	2,7%
Німеччина	0,5%	1,2%	1,4%
Італія	0,0%	0,5%	0,8%
Туреччина	0,2%	3,0%	3,0%
Китай	6,1%	5,8%	5,9%
Індія	6,1%	7,0%	7,4%
США	2,4%	2,1%	1,7%
Угорщина	4,6%	3,3%	2,9%
Нідерланди	1,8%	1,6%	1,5%
Єгипет	5,5%	5,9%	6,0%
Іспанія	2,2%	1,8%	1,7%
Білорусь	1,5%	0,3%	0,1%
Велика Британія	1,2%	1,4%	1,5%
Румунія	4,0%	3,5%	3,0%
Швейцарія	0,8%	1,3%	1,6%

Джерело: IMF

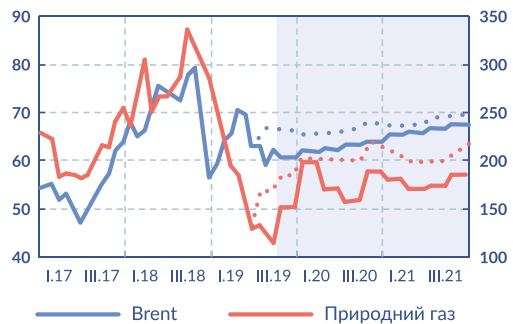
ЕКОНОМІКА УКРАЇНИ. ПІДСУМКИ 2019 Р

Розвиток економіки 2019 р. визначають переважно два чинники: корегування сировинних цін на нафту у грудні 2018 р., а також виборча кампанія та зміна еліт, що сталася цього року.

Різке падіння цін на нафту з 80 до 50 дол., уповільнення інвестиційної активності, пов'язаної з виборами, а також висока ставка НБУ з обмеженням можливості змінювати податкову політику, згідно з підписаним меморандумом з МВФ, на початку 2019 р. створювати для України негативні прогнози. Зменшення цін на нафту традиційно веде до скорочення українського експорту, бо зниження цін на енергоресурси тягне за собою зниження цін на продукцію нашого сировинного експорту, що зазвичай веде до рецесії. Водночас спад у металургії та промисловому виробництві підтримали сільське господарство, торгівля і будівництво.

Так, індекс будівництва, за підсумками 10 місяців перебуває на рівні 20 % зростання. Зростання торгівлі, на тлі підвищення реальних зарплат і пенсій — на рівні 10 %. А в сільському господарстві знов планується рекордний урожай. Крім того, зміна еліт (спочатку президента, а потім

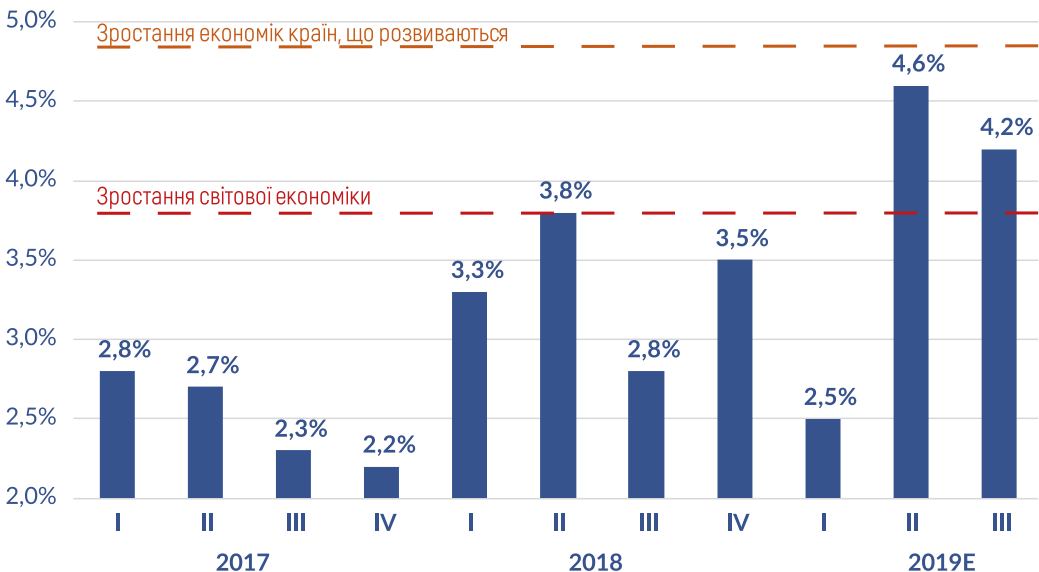
парламенту з урядом) дала надію на зміни в політиці держави, що дало поштовх позитивним настроям, у тому числі й щодо економічного розвитку. Додатковим сприятливим чинником стали повернення нафтових цін у діапазон 60–70 дол. за барель і різке зниження цін на газ, майже вдвічі проти цін жовтня 2018 р. Позитивним для української економіки стала також відкріплення цін на газ від нафтового енергетичного еквівалента влітку цього року.



Джерело: Refinitiv Datastream, прогноз НБУ

Такі процеси, з одного боку, стримали зростання імпорту, а з іншого — сприяли швидшому зростанню експорту. У підсумку за 9 місяців ці показники сягнули позначки 7 % річних.

Зміна реального гривневого ВВП України



Джерело: Укрстат, НБУ, IMF

І хоч від'ємне сальдо торговельно-го балансу за підсумками року зросте незначно, його компенсує додатковий приплив грошей заробітчани, які, за нашою оцінкою, у підсумку перекажуть у країну 12,6 млрд дол. своїх доходів у 2019 р. (11,3 млрд 2018-го).

Варто визнати, що з 2019 р. в Україні **спостерігається викривлення економічних показників.**

Насамперед це стосується курсу української гривні, яка, на нашу думку, нині міцніша, ніж мала б бути. Це пов'язано, не в останню чергу, з недовірою населення до банківської системи. Якщо 2017 р. приплив коштів у банківську систему складав майже 100 млрд грн, то тепер цей показник упав до 40 млрд грн (з вересня 2018 до вересня 2019 р.). Такий низький показник сприяє подальшій стагнації банківської системи та неможливості фінансувати дефіцит державного бюджету, який, за нашою оцінкою, за підсумками року становитиме 100–105 млрд грн, або 2,6 % ВВП. Відповідно, Україна отримала приплив спекулятивного західного капіталу в гривневій ОВДП уряду, які станом на початок грудня склали вже 100 млрд грн, що сприяло укріпленню гривні, але створило проблеми з виконанням державного бюджету. Постраждали насамперед доходи від ПДВ, які, за нашою оцінкою, будуть недовиконані на 55–60 млрд грн за 2019 р.

Викривлення курсових параметрів також негативно вплинуло на прибутковість української економіки. Якщо в минулий рік за умови стабільності гривні та недонадходження по ПДВ спостігалось зростання доходів з податку на прибуток до 3% ВВП, то в цьому році, навіть з ревальвацією національної валюти ми спостігаємо падіння рівня доходів з податку на прибуток до 2.7% ВВП.

Зміна еліт позитивно вплинула на бізнес-середовище та його очікування, що дозволило вийти на рівень зростання економіки вище за 4 % ВВП. І хоч початок роботи « нової влади » з вересня показав, що різноспрямовані течії різних груп впливу ведуть до консервативної економічної політики, яка загалом не сумісна з політикою прискореного економічного зростання, ми зберігатимемо помірний оптимізм і по завершенню 2019 р. На нашу думку, **зростання української економіки в IV кварталі складе 4–5 %, а за підсумками 2019 р. Україна вийде на зростання 3,8–3,9 % ВВП.** Крім того, з укріпленням гривні з середнім курсом у 2019 р. на рівні 25,9 (проти 27,3 минулого року) **доларовий ВВП України, за підсумками 2019 р. зросте зі 130 до 156 млрд дол., а середня доларова зарплата у грудні 2019-го перевищить показники 2013 р.**



Політичні чинники та основні передумови базового прогнозу

У 2019 р., внаслідок зміни президента і парламенту, влада зосередилася в руках нових еліт, що відкриває нові перспективи для проведення кардинальних реформ в українському суспільстві загалом і в економіці зокрема.

На жаль, змушені констатувати, що перші кроки нової влади демонструють щире бажання і відсутність стратегії економічного розвитку — як саме розвивати країну. Відповідно, рішення ухвалюються під тиском груп впливу, які мають різні інтереси, часто абсолютно суперечливі.

На нашу думку, більш значущі ті сили, які мають підтримку міжнародного фінансового капіталу та лобіюють реформи з позицій цих організацій.

До того ж ми спостерігаємо конфлікт інтересів всередині правлячої партії «Слуга народу», де частина депутатів має ліберальні погляди, а частина соціалістичні. З одного боку прем'єр заявляє про бажання зменшити присутність держави в економіці, а з іншого — усі подані в парламент законопроекти навпаки спрямовані на розширення бази податків і витискання малого бізнесу з країни.

Такий розклад сприятиме формуванню консервативного порядку денного, апофеозом якого став базовий сценарій ухвалення бюджету зі зростанням 3,7 % у 2020 р. Фактично це одразу ставить хрест на планах уряду досягти 40 % зростання економіки за наступні 5 років.

За наявного розкладу основних сил впливу в економічному порядку денному базовий сценарій припускає дотримання консервативної економічної

політики, де головну роль гратимуть наполегливі рекомендації груп впливу з представників міжнародного фінансового капіталу, що дбають про свої інтереси.

Основні інтереси представників міжнародного фінансового капіталу такі:

- **Вільне виведення прибутку** з країни та відсутність пільг за податком у місцевих компаній. Подальша дискредитація впровадження податку на виведений капітал, записаний у програмі президента Зеленського та партії «Слуга народу».
- **Вільний доступ до ресурсів**, передусім до землі. Вільний продаж землі без обмежень. Надання можливості купувати землю іноземцям.
- **Забезпечення впливу на Національний банк** через угоду з МВФ, що містить максимально дорогий ресурс для локальних компаній, які опиняться в не вигідних умовах поряд із західними компаніями, що мають своє дешеве фінансування.
- **Лобіювання приватизації** та можливість участі іноземців у приватизації державних підприємств нарівні з локальними компаніями.
- **Ліквідація спрощеної системи оподаткування** або її максимальне ускладнення, а також боротьба з контрабандою для усунення конкурентних переваг локальних компаній. Парламент вже ухвалив законопроекти 1053–1073 про максимальне ускладнення спрощеної системи (тотальна РРО-зація).

Лобіювання високого податкового навантаження на реальний сектор економіки і низького — на спекулятивні операції. У текст угоди з МВФ закладається неможливість знижувати податки і давати пільги, але завжди є можливість збільшувати податки або розширити бази податків, тоді як спекулятивні облігації ОВДП оподатковуються за ставкою лише 1,5 %.

Нав'язування суспільної думки, якщо не МВФ, то дефолт. Лобіювання своїх інтересів у тексті угоди з МВФ.

Використання криз у своїх інтересах для скуповування бізнесів, що опинилися в скруті.

Безумовно, у базовому сценарії ми не припускаємо, що задовольнять усі перелічені вимоги, але вони зададуть дискурс на 2020 р., спричинюватимуть конфлікти і протести місцевих підприємців.

З огляду на передумови, базовий сценарій прогнозує такі позиції:

Оголошеної прем'єром на весну 2020 р. **податкової реформи не буде**. Податки надалі виконуватимуть суто фіскальну функцію, та виключають функцію стимулювання.

Ми не впевнені, чи станеться перехід на трирічне бюджетне планування. Але навіть коли таке трапиться, у ньому зафіксується відсутність змін у податковій політиці на найближчі три роки. До того ж рівень державних видатків незначно знизиться, переважно через мінімізацію видатків з обслуговування боргів, на тлі скорочення державного боргу до ВВП і соціальної підтримки населення на тлі зростання доходів громадян. Рівень доходів незначно знизиться через падіння неподаткових доходів до ВВП. Насамперед

доходів від НБУ, власних доходів бюджетних підприємств, які зростають повільніше за економіку загалом.

7 грудня було оголошено про 3-х річну програму з МВФ на 5.5 млрд. доларів. Ми впевнені, що базова угода з МВФ, буде підписана на консервативних позиціях, з урахуванням вимог представників міжнародного фінансового капіталу. Ми прогнозуємо, що в 2020 році Україна в рамках нової програми отримає 2 млрд доларів.

Ринок землі відкриється в жовтні 2020 р. і матиме обмеження на доступ іноземців на ринок.

Росія запустить «Північний потік-2», що вплине на транзит і скоротить доходи, а також платіжний баланс у IV кварталі 2020 р.

Економіка окремих районів Донецької та Луганської областей (ОРДЛО), не враховується в наших розрахунках у 2020 р.



Транзит російського газу через територію України

Будівництво газопроводів «Північний потік-2» та «Південний потік» становить загрозу для українського транзиту. І хоч дії Данії частково пом'якшили ситуацію на 2020 р., на жаль, доводиться констатувати, що українська сторона не вживала ефективних заходів для поліпшення ситуації в газовій сфері, крім максимального наповнення власних сховищ до 21,7 млрд м³ перед початком опалювального сезону 2019–2020.

Національний банк в інфляційному звіті від 31.10.2019 оцінив обсяг транзиту територією України та в базовому сценарії сформував падіння транзиту у 2–3 рази в найближчі 2 роки.

За таких умов рівень транзиту 2020 р., на думку НБУ, очікується на рівні 50 млрд м³, що призведе до втрати близько 1 млрд дол. експорту послуг. А до 2021 р. транзит знизиться до 33 млрд м³.

Наша оцінка ґрунтується на таких тезах:

- Набула чинності угода ЄС про транзит не більш як 50 % газу одному постачальнику.
- «Північний потік-2», на нашу думку, навіть за умови старту транзиту в серпні 2020 р., не буде заповнений на максимальний обсяг.

Тому, вважаємо, що **обсяг транзиту 2020 р. становитиме 65 млрд м³ через територію України в базовому сценарії.**

Таким чином, втрата частини транзиту 2020 р. оцінюється в меншому обсязі, ніж оцінка НБУ. Утім, у IV кварталі однаково варто чекати з цього пункту втрату валютного виторгу в обсязі 700 млн дол.

Транзит газу



Джерело: НБУ

Ми менш песимістичні, оцінюючи вплив цього чинника 2020 р., однак теж припускаємо різке зниження транзиту переважно 2021 р.

Рекомендації

- 1) Вважаємо, що втрати транзиту в середньотерміновій перспективі не уникнути. Це продемонстрував транзит нафти нафтопроводом «Дружба», який за останні 15 років скоротився втричі. Тому основна рекомендація – **спростити процедуру надання ліцензій великим гравцям, готовим інвестувати в розроблення старих за консервованих і нових газових свердловин, а також нафтових родовищ.**
- 2) На нашу думку, домовитися напряму з «Газпромом» про довготерміновий транзит газу занадто проблематично. Тому **можливим варіантом є переговори про довготривалий транзит через українську трубу одного з європейських постачальників газу, або перемови з «Газпромом» на середньотерміновий період.**

Реструктуризація облігацій VRI

У поточний момент на балансі Мінфіну числяться VRI облігації (ВВП залежні облігації) на суму 3.2 млрд доларів, реструктуризовані наприкінці 2015 початку 2016 років. З урахуванням оцінки зростання української економіки за підсумками 2019 року на рівні 3.8-3.9% ВВП, та прогнозним доларовий ВВП за 2019 рік 156 млрд. доларів, що вище обмеження по формулі в 125 млрд. Таким чином, Україні необхідно буде виконати перші виплати по VRI облігаціями вже у 2021 році, які нами оцінюються в 220-230 млн. доларів,

або близько 6 млрд грн, додаткових видатків на обслуговування державного боргу.

Ми підготували розрахунок виплат залежно від зростання української економіки, який говорить, що зростання української економіки на 10% у рік в будь-якому з років до 2040 року, загрожуватиме Україні виплатами в розмірі майже 3% ВВП, що фактично еквівалентно виплатам з обслуговування всього державного боргу, який в 2019 році оцінюється в суму 80-82 млрд доларів.

Розрахунок виплат за GDP-Linked зобов'язаннями

Зростання ВВП %	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Індекс-Дефлятор %	10	10	10	10	10	10	10	10	10
До виплати % ВВП	0	0,165	0,605	1,045	1,485	1,925	2,365	2,805	3,245

Якщо ж в 2020 році зростання економіки України складе 5%, то в 2022 році Україні за цими облігаціями необхідно буде виплатити вже більше 1 млрд доларів, що еквівалентно вже більше 30% річних у валюті, що звичайно не є прийнятним для України. Дані виплати безпосередньо лягають на державний бюджет і суттєво збільшують видатки на обслуговування державного боргу, дисбалансую державні фінанси та знижують шанси на фіскальну реформу, що стримує розвиток національного бізнесу.

Ситуацію з виплатами по VRI облігаціях посилює кілька факторів.

По-перше, ринок VRI облігацій дуже активно реагує на поліпшення зростання української економіки і з березня цього року їх вартість зросла з 60 до 95%. Відповідно, з великою ймовірністю, на тлі попереднього зростання економіки в 4.2% за III квартал їх вартість може в 2020-му році перевищити номінальний поріг в 100%.



По друге, у України 2020 рік це рік великих зовнішніх виплат. Так Мініфіну необхідно буде виплатити близько 4.5 млрд доларів тіла валютних боргів та 1.6 млрд доларів відсотків. Бюджет 2020 року вже затверджений на рівні залучення фінансування в розмірі близько 5 млрд доларів, що вистачить тільки на погашення тіла кредитів і частини відсотків. Викуп ж VRI облігацій потребує додаткового зовнішнього запозичення на рівні 3-4 млрд доларів, з проблемою викупу всього боргу, через незгоду кредиторів продати ці облігації.

По-третє, ми маємо справу з постійним зростанням бази виплат, яка залежить від доларового ВВП української економіки. При цьому тільки в цьому році в доларах економіка збільшиться з 130 до 156 млрд доларів. Крім цього, прискорення зростання української економіки в планах у Президента та Уряду. Відповідно такі великі виплати також дисбалансує платіжний баланс і будуть

прискорювати девальвацію, що істотно впливатиме на зростання добробуту українських громадян.

У четвертих, будь-яка інтеграція Донбасу до складу України, може збільшити наше зростання ВВП на 5% в рік, оскільки зараз статистика Української економіки вважається без урахування ОРДЛО. Це призведе до дуже суттєвого зростання видатків на обслуговування державного боргу у 2022 році, який ми оцінюємо в суму майже 2 млрд доларів. При цьому Україні, в разі реінтеграції, доведеться витратити також істотний ресурс на відновлення інфраструктури Донбасу.

Тому розв'язання питання з ВВП-залежними облігаціями є викликом і великим ризиком для України 2020 р. Від цього залежить, чи відбудуватиметься в Україні економічне зростання без дисбалансу державних фінансів у майбутньому.

Рекомендації

В Україні є кілька опцій для розв'язання питання з VRI-облігаціями:

1) Оголошення дефолту за цими облігаціями. Однак це пов'язано з втратою довіри до державних інституцій. З іншого боку, непоступливість кредиторів тягне за собою розбалансованість бюджету і втрату довіри до державних інституцій.

2) Зміна умов виплат. Держава може змінити формулу за VRI-облігаціям, суттєво змінивши умови

3) Переведення цих облігацій у формат із фіксованою ставкою без прив'язки до росту ВВП.

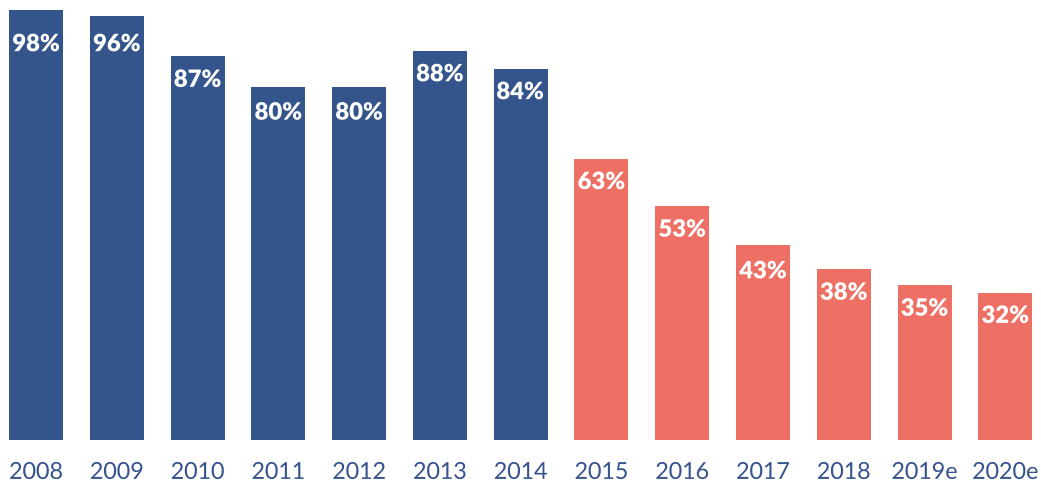
Третій варіант, на нашу думку, найбільш поміркований, щоб розв'язати проблему довготривалих ризиків для розвитку України.

Довіра населення і бізнесу до банківської системи

На жаль, навіть попри стабілізацію ситуації та зміну влади, яку більшість населення сприймає позитивно, це не позначилося на українській банківській системі.

Вона досі у стагнації і приріст депозитів у банківську систему незначний. У підсумку банківська система практично повністю перестала кредитувати населення і бізнес в Україні.

Співвідношення активів банківської системи до ВВП у 2008–2020 рр. Прогноз УІМ на 2019–2020 рр.



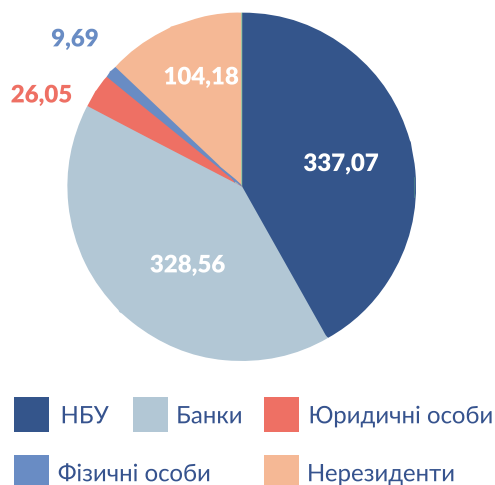
За даними Національного банку, вплив депозитів у банківську систему за останній рік склав близько 40 млрд грн, або 1 % ВВП. З них 15 млрд поклали на депозити фізичні особи, а 25 млрд грн юридичні. Такий мінімальний обсяг змін у банківських активах не дозволяє розв'язати одну з системних проблем останніх років — понад 50 % проблемних кредитів в Україні.

Іншу проблему системного характеру ми бачимо у фінансуванні дефіциту державного бюджету. І хоча державний бюджет за останні роки мав дефіцит менше від 2 % ВВП і частину дефіциту перекриває конвертація гривні у валюту, для покриття виплат валютних відсотків (близько 1,6 млрд дол. на рік), що збільшують наш зовнішній борг, вочевидь, що з таким низьким припливом депозитів **українські банки не лише не**

спроможні кредитувати економіку, а навіть не спроможні викупити весь український внутрішній борг, випущений Міністерством фінансів.

Крім того, за поточної політики Національний банк не втручається в державні борги, тож реструктурований 2017 р. борг Мінфіну перед Національним банком поступово зменшується. Так, за два останні роки він зменшується на 12 млрд грн на рік, тобто з 360 до 337 млрд грн на грудень 2019 р. У такій ситуації основним покупцем українських цінних паперів стають іноземні кредитори, які, з одного боку, скуповують нові випуски Мінфіном ОВДП на сплату боргу перед Національним банком, а з іншого — купують нові облігації державної позики, які потребує Мінфін для фінансування дефіциту державного бюджету.

ОВДП, які знаходяться в обігу з сумою основного боргу



Джерело: НБУ. ОВДП в обігу на 05.12.2019.

2019 рік у цьому сенсі став переломним, і вкладення іноземних фондів в українські ОВДП склали вже 100 млрд грн. І станом на початок грудня 2019 року іноземні кредитори вже контролюють близько 13% внутрішнього державного боргу.

Незалежність НБУ і його політика високої облікової ставки додатково стимулюють приплив спекулятивного капіталу в українські цінні папери. І хоча облігації 2019 року випущені на термін від 1 до 6 років, все одно іноземні гравці можуть їх продати на вторинному ринку.

І хоча держава стимулює купівлю фізичними особами України цінних паперів Мінфіну, все ж, статистика 2019 року показує, що фізичні особи придбали облігацій тільки на 4 млрд грн, що занадто мало. Придбання ОВДП населенням вочевидь стримують великі комісійні видатки на здійснення операції купівлі, що не дозволяє вивести їх на масовий рівень.

Тому підвищення довіри українського бізнесу і фізичних осіб до банківської системи є і ризиком і викликом 2020 року, вирішивши який, Україна зможе не тільки мінімізувати свої валютні ризики, а й прискорити економічне зростання, через запуск кредитування в Україні.

Рекомендації

На нашу думку є декілька способів підвищити надійність банківської системи і привабливість ОВДП серед громадян:

1) На рівні держави, **необхідно посилити роз'яснювальну політику**, що довіра до банківської системи дасть змогу збільшувати економічне зростання, **більше рекламувати стабільність банків і агітувати розміщувати депозити**.

2) Варто **розглянути питання Зміни частини топ-менеджменту національного банку**, який у населення асоціюється з особами, які проводили чистку банківської системи, що призвело як до втрат, так і недовіри.

3) Держава у 2015 р. впровадила податок із депозитів. Нині ставки за депозитами суттєво впали. **Варто розглянути питання про скасування оподаткування депозитів**. ОВДП нині взагалі не оподатковується, стягується лише воєнний збір, тому вони стають більш привабливими.

4) Гарантії за вкладами не збільшувалися вже тривалий час і межа гарантування нині на рівні 200 тис. грн. **Варто збільшити ліміт до 25 тис. дол. в еквіваленті**, як це було до 2013 р.

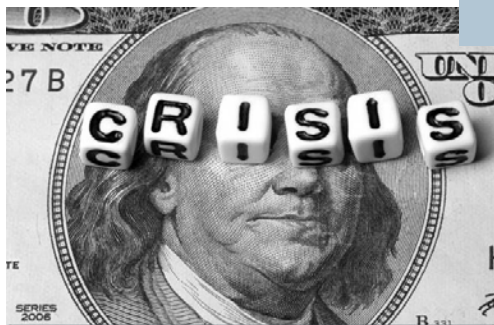
5) На рівні основних державних банків (Приват, Ощадбанк) **розробити сервіс покупки ОВДП населенню** з меншою комісією по операції.

6) **Запровадити нульову декларацію**. У Верховній Раді зареєстрований Законопроект 1232. Більш докладно про це в розділі можливості.

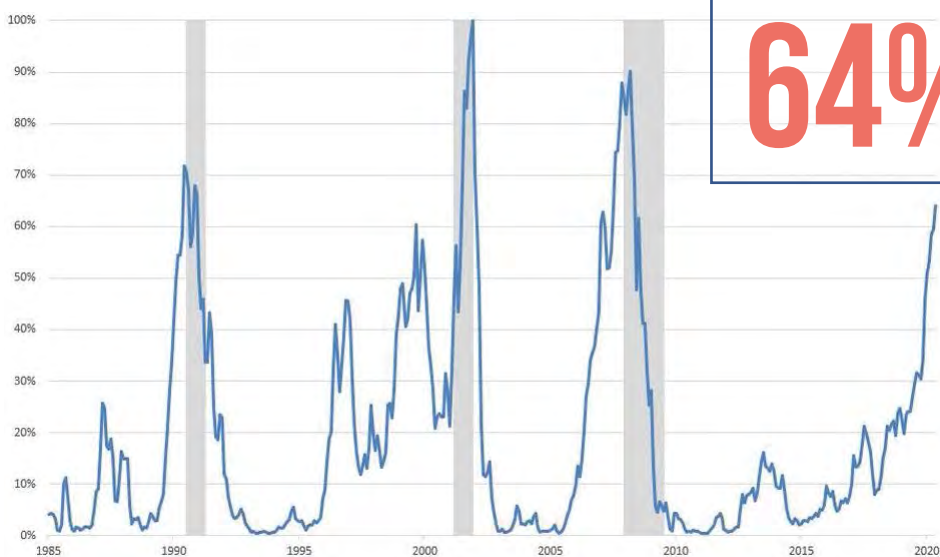
7) **Створити банк проблемних активів**, перевівши туди всю проблематику, очистивши остаточно банківські активи і вивільнивши резерви.

Ніхто не знає, коли станеться світова криза, однак вони відбуваються, як правило, щодесять років. І хоча від останньої кризи минуло 11 років, частина параметрів засвідчує велику ймовірність світової кризи та рецесії у США.

Так, за даними Банку Нью-Йорка, ймовірність рецесії економіки США у 2020 р. становить 64 %.



Вірогідність рецесії в перспективі 12 місяців згідно з моделлю ФРБ Нью-Йорка (аналіз даних після 1985 р.)



* сіра зона на графіку — період рецесії

Джерело: <https://www.forbes.com/sites/jessecolumbo/2019/06/30/current-u-s-recession-odds-are-the-same-as-during-the-big-short-heyday/#1ef0c014708d>

Звісно, ми беремо до уваги, що центробанки світу вживають заходів з запобігання світовій рецесії, однак такі припускаємо, що криза може статися 2020 р.

Ми провели аналітичну роботу й намагалися оцінити наслідки для економіки України через світову кризу, яка почнеться у другій половині 2020 р. Ми підготували другий сценарій розвитку української економіки та його вплив на показники економіки в динаміці до 2023 р. (див. кризовий сценарій).



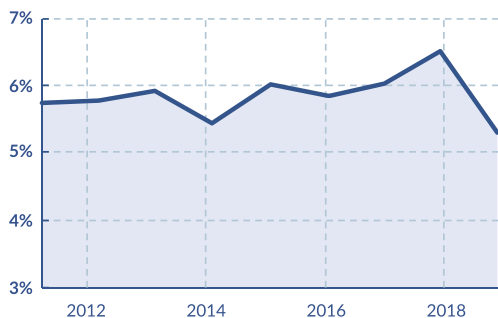
Ринок землі

Ми вітаємо наполегливість президента Володимира Зеленського в запуску ринку землі. Парламент ухвали у першому читанні в середині листопада 2019 р. законопроект № 2178-10 про відкриття ринку землі з жовтня 2020 р. Це дасть шанс зсунути це питання з мертвої точки після 18-тирічного мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення. І хоч проголосований законопроект дає заборону на покупку землі іноземцям до 2024 р., частина компаній з іноземним капіталом, які три роки працюють в Україні, на правах аренди зможуть купувати землю в Україні. При цьому максимальний обсяг володіння обмежений законопроектом до 0,5% — по країні, 8% — на рівні області та 35% на рівні ОТГ чи району.

На нашу думку, те, що у близькому майбутньому запрацює ринок землі уже зараз має позитивний вплив на економіку України. Помітна тенденція з мінімізації відтоку капіталу з країни.

Це може означати, що в Україні почався процес нагромадження ресурсів на покупку землі як активу.

Виплата первинних доходів з України у 2010–2019 рр.



Джерело: НБУ, прогноз УІМ на 2019 р.

За даними Національного банку і нашими оцінками, до кінця 2019 р. відтік капіталу з країни скоротиться з 6,5% ВВП (за даними 2018 р.) до 5,1% ВВП 2019 р., і напевно збережеться на цьому рівні впродовж 2020 р.

З іншого боку, реформа ринку землі, має вести не тільки до збільшення інвестицій, а й до збільшення доданої вартості з кожного гектара землі. І тут велико-товарне виробництво, яке останнім часом хоч і додає у продуктивності, однак, на нашу думку, не стане головним довготривалим драйвером зростання. Крім того, велико-товарне виробництво створює мало робочих місць.

Ми занепокоєні, що з бюджету — 2020 до другого читання і загалом пропала стаття в 4.4 млрд грн на пільгове кредитування купівлі землі фермерами, а також вважаємо, що ця сума була завищена.

Підвищення доданої вартості з гектара мають давати інші види діяльності, і тут формування ефективних малих господарств фермерів чи інших сільськогосподарських організацій дозволить нарощувати потенціал сільськогосподарської галузі на тривалу перспективу. Принаймні, більшість таких дрібних господарств не потребує великих наділів землі, але вони потребують пільгового кредитування для купівлі землі, і тут більше можливостей для створення робочих місць, ніж в агрохолдингах.

Отже, перед Україною постає виклик, як саме відкрити ринок, щоб він сприяв як довготривалому підвищенню доданої вартості в галузі, так і припливу інвестицій і створенню нових робочих місць.

Рекомендації

1) У довготривалій перспективі дрібнотоварне виробництво з високою доданою вартістю має бути в пріоритеті, на наш погляд. Тому відкриття ринку землі має перед усім враховувати інтереси дрібнотоварних виробників і дати можливість їм купити землю (до 1000 га) першочергово. Тому ми рекомендуємо **відновити статтю про пільгове кредитування фермерів у бюджеті до 1 жовтня 2020 р. у розмірі 1 млрд грн**, перерозподіливши кошти з програми підтримки сільгоспвиробників.

2) Ми рекомендуємо **зменшити максимальний ліміт загального володіння землею по Україні з 200 тис. до 50–100 тис. гектарів** для збільшення конкуренції на велико-товарному сільськогосподарському ринку. Це також стимулюватиме великі господарства використовувати землю з формуванням більшої доданої вартості.



Нульова декларація

У президентській програмі Володимира Зеленського один із пунктів присвячено нульовій декларації. У результаті до Верховної Ради подано законопроект № 1232, що регламентує можливість подати спеціальну декларацію в I кварталі 2020 року та задекларувати майно і грошові кошти, отримані з ухилянням від оподаткування для фізичних осіб, і почати життя з чистого аркуша.

Законопроект пропонує легалізувати майно за ставкою 5 %. А на грошові кошти пропонується три види ставок. 10 % — податок, якщо вони задекларовані й лишаються там, де були. 5 % — податок, якщо грошові кошти вкладені мінімум на 1 рік в український банк, і 2,5 % — податок, якщо на кошти, вкладені в український банк, придбали ОВДП Мінфіну. Законопроект має обмеження, що за наявності тіньових доходів до 300 тис. грн подавати спеціальну декларацію не треба. Законопроект не позбавляє відповідальності за отримання майна іншим кримінальним шляхом, крім ухиляння від оподаткування.

Ми вітаємо таке стимулювання до проведення нульової декларації, оскільки це сприятиме руху грошових коштів з-під матраців і з-за кордону в українські банки та цінні папери.

Водночас ми змушені констатувати, що цей законопроект ще не пройшов першого читання, і доходи від спеціальної декларації відсутні як рядок доходів в ухваленому бюджеті — 2020. Тому ми робимо висновок, що ця можливість поки відкладена владою на невизначений термін.

Водночас ми хотіли б звернути увагу на те, що **проведення нульової декларації**

має три позитивних прояви для української економіки:

1) Дозволить зняти частину бізнесу з «гачка» силовиків і податківців, що дасть можливість перевести бізнес у легальну площину і мінімізувати корупцію.

2) Дозволить поліпшити платіжний баланс і отримати приплив інвестиційних грошей в українську економіку

3) Дозволить розв'язати проблему браку коштів у банківській системі (див. розділ «Ризики для української економіки 2020 р.») та **отримати ресурс як для купівлі ОВДП з використанням українського ресурсу,** що на додачу створить основу для запуску кредитування бізнесу і зростання української економіки.

Рекомендації

1) Для підвищення ефективності нульової декларації необхідно починати процес зменшення податкового навантаження на економіку, щоб не довелося проводити нульову декларацію що два — три роки. Тому **ми рекомендуємо провести податкову амністію одночасно з податковою реформою,** зафіксувавши на декілька років наперед правила лібералізації бізнес-середовища.

2) Вважаємо, що основний ефект від нульової декларації досягається не шляхом отримання фіскального ефекту та стягування частини грошей у бюджет, а завдяки залученню грошових коштів для подальшого прискорення зростання української економіки. Адже +1 % зростання української економіки дасть у бюджет більше коштів, ніж збирання коштів від самої декларації. Основним показником ефективності має стати максимізація повернення грошей у банківську систему України. **Тому варто розглянути мінімізацію ставок за грошовими коштами і вкладами в ОВДП.**

Податкова реформа і трирічне бюджетне планування

У вересні прем'єр-міністр оголосив, що Україна планує провести податкову реформу навесні 2020 р., яка набере чинності з 2021 р. Крім того, уряд пообіцяв запуск трирічного бюджетного планування, що відкладався вже кілька років.

Як відомо, парламент попереднього скликання намагався провести податкову реформу 2015 р., теж через рік після виборів. Результатом боротьби різних сторін стало зниження ЄСВ з 36–49 до 22 % та підвищення ставки ПДФО з 15 до 18 % із 2016 р. Фактично цей результат став компромісом між українським бізнесом, що зазнав величезних збитків через девальвацію і проблеми в економіці, і міжнародними кредиторами, які намагались не допустити розбалансованості державних фінансів. У наступні два роки Україна збільшувала податкове навантаження, скасовуючи податкові пільги та розширюючи базу податків.

У передвиборчій програмі президент Володимир Зеленський обіцяв запустити податок на виведений капітал, а також що податки стануть простими та зрозумілими.

Ми підтримуємо тезу про те, що податки мають стати простими та зрозумілими, а також запуск податку на виведений капітал.

Водночас наша позиція така: податкова система має припинити виконувати суто фіскальну функцію і повинна нарешті взятися за стимулювання зростання економіки. В наш вік глобалізації, корпорації готові переміщати бізнес у юрисдикції, де умови вигідніші, у тому числі податкові.

Водночас надзвичайно важливим для збільшення обсягів інвестування в Україну є закріплення довготермінової податкової та бюджетної політики, адже інвестиції в реальний сектор — це довготривалий проект.

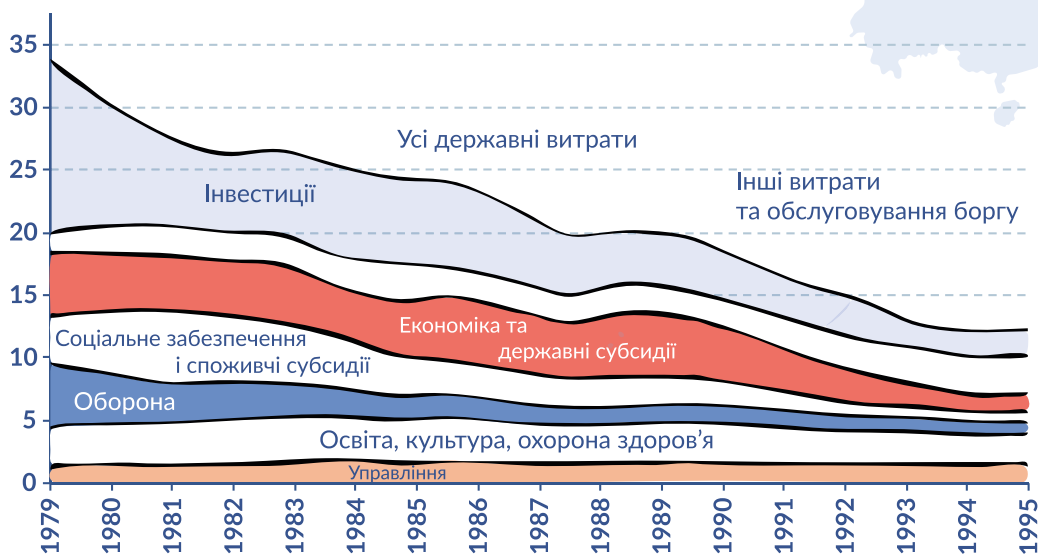
Такі країни, як США, мають десятирічне бюджетне планування. Росія, Казахстан вже давно запустили трирічний бюджетний процес.

Тому запуск Податкової реформи і трирічного бюджетного планування — чудова можливість для держави прискорити економічне зростання.



Досвід Китаю

Китай є прикладом того, як саме можна запустити в Україні економічне зростання та лібералізувати своє бізнес-середовище. Це довготермінова стратегія зі зменшення державних видатків у ВВП шляхом стримування державних видатків на тлі зростання китайської економіки. З 1979 до 1996 р. Китай зменшив державні видатки з 36 % ВВП до 14 %, тобто приблизно на 1,5 % ВВП на рік, та отримав зростання економіки в 10 %. Якщо економіка зростає номінально на 20 % на рік, такий результат можливий, за умови збільшення державних видатків менше, ніж номінально зростає економіка. Наприклад, на 15 % на рік.



Рекомендації

1) В оприлюдненій програмі уряду закріплено зниження частки держави у ВВП, однак не зазначено цільового орієнтира у вигляді відсотка ВВП. Ми **рекомендуємо закріпити цільовий рівень державних видатків до 2023 р. у бюджеті 2021-2023 рр. на рівні 35 % ВВП** і формувати бюджет, здійснюючи податкове стимулювання економіки, з огляду на цей цільовий орієнтир.

2) На нашу думку, **запуск податку на виведений капітал є одним з головних складових первинного податкового стимулювання**, як такий, що спрощує податкову систему та утримує грошовий ресурс в економіці для прискорення її розвитку.

3) Окрім того, ми **рекомендуємо почати реформу пенсійного забезпечення**, поступово знижуючи розмір ЄСВ і пропонуючи елементи персонального накопичення на особові пенсійні рахунки, щоб за кілька років повністю ліквідувати ЄСВ і перевести виплати наявних пенсіонерів із державного бюджету. **Це дозволить вивести з тіні зарплати в Україні.**

4) **Рекомендуємо суттєво збільшити ліміти роботи на спрощеній системі** в декілька разів, оскільки поточні обмеження не дозволяють легально наймати людей і залишають у тіні зайнятість у дрібному бізнесі або формують роздрібнення. Ми **рекомендуємо не ускладнювати також роботу дрібного бізнесу через загальну РРО-зацію**. Головне завдання дрібного бізнесу — створювати робочі місця, утримувати свої домогосподарства без підтримки держави і накопичувати капітал для розвитку. Податки дрібний бізнес сплатить непрямо — через ПДВ і акциз.

Бюджет — 2020

Ми вітаємо бажання уряду Олексія Гончарука мінімізувати рівень державних видатків і знизити рівень їх перерозподілу у ВВП. За нашими оцінками, загальний рівень державних видатків знизиться в бюджеті — 2020 на 1,5 % ВВП. До того ж ми схвально ставимось до скорочення кількості міністерств і частини бюджетних програм, які збільшували видатки та використовувалися неефективно.

На нашу думку, ухвалений державний бюджет збалансований і можливий до виконання. Хоча частина доходів від податків під загрозою невиконання (ПДВ і податок на прибуток підприємств), ми бачимо резерви в неподаткових доходах,

а саме у власних доходах бюджетних установ, а також доходах від місцевих податків і ЄСВ, які помітно збільшилися за останні кілька років. У видатковій частині, вважаємо, слід розширити бюджет Пенсійного фонду, а також частину видатків на безпеку. Водночас ми бачимо резерви за статтями обслуговування боргів, у соціальних субсидіях і монетизованій допомозі з оплати послуг ЖКГ.

Ми сформулювали свою оцінку консолідованого бюджету держави за підсумками 2019 року, а також дали прогноз щодо виконання дохідних і видаткових статей консолідованих державних фінансів на 2020, який пропонуємо вашій увазі.

Показники	2017	2018	2019 МФУ	2019Е	2020 МФУ	2020Е
ВВП, млрд грн	2983	3559	4014	4037	4554	4594
ВВП, млрд дол	112	130	142	156	169	178
Зростання ВВП, %	2,5%	3,3%	3,5%	3,9%	3,7%	4,4%
курс грн/дол, середній	26,6	27,3	28,2	25,9	27,0	25,8
Держ.борг, млрд грн, кінець року	2142	2169	2354	2138	2463	2302
Держ.борг, % ВВП	71,8%	60,9%	58,6%	53,0%	54,1%	50,1%
Доходи, млрд грн	1198	1412	1592	1566	1730	1749
ЄСВ, млрд грн	181	228	265	277	315	324
Доходи зведеного бюджету, млрд грн	1017	1184	1327	1289	1415	1425
податок з доходів фізичних осіб	186	230	268	278	325	325
податок на прибуток підприємств	73	106	105	108	131	122
ПДВ	314	375	437	380	446	436
акцизний податок	121	133	148	143	148	153
Рентна плата та плата за користування надрами	51	50	63	58	61	61
Мито	25	27	32	31	33	31
Місцеві податки	53	61	68	75	73	83
інші податки	5	5	6	6	7	7
Неподаткові надходження	154	193	192	203	185	202
Інші доходи	34	5	7	7	6	6
Показники	2017	2018	2019 МФУ	2019Е	2020 МФУ	2020Е
Видатки, млрд грн	1238	1478	1722	1669	1817	1834
Загальнодержавні функції	166	192	234	208	231	223
Загальнодержавні функції	56	75	88	84	88	88
Обслуговування боргу	111	116	146	124	143	135
Оборона	74	97	107	112	118	127
Громадський порядок, безпека та судова влада	88	118	142	148	157	167
Економічна діяльність	103	141	180	158	199	199
Охорона навколишнього природного середовища	7	8	12	9	12	12
Житлово-комунальне господарство	27	30	35	35	34	40
Охорона здоров'я	102	116	130	131	137	137
Духовний та фізичний розвиток	24	29	33	33	36	36
Освіта	178	210	251	240	258	258
Соціальний захист та соціальне+пенсійне забезпечення	467	537	598	595	637	637
ПФУ	295	359	408	424	443	460
Субсидії ЖКГ	70	70	47	45	48	40
Інша діяльність у сфері соціального захисту	101	109	143	126	147	137
Дефіцит бюджету, млрд грн	40	66	131	103	88	85

Показники	2 017	2 018	2019 МФУ	2019Е	2020 МФУ	2020Е
Доходи, % ВВП	40,1%	39,7%	39,7%	38,8%	38,0%	38,1%
ЕСВ, %ВВП	6,1%	6,4%	6,6%	6,9%	6,9%	7,1%
Доходи зведеного бюджету, % ВВП	34,1%	33,3%	33,0%	31,9%	31,1%	31,0%
податок з доходів фізичних осіб	6,2%	6,5%	6,7%	6,9%	7,1%	7,1%
податок на прибуток підприємств	2,5%	3,0%	2,6%	2,7%	2,9%	2,7%
ПДВ	10,5%	10,5%	10,9%	9,4%	9,8%	9,5%
акцизний податок	4,1%	3,7%	3,7%	3,5%	3,2%	3,3%
Рентна плата та плата за користування надрами	1,7%	1,4%	1,6%	1,4%	1,3%	1,3%
Мито	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%
Місцеві податки	1,8%	1,7%	1,7%	1,9%	1,6%	1,8%
інші податки	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
Неподаткові надходження	5,2%	5,4%	4,8%	5,0%	4,1%	4,4%
Інші доходи	1,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%
Показники	2 017	2 018	2019 МФУ	2019Е	2020 МФУ	2020Е
Видатки, % ВВП	41,5%	41,5%	42,9%	41,3%	39,9%	39,9%
Загальнодержавні функції	5,6%	5,4%	5,8%	5,1%	5,1%	4,9%
Загальнодержавні функції	1,9%	2,1%	2,2%	2,1%	1,9%	1,9%
Обслуговування боргу	3,7%	3,3%	3,6%	3,1%	3,1%	2,9%
Оборона	2,5%	2,7%	2,7%	2,8%	2,6%	2,8%
Громадський порядок, безпека та судова влада	3,0%	3,3%	3,5%	3,7%	3,4%	3,6%
Економічна діяльність	3,4%	4,0%	4,5%	3,9%	4,4%	4,3%
Охорона навколишнього природного середовища	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%
Житлово-комунальне господарство	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,7%	0,9%
Охорона здоров'я	3,4%	3,3%	3,2%	3,2%	3,0%	3,0%
Духовний та фізичний розвиток	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
Освіта	6,0%	5,9%	6,2%	5,9%	5,7%	5,6%
Соціальний захист та соціальне+пенсійне забезпечення	15,6%	15,1%	14,9%	14,7%	14,0%	13,9%
ПФУ	9,9%	10,1%	10,2%	10,5%	9,7%	10,0%
Субсидії ЖКГ	2,3%	2,0%	1,2%	1,1%	1,0%	0,9%
Інша діяльність у сфері соціального захисту	3,4%	3,1%	3,6%	3,1%	3,2%	3,0%
Дефіцит бюджету, % ВВП	1,3%	1,9%	3,3%	2,6%	1,9%	1,8%

Рекомендації

Зростання зарплат на тлі стабілізації сировинних ринків за міцної гривні мінімізуватиме прибутковість українських підприємств. Тому **слід тримати впродовж 2020 року курс гривні у визначеному в бюджеті діапазоні**, що сприятливо позначиться як на доходах бюджету (ПДВ, податок на прибуток підприємств) так і на можливостях підприємств збільшувати інвестиції в розвиток і підтримувати зростання економіки.

Курсовий прогноз і прогноз платіжного балансу

У 2019 р., зі зміною президента, спостерігається зростання довіри іноземців до нової влади, що сприяє зростанню обсягів покупки іноземцями ОВДП України. І хоча первісний процес ми вважаємо позитивним, все ж продовження цього процесу в наступному році - вже буде накопичувати ризики, як з уповільненням зростання економіки, так і стрибкоподібної девальвації, в разі кризи в економіці.

Ми провели оцінку платіжного балансу країни до кінця 2019 р. і зробили прогноз на 2020 р.

Наш прогноз базується на таких припущеннях:

До кінця 2019 р. грошей від МВФ не буде, проте є велика ймовірність, що Україна візьме євробонди в розмірі 1,3 млрд, щоб виконати план зовнішніх запозичень державного бюджету на 2019 р.

Триватиме залучення нерезидентів до активів українських цінних паперів. Як мінімум ще плюс 2 млрд дол. у 2020 р.

Перекази заробітчан зростуть до 13,5 млрд дол. 2020 р. У 2019 р. очікується 12,6 млрд дол.

Експорт 2020 р. зростатиме повільніше за імпорт, що спричинить зростання дефіциту торговельного сальдо з 12 до 14,4 млрд дол.

З запуском ринку землі очікуємо відтік капіталу на рівні 2019 р. (5–5,2 % ВВП), що значно нижче, ніж 2018 р. (6,5 % ВВП)

Прямі іноземні інвестиції зростуть до 3,5 млрд дол. на тлі зусиль влади.

Україна отримує кредит МВФ в розмірі 2 млрд долларів в 2020 р.

Внаслідок зниження ставок НБУ та збільшення кредитного рейтингу України до В, прогнозуємо залучення в економіку кредитів приватного бізнесу для свого розвитку.

Статті платіжного балансу	2018						2019						2020
	I	II	III	сич-вер	IV	рік	I	II	III*	сич-вер*	IVE	2019F	2020F
А. Рахунок поточних операцій	-646	-12	-2 753	-3 411	-956	-4 367	-153	-514	-2 038	-2 705	-900	-3 605	-6
Баланс товарів та послуг	-1 896	-1 973	-4 244	-8 113	-3 254	-11 367	-1 832	-2 803	-3 869	-8 504	-3 431	-11 935	-14
Баланс товарів	-2 093	-2 255	-4 537	-8 885	-3 829	-12 714	-2 274	-3 234	-4 172	-9 680	-4 168	-13 848	-16
Експорт товарів	10 428	10 781	10 328	31 537	11 804	43 341	11 270	11 200	11 636	34 106	12 766	46 872	50
Імпорт товарів	12 521	13 036	14 865	40 422	15 633	56 055	13 544	14 434	15 808	43 786	16 934	60 720	66
Баланс послуг	197	282	293	772	575	1 347	442	431	303	1 176	738	1 914	1
Експорт послуг	3 409	3 901	4 317	11 627	4 167	15 794	3 812	4 312	4 563	12 687	4 547	17 234	17
Імпорт послуг	3 212	3 619	4 024	10 855	3 592	14 447	3 370	3 881	4 260	11 511	3 809	15 320	16
Баланс первинних доходів	328	1 058	572	1 958	1 390	3 348	874	1 489	994	3 357	1 723	5 080	5
Надходження	2 615	2 806	3 143	8 564	3 296	11 860	3 004	3 125	3 584	9 713	3 557	13 270	14
Виплати	2 287	1 748	2 571	6 606	1 906	8 512	2 130	1 636	2 590	6 356	1 834	8 190	9
Оплата праці (баланс)	2 551	2 736	3 043	8 330	3 148	11 478	2 882	3 007	3 414	9 303	3 295	12 598	13
Надходження	2 555	2 740	3 047	8 342	3 152	11 494	2 886	3 011	3 420	9 317	3 300	12 617	13
Виплати	4	4	4	12	4	16	4	4	6	14	5	12	
Доходи від інвестицій (баланс)	-2 223	-1 678	-2 471	-6 372	-1 758	-8 130	-2 008	-1 518	-2 420	-5 946	-1 572	-7 518	-8
Надходження	60	66	96	222	144	366	118	114	164	396	257	653	
Виплати	2 283	1 744	2 567	6 594	1 902	8 496	2 126	1 632	2 584	6 342	1 829	8 171	9
Баланс вторинних доходів	922	903	919	2 744	908	3 652	805	800	837	2 442	808	3 250	2
Надходження	1 221	1 218	1 249	3 688	1 259	4 947	1 098	1 135	1 203	3 436	1 173	4 609	4
Виплати	299	315	330	944	351	1 295	293	335	366	994	370	1 364	1
В. Рахунок операцій з капіталом	2	-4	38	36	1	37	-11	7	39	35	1	36	
С. Фінансовий рахунок	-372	-595	-1 990	-2 957	-4 250	-7 207	-493	-922	-3 469	-4 884	-2 786	-7 670	-7
Прямі інвестиції (сальдо)	-453	-645	-425	-1 523	-837	-2 360	-496	-579	-719	-1 794	-986	-2 780	-3
Портфельні інвестиції (сальдо)	-525	58	-443	-910	-1 170	-2 080	-188	-1 133	-2 394	-3 715	-1 600	-5 315	-3
Інші інвестиції (Сальдо), Помилки та упущення	606	-8	-1 122	-524	-2 243	-2 767	191	790	-356	625	-200	425	-1
Д. Зведений баланс (= А + В - С)	-272	579	-725	-418	3 295	2 877	329	415	1 470	2 214	1 887	4 101	1
Е. Резерви та пов'язані статті	-272	579	-725	-418	3 295	2 877	329	415	1 470	2 214	1 887	4 101	1
Резервні активи	-812	49	-1 246	-2 009	4 170	2 161	-190	-99	909	620	1 823	2 443	1
Кредити МВФ	-540	-530	-521	-1 591	875	-716	-519	-514	-561	-1 594	-64	-1 658	

Загалом, попри збільшення дефіциту за активними операціями з 3,6 млрд дол. 2019-го до 6,2 млрд 2020 р., ми оцінюємо фінансовий рахунок без допомоги МВФ на рівні 7.5 млрд дол., що дозволить утримати рівень резервів навіть без кредитів МВФ 2020 р. Втім з кредитом МВФ, ми плануємо збільшення міжнародних резервів на 2 млрд доларів в наступному році.

Зважимо, що на 2020 р. курс національної валюти перебуватиме діапазоні, викривленому через приплив спекулятивного капіталу. Водночас основними гравцями, що оперативнo впливають на курс гривні, будуть насамперед дві державні інституції — Міністерство фінансів і Національний банк.

З огляду на описані передумови та платіжний баланс припускаємо, що в I і II кварталах 2020 р. буде міцна гривня з середнім курсом 25 грн за долар. Основним чинником тут лишається доступ нерезидентів до купівлі облігацій Мінфіну, які, за нашою оцінкою, до осені 2020 р. складуть 6 млрд дол. Такий критичний обсяг облігацій змусить державу змінювати політику, залучивши внутрішній ресурс для мінімізації валютних ризиків, що призведе до девальвації. Посилиться девальвація і внаслідок втрати доходів від транзиту газу в IV кварталі. **Наш базовий прогноз — девальвація до рівня 26 грн/дол. у III кварталі та до 27 грн/дол. у IV, за середнього курсу 25,8 2020 р.**

Рекомендації

Наявна методика роботи Національного банку на міжбанківському ринку підтверджена діями спекулятивного капіталу. Оскільки Національний банк викупає надлишки валюти після визначення курсу наступного дня, це укріплює гривню, навіть коли зростає дефіцит торговельного сальдо. При цьому частина наших експортерів недоотримує прибуток або зазнають збитків, що мінімізує їхній ресурс для інвестування. Для вирівнювання дисбалансів припливу спекулятивного капіталу НБУ **варто збільшити викуп валюти в резерви** для виведення курсу національної валюти в діапазон, закріплений державним бюджетом, або змінити методику роботи на міжбанківському ринку.

Прогноз зростання ВВП

Економіка України після виборів президента перебувала на рівні зростання понад 4 % ВВП, що загалом і є найпозитивнішим підсумком 2019 р. З іншого боку, з огляду на поточну політичну позицію та активність груп впливу основних гравців в економічній сфері,

ми бачимо спробу посилити економіку завдяки збільшенню припливу іноземних інвестицій і запуску кредитування реального сектора. За цих обставин влада абсолютно ігнорує податкові стимули економічного зростання.

До позитивних моментів, які прискорюють економічне зростання, за нашою точкою зору ведуть такі фактори:

Довіра до президента і влади. Хоч 2020 р. очікується падіння рейтингу, поки що він на досить високому рівні, що сприяє зростанню економіки.

Перші три квартали 2019 р. капітальні інвестиції в економіку стримувалися через виборчі процеси. Ми очікуємо зростання інвестицій на тлі завершення виборчих процесів і розуміння бізнесом подальшого розвитку ситуації.

Бюджет 2020 р. загалом оптимізовано, і поки є віра, що нова влада використовуватиме бюджетні кошти ефективніше за попередню. На цьому тлі можна очікувати спад корупційного відтоку капіталу за кордон.

Ринок землі, хоч і стартує з жовтня 2020 р., але його запуск утримує капітал у країні.

Зростання доходів населення перевищуватиме інфляцію, що збільшить обсяги споживання.

Стабільне розширення ІТ-сектора на 15 % на рік.

З негативних чинників сповільнення можна назвати такі:

Зменшення світових цін і стагнація в металургії триватиме 2020 р., що негативно вплине на темпи зростання української економіки.

Зменшення транзиту газу після запуску «Північного потоку-2» негативно вплине на темпи зростання економіки в ІV кварталі.

Утримання міцної гривні на тлі припливу спекулятивного капіталу відбиратиме в підприємств частину ресурсів для інвестування.

Низький рівень довіри населення і бізнесу до банківської системи може не дати бізнесу необхідного ресурсу для інвестування.

Безумовно, досить важливим чинником невизначеності є результат у сільському господарстві, який може змінити ситуацію в темпах зростання економіки. Однак у базовому прогнозі ми припускаємо, що підвищення ефективності, яке спостерігається в сільському господарстві останніми роками, триватиме й надалі.

Хочемо застерегти наш парламент щодо ухвалення законопроекту № 1210, який, на нашу думку, може сповільнити зростання економіки України на 1 % ВВП. Сподіваємося, цього не станеться.

За такими припущеннями, очікуємо зростання української економіки наступного року на 4-5% ВВП у перші три квартали та падіння зростання до 4% у ІV кварталі. З прогнозованим результатом за підсумками року – 4,4 % ВВП.

Водночас доларовий ВВП української економіки, з урахуванням припущень, за середнім курсом 25,8 грн/дол. у базовому прогнозі становитиме приблизно 178 млрд дол. (зростання від 156 млрд).

Показники	2017	2018	2019 МФУ	2019Е	2020 МФУ	2020Е
ВВП, млрд грн	2983	3559	4014	4037	4554	4594
ВВП, млрд дол	112	130	142	156	169	178
Зростання ВВП, %	2,5%	3,3%	3,5%	3,9%	3,7%	4,4%
курс грн/дол, середній	26,6	27,3	28,2	25,9	27,0	25,8
Держ.борг, млрд грн, кінець року	2142	2169	2354	2138	2463	2302
Держ.борг, % ВВП	71,8%	60,9%	58,6%	53,0%	54,1%	50,1%

КРИЗОВИЙ СЦЕНАРІЙ І ЙОГО ВПЛИВ НА ЕКОНОМІКУ У 2020-2023 РР

Основні характеристики сценарію «Світова криза»

Як уже зазначалося в розділі «Ризики для української економіки 2020 р.», ми розглядаємо світову кризу, як один із ризиків української економіки. **Водночас ми намагалися оцінити його наслідки для економіки України з огляду на таке:**

поточний стан світових ринків, насамперед сировинних;

поточний стан української економіки та банківської системи;

обсяг зовнішнього спекулятивного капіталу в українській економіці.

Ми спробували спрогнозувати прихід світової кризи з другої половини 2020 р. та оцінити, як це позначиться на економіці до 2023 р. Основні результати нашого моделювання пропонуємо до вашої уваги.

Оцінювання потенційних втрат української економіки від світової кризи

Основні тези:

Криза буде менш болючою для України порівняно з кризою 2008 р. Тоді українська економіка скоротилася на 35 % у доларах, у найближчу кризу втрати складуть 20–30 млрд у доларах.

Українці втратять у доходах (доларових) 15–20 %. Курс національної валюти, за нашої оцінки, відкотиться до позначки 35–37 грн/дол. За цих умов, вважаємо, що сьогодні курс національної валюти перецінений через приплив спекулятивного капіталу.

Відновлення після кризи триватиме 2 роки, і Україна зможе вийти на поточні показники за доларовим ВВП.

Дефолту ми не бачимо. Державний борг, за нашою оцінкою, зросте до 65–67% ВВП у пік кризи, але швидко скоротися до 2023 р.

Втратять роботу до 500 тис. людей в Україні, частина громадян вернеться з-за кордону через кризу в Європі.

Експорт	Падіння на 16% за 2 роки (–\$10 млрд)
Дефіцит торговельного балансу	Зростання до –\$13 млрд
Сальдо рахунку поточних операцій	–\$7 млрд
Офіційний курс USD UAH	Зниження до 35–37 грн/дол
Кредитний рейтинг України	Зниження до «переддефолтного»
Вартість запозичень на зовнішніх ринках	Зростання з 5 до 8% (у валюті)
Обсяг резервів НБУ	Зниження до \$10–15 млрд , < 3 міс. імпорту
Реальний гривневий ВВП	Падіння на 8–9% р/р
Доларовий ВВП	Зниження на \$20–30 млрд
Падіння заробітної плати в доларах	–15–20%
Втрата роботи	До 500 тис. людей
Повернення трудових мігрантів	До 300 тис. людей (низькокваліфікованих кадрів)

Оцінювання впливу кризи на економіку до 2023 р.

Ми підготували результати нашого моделювання стану української економіки у двох варіантах — базовому і кризовому сценаріях.

За нашою оцінкою, основне падіння ВВП відбудеться наступного року після початку кризи.

Після виходу з кризи і стабілізації валюту на новому рівні економіка відновиться з більшою інфляцією, ніж у базовому сценарії. **Ми очікуємо падіння економіки на 0,7 % 2020 р. і на 8,5 % 2021 р.**

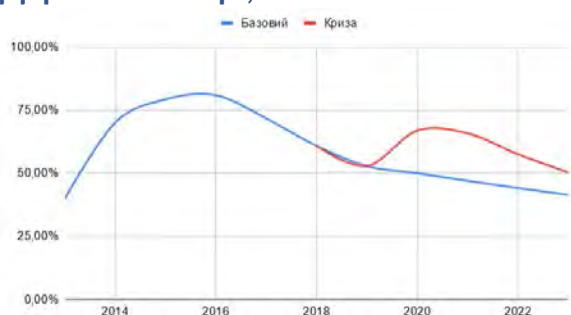
Внаслідок девальвації збільшуються видатки на обслуговування боргу. Крім того, у 2021 р. за будь-яких обставин необхідно сплатити перший транш за VRI-облігаціями. При цьому зростання економіки у 4,4 % 2020 р. потребуватиме витрат за VRI-облігаціями у 2022 р. додаткових 17 млрд грн. У 2021 р. очікуємо сповільнення зростання економіки через посилення ефекту від запуску «Північного потоку-2» і відсутність стимулів у податковій сфері в базовому сценарії. Тому нема очікувань на великі виплати по VRI у 2023 р. в базовому сценарії. У кризовому сценарії очікується 2021 р. зростання видатків на обслуговування до 4 % ВВП і падіння до 3,3 % ВВП до 2023 р.

Державні фінанси розбалансовуються під впливом світової кризи. Першими під удар під час кризи потрапляють доходи держави з податків на доходи фізичних осіб (ЕСВ, ПДФО) через гальмування підвищення заробітних плат на підприємствах, а також звільнення частини працівників. До того ж істотно падають доходи з податку на прибуток через курсові втрати економіки. Номінальний ВВП у кризовий рік буде нижчим, ніж у базовому сценарії. А зростання видатків на обслуговування боргів збільшує видаткову частину

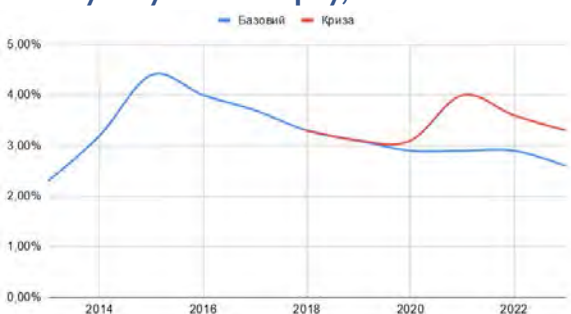
ВВП, млрд \$



Державний борг, % ВВП

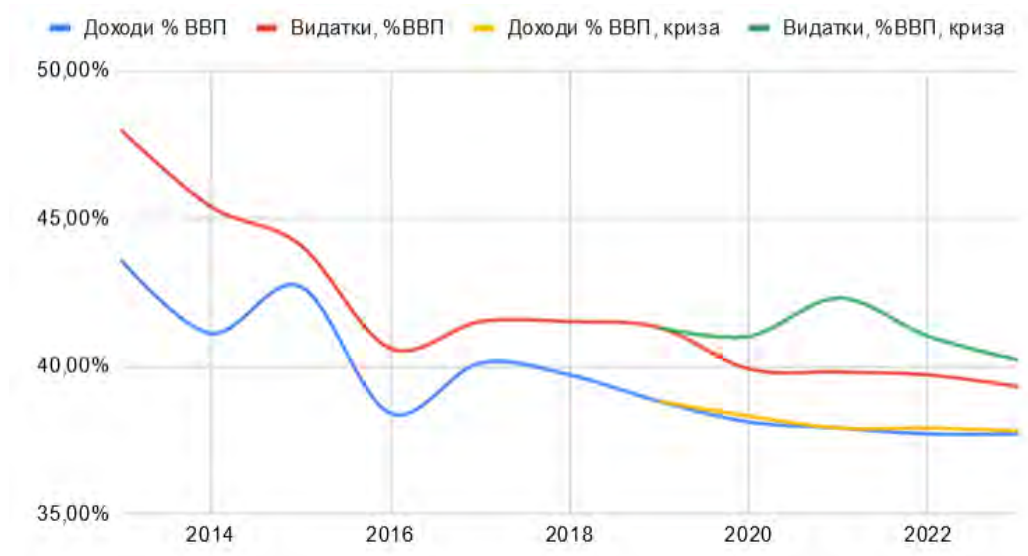


Обслуговування боргу, % ВВП



бюджету. Як наслідок, за нашими оцінками, пік дефіциту бюджету припадає на наступний за кризовим рік. Дефіцит консолідованих фінансів може сягнути 4 % ВВП. Після кризи дефіцит бюджету повертається до норми за два роки. У базовому сценарії ми припускаємо, що держава не проведе податкову реформу, скорочуватиме свої видатки, переважно з видатків на обслуговування боргів і соціальних, а доходи — через зменшення неподаткових доходів у відсотках ВВП.

Консолідовані доходи і видатки у базовому і кризовому сценаріях



Рекомендації

- 1) Запустити податок на виведений капітал**, який працює в кризу як противага, адже власники більше коштів виводять на споживання, бо можливостей для інвестування меншає
- 2) Сформувати перелік проектів державно-приватного партнерства** для інвестицій в інфраструктуру. Пріоритетні напрями: енергетика, інфраструктура, цифрові технології.
- 3) Активно опрацьовувати механізми кредитування** з компенсацією від держави відсотків за використання кредитів у різних сферах.



Основні параметри економіки в 2020 році за 2-мя сценаріями

Показники	2019Е	Сценарій Базовий	Сценарій Мирова Криза*
ВВП, млрд грн	4037	4594	4490
ВВП, млрд дол	156	178	156
Зростання ВВП, %	3,9	4,4	-0,7
Індекс споживчих цін, %	5,6	7,0	10,0
Індекс дефлятор, %	9,0	9,0	12,0
курс грн/дол, середний	25,9	25,8	28,8
Доходи, % ВВП	38,8%	38,1%	38,3%
Видатки, %ВВП	41,3%	39,9%	41,0%
Дефіцит бюджету	2,6%	1,8%	2,7%
Держ.борг, млрд грн, кінець року	2138	2301	3009
Держ.борг, % ВВП	53,0%	50,1%	67,0%
Платіжний баланс з МВФ, млрд дол	2,4	2,0	-1,5

**Мирова криза з 3кв 2020 року*





ПРАВООХОРОННА СФЕРА В 2020

— Євген Єнін

директор програми реформи
правоохоронних органів та
судової влади

— Євген Пікалов

експерт програми реформи
правоохоронних органів та
судової влади

— Андрій Помазанов

експерт програми реформи
правоохоронних органів та
судової влади

— Сергій Колесник

експерт програми реформи
правоохоронних органів та
судової влади

— Ігор Попов

експерт програми реформи
правоохоронних органів та
судової влади

— Іван Ступак

експерт програми реформи
правоохоронних органів та
судової влади

РОБОТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

ПРОКУРАТУРА

Протягом останніх років **органи прокуратури** перебувають у перманентному режимі реформування, починаючи від втрати повноважень із загального нагляду та досудового розслідування, закінчуючи створенням органів прокурорського самоврядування та спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Вказані зміни отримали схвальні відгуки від міжнародної спільноти, були започатковані відповідні проекти міжнародної технічної допомоги.

Разом з цим критика на адресу цього відомства не лише не вщухала, а навпаки посилювалась. Підстави для скепсису дійсно були: корупційні скандали, слабкий прогрес у розслідуванні резонансних кримінальних проваджень, конфлікти з НАБУ, суперечливі кадрові рішення, втягнення України у міжнародний скандал навколо виборів президента США тощо. Перерахована #зрада впевнено відтіснила #перемоги, про які звітувала прокуратура (повернені землі, спецконфіскація злочинних активів, вирoki корупціонерам категорії "Б").

Як наслідок, очікування суспільства від призначеного у серпні поточного року Генерального прокурора є вочевидь завищеними.

З одного боку нове керівництво відомства повинне здійснити **повне перезавантаження системи та справжнє її очищення** від негативних елементів, а з іншого – **забезпечити швидкі результати**. Зокрема, покарати винних у розстрілі Небесної сотні, завершити розслідування щодо високопосадовців часів Януковича та притягнути до відповідальності недобросовісних чиновників вже за каденції П. Порошенка, повернути злочинні активи з-за кордону, поставити крапку у справах нападів на активістів та багато чого іншого. Відлік пішов з 29 серпня 2019 року. На які результати можна очікувати у 2020 році?

Перезавантаження та очищення системи

У вересні внесені зміни до Закону України «Про прокуратуру», завдяки яким Генеральна прокуратура стала Офісом Генерального прокурора (обласними та окружними прокуратурами відповідно), вивівши таким чином «за штат» чинних прокурорів, полегшивши процедуру звільнення небажаних працівників з органів та наділивши очільника відомства всеосяжними повноваженнями з формування структури та кадрового складу оновленої прокуратури. Одночасно були зупинені повноваження органів прокурорського самоврядування, які протягом останніх двох років відігравали значну роль у відборі кандидатів на адміністративні посади та притягненні до дисциплінарної відповідальності прокурорів.

Переведення в Офіс було розпочате саме з ГПУ, запустити роботу Офісу Генерального прокурора планують у січні 2020 року. Формування обласних та окружних прокуратур має завершитись до вересня 2020 року. Для призначення на посаду в перейменованому органі потрібно пройти **атестацію**, яка полягає у складанні тестів на знання законодавства, тесту на загальні здібності та проходженні співбесіди. Для проведення останньої були створені кадрові комісії, до складу яких, крім керівництва органу, увійшли представники громадськості та експертного середовища. При цьому кожному громадянину була надана можливість передати в комісію будь-які відомості, що можуть свідчити про недоброчесність прокурора. Аналогічна інформація також збиралась НАБУ та СБУ. Слід також зазначити, що, згідно із законом, керівництво органу, призначене після 29 серпня 2019 року, не підлягає атестації.

Задекларовані часові рамки розпочатого перезавантаження виглядають цілком реалістичними, кадрові втрати оцінюються на рівні 40% від нинішнього складу. Результати тестування та



перших співбесід засвідчують, **що найменші шанси залишитись** на посадах мають прокурори зі стажем роботи в органах понад 20 років, а також ті, хто задекларував значні матеріальні статки. Відтак **найбільшу вірогідність перепризначення** матимуть прокурори з досвідом роботи до 10 років, що мали достатньо вільного від роботи часу для підготовки до тестів, не мають ані власного житла, ані транспортного засобу та не фігурують у скандальних публікаціях у ЗМІ (що притаманно при розслідуванні резонансних проваджень) і не мають ворогів, які можуть скласти «анонімки» про їхню недоброчесність.

Таким чином **у короткостроковій перспективі** на виході отримуємо: велику кількість досвідчених та агресивних прокурорів, які перейдуть на інший бік барикад та опонуватимуть менш досвідченим колегам, які залишаться в органах; масові індивідуальні та колективні судові позови про поновлення на роботі, справи проти України в Європейському Суді з прав людини, значні витрати державного бюджету на виплату компенсацій поновленим прокурорам за вимушений прогул; повну деморалізацію та демотивацію працівників прокуратур усіх рівнів, які а) ще не розуміють своєї подальшої долі; б) були вимушені пройти через «принизливі» процедури переатестації, що здійснювались особами без належного досвіду роботи та авторитету в професії; зниження ефективності роботи органу у всіх напрямках – прокурори або очікують/готуються до атестації, або не володіють потрібними навичками та вміннями, або просто не мають бажання виконувати свою роботу з потрібною самовіддачею, не хочуть наживати ворогів серед підозрюваних, піддаватися зайвій критиці тощо; посилення залежності підлеглих працівників від керівників (з урахуванням спрощених процедур звільнення за новим Законом). Як наслідок – зниження незалежності прокурора при прийнятті процесуальних рішень в актуальних кримінальних провадженнях; патову ситуацію з

виконанням Рекомендацій Групи країн Ради Європи проти корупції (GRECO 4th Round Evaluation Report) в частині удосконалення функціонування органів прокурорського самоврядування, діяльність яких наразі фактично припинена.

У довгостроковій перспективі за умови незмінності курсу й принципів можна очікувати на позитивні зміни: звільнені прокурори вже в якості адвокатів з часом загартують тих, хто залишився в системі; адвокатура зміцнить свої спроможності завдяки великій кількості колишніх прокурорів, відтак буде зміцнений принцип змагальності сторін та покращені стандарти доказування у кримінальному провадженні; еволюціонує правозастосовча практика. Старі методи роботи, які, зокрема, базуються на адміністративному ресурсі, почнуть поступово відходити в минуле; в органах прокуратури почнуть з'являтися нові люди, а ті, хто зараз пройде атестацію та зможе професійно проявити себе, через декілька років працюватимуть на адміністративних посадах і культивуватимуть зміни.

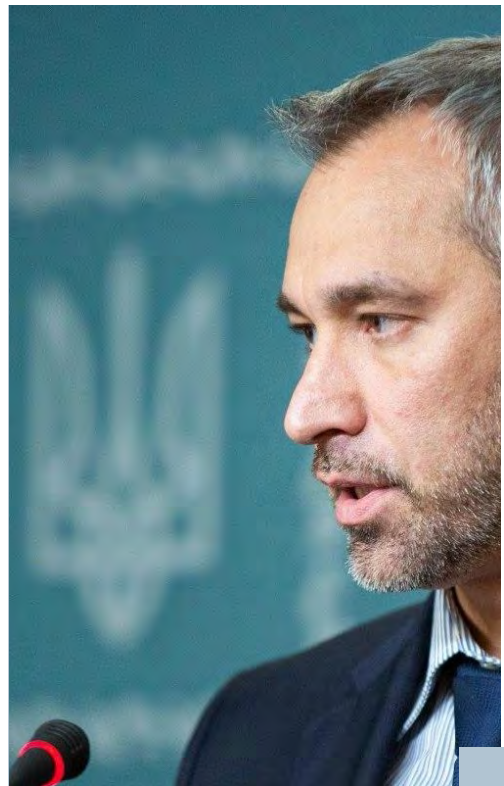


Фото: Unian

Прогнозовані результати роботи у 2020 році

Окреслені вище ризики створюють негативне підґрунтя для помітного прогресу прокуратури у забезпеченні швидких результатів в актуальних кримінальних провадженнях. Починаючи з серпня 2019 року ГПУ фактично не працює, всі співробітники зайняті проходженням атестації, внутрішньо-організаційні процеси поглинули не лише виконавців, а й керівництво відомства. Враховуючи, що після піврічної перерви все ж є надія, що в січні запрацює Офіс Генерального прокурора, спробуємо спрогнозувати майбутні досягнення органу у тих напрямках, за які сьогоднішні очільники так люто його критикували раніше.

Справи Майдану. Після втрати ГПУ функцій досудового розслідування більше 100 кримінальних проваджень, пов'язаних з розстрілами на Майдані передали за підслідністю до інших органів. Крім цього, залученим до цих справ слідчим та прокурорам парламент надав право прямого переведення (без конкурсу) до відповідного підрозділу Державного бюро розслідувань за їхнім бажанням. Водночас таке бажання виявили далеко не всі. Суто з логістичної точки зору передача тисяч томів справ Майдану, їхня інвентаризація, складання відповідних актів та іншої супутньої документації може зайняти від трьох місяців до півроку. Ще стільки ж часу знадобиться оновленій групі слідчих для ознайомлення з матеріалами проваджень, коригування тактики та стратегії розслідування (навіть за умови збереження в групі частини «старих» слідчих та прокурорів). Окреслені чинники у поєднанні з очікуваною зміною керівництва ДБР майже не дають підстав розраховувати на суттєве просування у цих справах у 2020 році. Те саме стосується проваджень щодо трагічних подій в Одесі 2 травня 2014 року.

Справи екс-посадовців часів Януковича. Ситуація із вказаною категорією кримінальних проваджень виглядає навіть складнішою за справи Майдану. Адже прокурори та слідчі, які працювали з цими провадженнями, не мають привілеїв з прямого переведення до інших органів. Більше того, частина з них вже не пройшла атестацію. Тобто матимемо ситуацію, коли нові слідчі спочатку вимагатимуть дотримання всіх бюрократичних вимог при передачі проваджень (також йдеться про тисячі томів), після чого чимало часу піде на ознайомлення з матеріалами. Зважаючи на зазначене, крім відсутності помітного прогресу в цих кримінальних провадженнях, у 2020 році ми також станемо свідками зняття арештів з активів окремих фігурантів, а також скасування у березні наступного року обмежувальних заходів (санкцій) ЄС щонайменше стосовно двох посадовців.

Повернення активів з-за кордону.

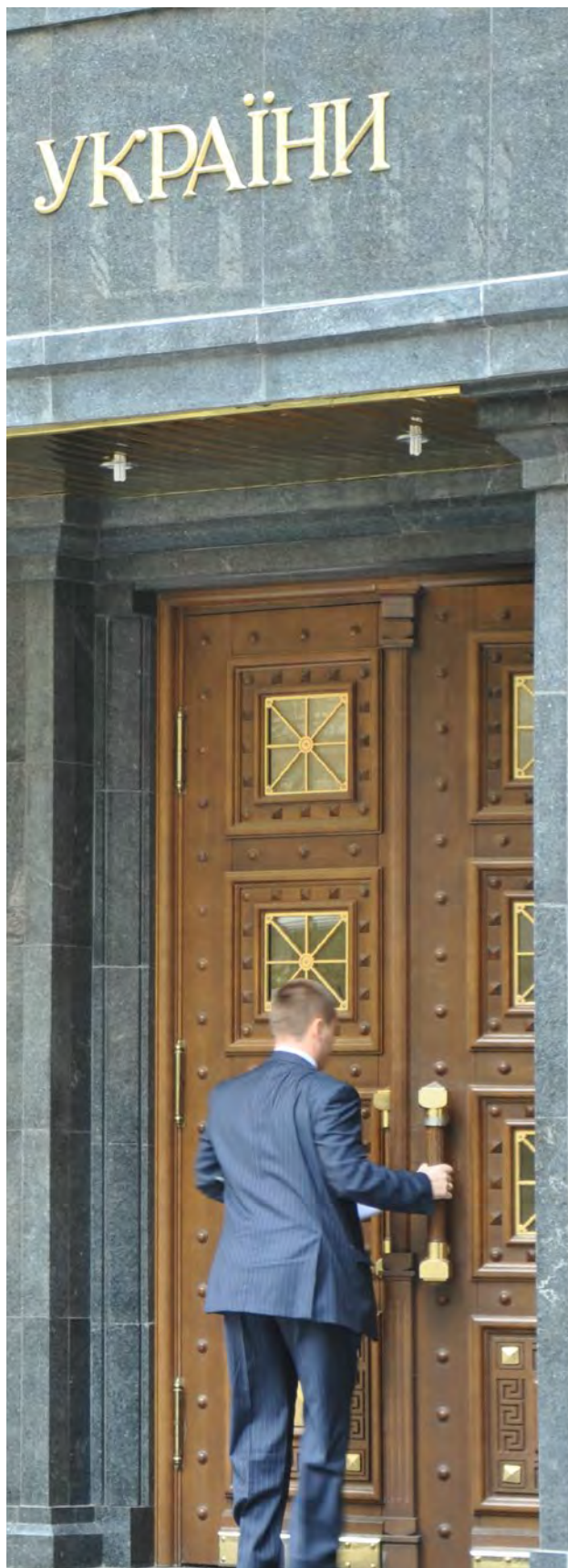
Зважаючи на публічні заяви керівництва ГПУ, в закордонних юрисдикціях наразі виявлено та заарештовано лише активи, пов'язані з посадовцями часів Януковича. Враховуючи, що передумовою для повернення активів, як правило, є вироки українських судів, 2020 рік, вірогідно, не принесе Україні репатріації виведених коштів. Певні сподівання можна покладати лише на завершення в США судового процесу щодо П. Лазаренка та укладення в подальшому міжурядової угоди про розподіл активів з огляду на те, що Україна є 1) потерпілою державою та 2) активне сприяння України у розслідуванні відповідних злочинів правоохоронними органами США. Крім того, у 2020 році можна розраховувати на виявлення та блокування закордонних активів осіб, пов'язаних із попередньою владою.

Розслідування нападів на активістів. Зі слів громадських діячів та керівництва ГПУ, станом на середину 2019 року було зафіксовано понад 50 епізодів, пов'язаних із нападами на активістів. Переважна більшість цих проваджень розслідується в регіонах, тому на просування можна розраховувати лише після відповідної переатестації з поправкою на можливі зміни в групах прокурорів. Під тиском громадськості вірогідно очікувати певну активність у справі К. Гандзюк, втім перспектива вироків замовникам злочину виглядає малоймовірною.

Але справжнім тестом на незалежність та ефективність реформованої прокуратури, звісно, буде організація досудового розслідування справи «Приватбанку», в якій нова команда Офісу Генерального прокурора зможе найкраще продемонструвати свої високі здібності з пошуку, арешту та повернення виведених з банку активів до українського бюджету.

Слід також пам'ятати, що реформа прокуратури сама собою не зможе дати той результат, на який давно очікує суспільство. Навіть самі добросовісні та професійні слідчі й прокурори можуть зупинитись, якщо двері суду будуть зачинені.

фото: newstone



Протягом 2019 року **Національна поліція України** виступила одним із ключових інструментів забезпечення прозорих та демократичних президентських та парламентських виборів (ГПУ нейтралізувало «сітки» Тимошенко, а НПУ - Порошенка).

Завдяки збереженню керівництва МВС України в післявиборчий період була забезпечена стабільна робота Нацполіції (порівняно з іншими правоохоронними органами, ефективність діяльності яких знизилась через зміну керівної ланки та процеси переатестації) як в центрі, так і в регіонах.

Вдалий ребрендінг структури, а саме створення Департаменту стратегічних розробок (за сприяння та підтримки міжнародних партнерів) та ініціативна ліквідація економічного підрозділу НПУ (порівняно із СБУ) підтвердили налаштованість керівництва МВС та НПУ на продовження курсу реформ.

Водночас залишаються невирішеними низка системних проблем в діяльності НПУ, що безпосередньо впливають не лише на ефективність виконання функцій поліції, але й на стан забезпечення національної безпеки держави.

Так, одним із першочергових завдань є реформа кримінального блоку та впровадження в практику інституту кримінальних проступків (дозволить суттєво розвантажити слідчих); підвищення безпеки дорожнього руху; впровадження моделі ILC (поліцейська діяльність керована аналітикою) СОСТА (система кримінального аналізу та загроз злочинності); створення якісно нової системи захисту учасників кримінального процесу в державі.

У 2020 р. НПУ відіграватиме ключову роль в забезпеченні громадської безпеки та протидії злочинності з огляду на зростання протестного потенціалу населення як через погіршення соціально-економічної ситуації в Україні, так і в контексті можливих зрушень у врегулюванні російсько-українського конфлікту.

Фото: Голос України



СЛУЖБА БЕЗПЕКИ

Призначення нової команди в СБУ, на жаль, не призвело до активізації зусиль з реформування відомства. Зокрема, що стосується позбавлення невластивих функцій (економіка) та трансформації відомства з правоохоронного органу в класичну спецслужбу. У жовтні 2019 року **Службою безпеки України** було ініційовано зміни до ЗУ «Про Службу безпеки України», які не знайшли підтримки у представників США, ЄС та НАТО.

Крім того, СБУ намагається розширити свої повноваження в якості правоохоронного органу, а не спеціальної служби, залишити в структурі спецслужби в закамфльованому вигляді підрозділи з боротьби з економічними злочинами та організованою злочинністю. На фоні ініціативної відмови від економічних підрозділів в структурі Нацполіції позиція керівництва СБУ з цього питання виглядає нестратегічною.

Ігнорування запиту суспільства та рекомендацій міжнародних партнерів щодо запровадження процедури декларування статків (щонайменше для керівництва СБУ) та впровадження парламентського контролю за діяльністю спеціальних служб, а також посилення каральної функції спецслужби може стати проблемою у контексті продовження діалогу з міжнародними донорами, зокрема щодо отримання макрофінансової допомоги, а також негативно відбиватися на рівні електоральної підтримки чинної влади.

Ситуацію могла б значно покращити проактивна позиція керівництва СБУ щодо напрямів, етапів та темпів реформи відомства, а також належне його комунікування як всередині країни (зокрема в парламенті), так і з ключовими міжнародними партнерами, що наразі виглядає як вкрай малоімовірний сценарій.

Фото: newsonet





ДЕРЖАВНЕ БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

Протягом 2019 року Державним бюро розслідувань ініційовано внесення змін до законодавства з метою здобуття більш незалежного статусу, ліквідації принципу колегіальності в управлінні відомством, а також здобуття додаткових інструментів діяльності («незалежна прослушка» тощо). Слід відзначити суттєве посилення ролі Президента щодо призначення/звільнення керівника ДБР, що за певних умов може створити ризики узурпації влади Главою держави (у т.ч. в контексті одноосібного призначення Президентом в.о. Керівника ДБР на невизначений період до моменту обрання керівника за результатами конкурсу). Підтримка таких пропозицій, однак, була обумовлена перезапуском керівництва Бюро. Зазначені зміни до законодавства приймалися на фоні скандалу щодо прослуховування кабінету керівника ДБР, що підтвердили продовження практики використання правоохоронних органів у політичній боротьбі.

Серед ключових викликів в діяльності ДБР у 2020 році слід відзначити: забезпечення ефективного розслідування кримінальних проваджень, переданих з органів прокуратури, насамперед «справ Майдану»; організація чесного та прозорого конкурсу на посаду керівника Бюро; відновлення репутації в контексті звинувачень щодо використання Бюро в політичних процесах; набір якісного та добросовісного персоналу до оперативних підрозділів Бюро.

Окремим іміджевим ризиком для Бюро може стати масове використання практики тиску на бізнес (в рамках фактових кримінальних проваджень щодо злочинів нібито вчинених за участі невстановлених представників органів державної влади чи правоохоронних органів), за що до останнього часу жорстко критикувалася СБУ.

ПОДАТКОВА МІЛІЦІЯ ТА БЮРО ФІНАНСОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ

Однією з найпоширеніших скарг українського бізнесу та іноземних інвесторів є надмірний тиск правоохоронних органів в рамках розслідування економічних злочинів. Центральне місце серед таких відомств завжди посідали слідчі підрозділи органів, що забезпечують контроль за дотриманням податкового законодавства. Постійні нарікання викликали також факти «паралельного пресингу» не лише з боку фіскалів, а й «економічних» підрозділів Національної поліції, Служби безпеки України, слідчих органів прокуратури та навіть співробітників нещодавно створеного Державного бюро розслідувань.

Саме тому бізнес-спільнота вже тривалий час наголошує на необхідності створення єдиного органу, уповноваженого на здійснення досудових розслідувань економічних злочинів, позбавлення інших структур (насамперед, СБУ) невластивих їм повноважень. З обранням нового Президента та Парламенту голос бізнесу почули, був розроблений законопроект 1208-2 про створення нового органу - Бюро фінансових розслідувань, який мав би замінити податкову міліцію. Про серйозність даного наміру свідчить і той факт, що у затвердженому Державному бюджеті на 2020 рік вже не передбачено коштів на фінансування діяльності податкової міліції.

Проект закону чітко встановлює економічну та фіскальну підслідність БФР, дозволяє застосовувати цивільні механізми пошуку, арешту та повернення незаконних активів, в т.ч. з-за кордону, містить низку перехідних положень, що обмежують «економічні» повноваження інших правоохоронних органів, а також зобов'язує інші державні установи нада-

ти прямий та безперешкодний доступ Бюро да всіх електронних реєстрів та баз даних, які ними адмініструються.

У разі ухвалення законопроекту можна спрогнозувати, що: весь 2020 рік буде витрачено на обрання та призначення керівництва, формування кадрового складу, вирішення інших організаційних питань; розпочнеться запекла боротьба внутрішніх кланів команди Зе за вплив та кадрове наповнення новоствореного органу; обмеження економічних повноважень інших органів (передусім СБУ).

Разом з тим, слід розуміти, що т.зв. «економічні злочини» часто мають неекономічну кваліфікацію – існує чимало фактових справ щодо можливого вчинення посадових злочинів окремими чиновниками (наприклад, митниками), в рамках яких проводяться обшуки, арештовується та передається в управління майно, проводяться інші слідчі (розшукові) дії. тому створення нового органу само по собі не здатно вирішити це питання. Водночас, перехідні положення законопроекту можуть внести суттєві корективи в усталену практику бізнес-розслідувань.



РОБОТА АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Боротьба з корупцією була названа одним із пріоритетів Президента В.Зеленського та його команди. Під час виборчої кампанії 2019 та після перемоги було оголошено про наміри вивести антикорупційні органи з-під політичного контролю, посилити боротьбу з топ-корупцією та провести перезавантаження тих органів, які не справляються із покладеними завданнями.

На жаль, у 2019 році не було затверджено нову Антикорупційну стратегію України. Минулий стратегічний документ закінчив свою дію наприкінці 2017 року. З того часу в державі відсутній рамковий стратегічний документ у цій галузі. У 2018 році уряд завердив проект Антикорупційної стратегії на 2018-2020 роки. Проте, він не був підтриманий Верховною Радою. Новий Уряд повинен дати доручення НАЗК як уповноваженому на це органу щодо розробки нового проекту, із врахуванням нових реалій та критики минулого тексту.

ВРУ щороку, не пізніше 1 червня, проводить парламентські слухання з питань протидії корупції, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики. У 2019 році такі слухання проведені не були, у 2020 є вірогідність провести слухання та визначити державні пріоритети у сфері протидії корупції.

Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» роботу **Національного агентства з питань запобігання корупції** було переформатовано, **замість колегіальної форми управління запроваджено одноосібне керівництво, а також забезпечено доступ до всіх необхідних державних реєстрів** для перевірки даних електронних декларацій.

Загалом, у 2020 році НАЗК спрямує свої зусилля на затвердження антикорупційних програм органів державної влади, перевірку електронних декларацій та фінансових звітів політичних партій. У діяльності партій перевірятиметься переважно витрачання коштів державного бюджету, виділених парламентським партіям. В той же час, фінансування виборчих кампаній на місцевих виборах 2020 року пройде переважно поза контролем НАЗК – готівкою або через інших юридичних осіб; повторення спроб використання механізму повної перевірки електронних декларацій для політичного тиску на опонентів влади чи як інструменту у вирішенні політичних чи корпоративних спорів; не варто очікувати передачі до суду суттєвої кількості обвинувальних актів по високопосадовій корупції.



НАЦІОНАЛЬНЕ АНТИКОРУПЦІЙНЕ БЮРО УКРАЇНИ

НАБУ у жовтні 2019 році отримало право на зняття інформації з телекомунікаційних систем без посередництва інших правоохоронних органів. Також НАБУ отримало право безпосереднього доступу до повної версії реєстру електронних декларацій. Раніше, детективи НАБУ могли вивчати декларації лише в приміщенні НАЗК, тепер же матимуть онлайн-доступ з офісу НАБУ. Таким чином, Верховна Рада виконала всі запити НАБУ щодо законодавчого забезпечення його діяльності.

Гарантована президентом незалежність в роботі антикорупційних правоохоронних органів та попереджувальний строк у три місяці на завершення розслідування резонансних корупційних злочинів не дали очікуваних наслідків, оскільки з того часу до судів фактично не надходило обвинувальних актів щодо завершених розслідувань системної корупції із обвинуваченням високопосадовців. До суду направляються здебільшого обвинувальні акти щодо помилок у заповненні електронних декларацій. Дані справи набагато легше розслідуються, бо базуються на елементарному співставленні даних реєстру декларацій з даними інших реєстрів. Проте, вони мають невизначену судову перспективу через складність доведення умислу або доведення факту користування обвинуваченого майном, яке формально

належить іншим особам. У інших резонансних справах слідство знаходиться на стадії повідомлення про підозри та обранні запобіжного заходу для підозрюваних.

Авторитет Директора НАБУ було поставлено під сумнів після ухвали суду щодо вчинення ним корупційного правопорушення. Справа стосується оплати за відпочинок третьою особою та недекларування такого подарунка. На думку ряду юристів, це може привести до звільнення А.Ситника з займаної посади та оголошення нового конкурсу на посаду Директора.

У зв'язку з проведенням у листопаді 2020 виборів Президента США в Україні вірогідно активізуються публічні звинувачення НАБУ та його керівництва у втручанні у американські вибори 2016 року, у зв'язку з розслідуванням справ проти П.Манафорта.

28 листопада 2019 року набула чинності нова редакція статті Кримінального кодексу про відповідальність за незаконне збагачення. Відповідно, у 2020 році можна очікувати лише невеликої кількості проваджень за цією статтею, оскільки відповідальність наступатиме лише за незаконне набуття активів, що матиме місце після 29.11.19.



Зміни до закону про судоустрій викликали гостру критику як всередині країни (з боку Вищої ради правосуддя, Ради суддів України, Національної асоціації адвокатів України), так і міжнародних партнерів (ЄС, Венеціанської комісії Ради Європи тощо) через негативний вплив на стан верховенства права та незалежності судочинства в Україні (зменшення кількості суддів ВС та обмеження на касаційне оскарження судових рішень).

Вказані ініціативи не тільки не сприятимуть вирішенню наявних системних проблем у судочинстві та судоустрої України (*високий рівень корупції, значна кількість неправосудних рішень, сумнівний характер незалежності суддів, а також гострий кадровий дефіцит, переважно на рівні судів першої інстанції, зокрема наявність судів, в яких взагалі відсутні судді*), але й створюють підґрунтя для появи нових.

Закон передбачає послаблення незалежності Вищої кваліфікаційної комісії суддів, зокрема, навіть питання розробки екзаменаційних матеріалів, методології оцінювання суддів ВККС має подавати на затвердження Вищої ради правосуддя. Протягом 2020 року можна очікувати не лише зниження рівня незалежності ВККС, але і значне уповільнення процесу винесення рішень у зв'язку з імовірними конфліктами між ВККС та ВРП.

Скорочення складу ВККС з **16 до 12 членів** є також досить сумнівним кроком в умовах необхідності забезпечення розумності строків ухвалення рішень. Посилення ролі міжнародних експертів у конкурсі з відбору членів ВККС та ВРП в цілому може сприяти посиленню довіри до конкурсних процедур. Однак процедурні аспекти «працевлаштування» таких осіб можуть бути розцінені як такі, що суперечать Конституції України.

Формування нової конкурсної комісії з обрання членів ВККС та власне процес відбору членів ВККС може затягнути-ся щонайменше до середини 2020 р. Відповідно заповнення вакансій суддів першої інстанції, а також продовження «очищення» суддів апеляційної інстанції за найоптимістичнішими прогнозами може розпочатися у другій половині 2020 року, що вкотре негативно відіб'ється на рівні довіри до судової гілки влади.

Нове законодавство передбачає скорочення чисельності суддів Верховного Суду, а також звуження категорій справ, що підлягатимуть касаційному перегляду. Скорочення кількості суддів з 300 до 100 осіб може призвести до реальних ризиків порушення розумності строків касаційного провадження. Втім анонсоване перезавантаження Верховного Суду вбачається малоімовірним протягом 2020 р. через жорстку критику цієї ініціативи з боку міжнародної спільноти та усвідомлення керівництвом держави наявних ризиків реалізації цієї ініціативи. Найімовірніше, реформа обмежиться триманням суддів ВС «у підвішеному стані», що дозволить отримати певні дивіденди лише у короткостроковій перспективі, а в подальшому ймовірно повернеться «бумерангом» для її ініціаторів.

Зазначене дає підстави прогнозувати подальше накопичення «залишків» судових справ, що підлягають розгляду ВС. Враховуючи відсутність стратегічного бачення необхідних змін та їхній точковий характер, у 2020 році слід очікувати погіршення стану здійснення судочинства. У зв'язку з цим Україна в середньостроковій перспективі ризикує **очолити рейтинг держав за кількістю програних справ в ЄСПЛ.**

Додаткові ризики для «судової реформи» містить проект ЗУ «Про внесення

змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо удосконалення перегляду судових рішень в апеляційному та касаційному порядку» № 2314 (вірогідно, буде ухвалений вже в 1-му кварталі 2020 року), що передбачає **запровадження нових процесуальних фільтрів**. Цей закон нібито декларує гарантії «зменшення навантаження на Верховний Суд», «недопущення зловживання процесуальними правами», «забезпечення швидкого розгляду справ», однак **містить у собі значні ризики порушення права на судовий захист**. Суть пропозицій полягає у встановленні обмежень щодо оскарження окремих судових рішень, що вважаються малозначними за розміром позову або можуть розглядатися у спрощеному порядку. До цього списку насамперед входитимуть усі аліментні, трудові, споживчі спори, а також спори про захист честі, гідності і ділової репутації. Отже, у 2020 р. суспільство може відчувати погіршення якості судового розгляду спорів.

Можна прогнозувати, що вже до середини наступного року Україна ризикує зіткнутися з колапсом в рамках національної судової системи. Першої хвилі негативних наслідків для держави на рівні ЄСПЛ варто очікувати в другій половині 2020 року у зв'язку з недопущенням перших «малозначних» спорів до стадії касаційного оскарження (на підставі ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод), тоді як друга хвиля, зумовлена масовими порушенням принципу розумності строків судового розгляду, за найоптимістичнішими для громадян сценаріями, - орієнтовно з 2021 року.

Із позитивних змін варто відзначити перспективу оновлення Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної

системи (ЄСІТС) протягом 2020 року. Згідно з очікуваннями, цей крок сприятиме забезпеченню прозорості функціонування судової системи та в цілому її якості й швидкості.

5 вересня 2019 року розпочав свою роботу

ВИЩИЙ АНТИКОРУПЦІЙНИЙ СУД (ВАКС)

У вересні цього року Верховна Рада ухвалила закон, згідно з яким, до Вищого антикорупційного суду передаватимуть лише ті старі справи, які розслідувало Національне антикорупційне бюро. При цьому кримінальні провадження, які були розпочаті після запуску ВАКС, можуть передаватись до нього незалежно від органу, який проводив слідство. На момент запуску суд отримав усю необхідну технічну та організаційну підготовку від Кабінету Міністрів та Державної судової адміністрації. Логічно, що першими рішеннями нового суду були обрання запобіжних заходів підозрюваним та ухвалення перших вироків у простих справах. Суд лише розпочинає слухання складних справ.

Вищий антикорупційний суд може стати об'єктом критики після винесення кількох виправдувальних вироків. Водночас подібні рішення можуть стати передусім наслідком **недостатнього доведення вини обвинувачених або грубого порушення норм процесуального права**. Судові слухання резонансних справ можуть відбуватися зі стандартною для інших судів швидкістю через завантаженість ВАКС справами

та наявність високопрофесійних адвокатів в обвинувачених. Залишатиметься актуальною проблема символічних сум коштів, які повертаються до бюджету внаслідок вироків за вчинення корупційних злочинів.

Стратегічними завданнями на 2020 рік повинні залишатися:

- **зміцнення** незалежності та самостійності суддів, а також судової системи в цілому;
- **відновлення** довіри суспільства до суду;
- **гарантування** достатньої ефективності національною судовою системою всіх передбачених засобів захисту прав і свобод людини і громадянина;

— **забезпечення** права на справедливий суд, зокрема, шляхом максимального запровадження механізмів електронного судочинства;

— **забезпечення** достатнього рівня фінансування системи судоустрою;

— **здійснення** масштабної та повноцінної судової реформи з акцентом на реформування судів першої та апеляційної інстанцій, які є найбільш дотичними до вирішення правових спорів, з якими стикаються громадяни та які перш за все формують уявлення суспільства про якість забезпечення права на судовий захист.



РОБОТА ОРГАНІВ ЮСТИЦІЇ

ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ

ЄСПЛ давно виробив позицію, відповідно до якої, право на справедливий суд є ілюзорним у разі, якщо має місце невиконання судових рішень. Наразі більшість судових рішень, ухвалених українськими судами, не виконується. Тим часом, Міністр розводить руками, фактично констатує власну неспроможність реформувати цю систему.

Серед причин неефективності системи виконання судових рішень можна виділити: низьку мотивацію державних виконавців, які переважно не зацікавлені у реальному виконанні судових рішень, а виконавчі дії проводять формально (задля закриття виконавчого провадження); проблеми взаємодії державних виконавців з працівниками правоохоронних органів при їхньому залученні до виконання судових рішень; недосконалість процедур виконання судових рішень певної категорії, зокрема рішень немайнового характеру, за якими боржник зобов'язаний вчинити певні дії або утриматися від їхнього вчинення, а також при зверненні стягнення на частку квартири чи іншого нерухомого майна.

Офіційна статистика свідчить про незадовільний стан правозастосовної практики, що складається у сфері виконання судових рішень. Насамперед на сьогодні йдеться про вибірковість та непропорційність виконання судових рішень, несвоєчасність та неповноту вчинення виконавчих дій, недотримання встановлених строків виконавчого провадження, внаслідок чого чисельне співвідношення завершених проваджень та задоволення вимог кредиторів на рівні двох третин до однієї третини. Це свідчить про нагальну необхідність розробки та затвердження на практиці якісно нових підходів до функціонування в Україні системи виконання судових рішень.

Держава повинна змінити підходи до підготовки, підвищення кваліфікації та фінансового заохочення кадрового ресурсу системи виконання судових рішень, оптимізувати кількість державних виконавців, що дозволить унеможливити порушення прав як стягувача, так і боржника, а також до оптимізації видатків державного бюджету на забезпечення системи виконання. Крім того, необхідно розробити та впровадити ефективний механізм взаємодії виконавців із судовою системою з метою своєчасного та якісного виконання судових рішень.

Пріоритетами держави на 2020 рік мають стати:

- гарантування забезпечення безперервності та взаємодії між судом, суб'єктом виконання судових рішень та учасниками виконавчого провадження;
- гарантування належного рівня самостійності та незалежності суду, як суб'єкта, що контролює виконання судових рішень;
- формування максимально доступного та обґрунтованого з наукової й практичної точок зору функціоналу системи виконання рішень для судів, уповноважених суб'єктів, учасників виконавчого провадження;
- гарантування громадянам права на справедливий суд та ефективний засіб юридичного захисту, повне, своєчасне та безстороннє виконання судового рішення.

Вже протягом 2020 року у тісній співпраці з представниками експертного середовища держава зможе забезпечити законодавче підґрунтя повноцінної ре

алізації реформи виконавчого провадження. Певна річ, такі оптимістичні прогнози здатні будуть реалізуватися винятково за наявності достатньої політичної волі української влади.

ДЕРЖАВНА РЕЄСТРАЦІЯ

Ключовим у сфері державної реєстрації за останній час стало ухвалення законодавчих змін щодо захисту права власності. Наразі владою вже анонсовано позбавлення Міністерства юстиції України повноважень щодо ухвалення рішень про скасування реєстраційних дій у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань і скасування рішень про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їхніх обтяжень; запровадження виключно судового порядку оскарження рішень, дій або бездіяльності державних реєстраторів, суб'єктів державної реєстрації у сферах державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань і державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їхніх обтяжень.

Між тим, на сьогодні ст. 41 Конституції України гарантується непорушність права власності, попри це з 2013 року в Україні сталося понад три тисячі рейдерських захоплень, з них близько тисячі – лише за останній рік, а серед лідерів за кількістю випадків рейдерства, зокрема із залученням ресурсу службових осіб, – м. Київ, Київська, Дніпропетровська та Харківська області. Цілі та методи рейдерства є незмінними, а останнім часом все більшим є залучення до відповідних схем службових осіб та так званих чорних реєстраторів.

Основним завданням держави у сфері державної реєстрації є подолання можливих джерел зловживань, шляхом забезпечення максимальної зручності й прозорості механізмів насамперед для громадянина. Досягненню цієї мети

сприятиме **ліквідація профільної відомчої комісії** та переорієнтація на виключно судовий порядок розгляду відповідних питань, що може статися вже у першій половині 2020 року. Крім того, необхідне вдосконалення процедури допуску до роботи з реєстрами шляхом формулювання логічної, послідовної та обґрунтованої програми кваліфікаційного іспиту на посаду державного реєстратора, а також чітка регламентація вимог до кандидатів на таку посаду, механізму їхньої акредитації та атестації.

Вказане поряд з підвищенням вимог до програмного забезпечення державних реєстрів дозволить мінімізувати кількість порушень у сфері державної реєстрації. У разі застосування зваженого та відповідального підходу до врегулювання вказаних аспектів діяльності, цілком можливо припустити, що до середини 2020 року переважну більшість зазначеного можна буде реалізувати на практиці, що покладе довгоочікуваний суспільством початок реальній **боротьбі з рейдерством** різного рівня.

Восени 2019 року парламент ухвалив ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту права власності», яким передбачено припинення діяльності акредитованих суб'єктів, зокрема комунальних підприємств, через які доволі часто здійснювалися незаконні реєстраційні дії; запровадження обов'язковості нотаріального посвідчення договорів про відчуження корпоративних прав; впровадження принципу одночасності вчинення нотаріальної дії та державної реєстрації прав; підвищення відповідальності за порушення відповідних реєстраційних процедур. Слід очікувати, що у зв'язку з таким кроком до кінця 2020 року матиме місце зниження рівня концентрації рейдерських захоплень.

Водночас Міністерство юстиції України у грудні 2019 року анонсувало три основні напрями боротьби з рейдерством, серед яких – перезавантаження кадрового складу органів державної реє-

страції, удосконалення законодавства у сфері державної реєстрації, розвиток IT-інфраструктури, запровадження ризик-модулів, MobileID та інших технологій, які мінімізують ризики незаконного втручання людини в систему. Загалом у 2020 році можна очікувати як оновлення профільного законодавства, так і запровадження окремих ініціатив у сфері «діджиталізації».

ПЕНІТЕНЦІАРНА СИСТЕМА

У 2019 році пенітенціарна система продовжувала перебувати в стадії стагнації і мала бути контрольованою, про що також свідчать масові заворушеннями в'язнів в колоніях Черкаської, Одеської, Дніпропетровської та інших областей.

Нова команда Мін'юсту наприкінці року наголосила на ключових проблемах пенітенціарної системи та задекларувала готовність до проведення реформ, які втім не підкріплені ані належним фінансуванням на 2020 рік, ані командою професіональних менеджерів, здатних забезпечити належне функціонування системи.

Керівництво Мін'юсту, пропагуючи ідею створення «приватних СІЗО» (має шанси на реалізацію в лише довгостроковій перспективі), залишає без відповіді подолання таких проблем як системна корупція в установах, наявність так званих «смотрящих», які фактично контролюють більшість процесів в установах виконання покарань, налагоджені канали потрапляння в установи наркотичних засобів, наявність тіньових фінансових потоків (так званого «зłodийського обшачу», який складає сотні тисяч доларів), неналежні умови утримання та матеріально-побутового забезпечення, низький рівень залучення до праці та рабські умови роботи засуджених, які не відповідають елементарним правилам охорони праці, невиконання пенітенціарною системою завдання ресоціалізації спецконтингенту та його повернення до нормального життя після відбуття покарання у вигляді позбавлення волі, нераціональне використання установ виконання покарань (кількість ув'язнених в порівнянні з 2013 р скоротилася втричі зі 155 тис. до 53 тис. осіб, водночас не відбулося належної оптимізації установ), низька мотивація та рівень зарплатні для співробітників Державної кримінально-виконавчої служби (ДКВС) тощо.



Окремою проблемою є жахливий стан медичного забезпечення в установах ДКВС України, який не відповідає міжнародним стандартам та з року в рік лише погіршується. Не сприяло покращенню ситуації й виведення медичних працівників із підпорядкування керівництва установ, яке відбувалося упродовж останніх двох років. Відсутність ліцензій у закладах охорони здоров'я ДКВС, нестача ліків, застаріле медичне обладнання, відсутність кваліфікованих фахівців, наявність проблем у взаємодії медичних працівників з адміністраціями установ, недостатність фінансування та недосконалість законодавства – все це реалії медичного обслуговування в установах, які призводять до порушень прав ув'язнених, про що неодноразово зазначалося в рішеннях Європейського суду з прав людини.

Викликають занепокоєння також спроби окремих політичних сил декриміналізувати ст. 391 Кримінального кодексу України (злісна непокора вимогам адміністрації установ виконання покарань), не запроваджуючи при цьому жодних компенсаційних механізмів. Зазначене сприятиме зменшенню рівня контролюваності ситуації в установах виконання покарань та поширенню «злочинських традицій». Варто відзначити, що українські злочини в законі координують свою діяльність з російським кримінальним світом, який у свою чергу перебуває під щільним контролем російських спецслужб.

Відсутність належного фінансування, неспроможність чинного керівництва Мін'юсту і ДКВС до проведення структурних реформ пенітенціарної системи у поєднанні зі спробами послаблення існуючих правових інструментів впливу на ув'язнених з боку адміністрації установ виконання покарань та правоохоронних органів може призвести до подальшого погіршення стану контролюваності цієї сфери та поширення практики масової непокори ув'язнених в установах виконання покарань у 2020 році.



ОСВІТА В 2020



Микола Скиба

експерт програми
«Освіта і наука»

СПОЧАТКУ про визначальні події 2019 року: **відбулися дострокові парламентські вибори**, тож відповідно суттєво оновився склад профільного комітету ВРУ; **сформований новий Кабінет Міністрів і змінене керівництво Міністерства освіти і науки України**. При цьому в обох випадках (профільний комітет і міністерство) відбулася цивілізована передача повноважень, збережено спадкоємність ініціатив та інституційну пам'ять.

Крім того, проведена пілотна добровільна сертифікація педагогів початкових класів. Хід цієї кількаступеневої процедури викликав активну дискусію у фаховому середовищі.

Попередній склад парламенту в першому читанні проголосував проект Закону **«Про повну загальну середню освіту»** і завершив підготовку документа до другого читання. Законопроект виявився перехідним, відповідно склад робочої групи оновився після парламентських виборів. Подання та обговорення правок народних депутатів обох скликань викликало чимало дискусій і навіть публічних виступів.

Оголошені результати міжнародного дослідження якості освіти PISA, в якому вперше взяла участь Україна. Оприлюднений розгорнутий Національний звіт.

Розпочалася регулярна робота Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти.

Просування реформ у сфері середньої та вищої освіти наступного року стане полем боротьби між командою МОН з партнерськими організаціями і профільними комітетом ВРУ з одного боку та гравцями, які мають свої «акції» у нинішній системі. Чи витримає нова команда Міністерства, чи зможе провести прогресивні зміни, яких, зокрема, очікує Світовий банк після оприлюднення моніторингового звіту в 2019 р., чи піде на поступки? Якщо так, то наскільки глибоким і деструктивним виявляться компроміси? У цих питаннях: основна лінія розгортання сценаріїв з освітній царині.



«В БІЙ ІДУТЬ ОДНІ ПРОФСПІЛКИ»

У листопаді 2018 року профспілка працівників освіти продемонструвала свою силу, спромігшись вивести на протест понад тисячу представників сфери й отримати значний медійний резонанс. При цьому приводом для виходу освітян під стіни Верховної Ради стало навіть не рішення чи його проект, а лише політична заява представників партії «Голос» щодо необхідності зменшити кількість надбавок і підняти розмір базової ставки.

Вперше як впливова сила, здатна мобілізувати велику кількість людей для донесення певних вимог до ке-

рівництва організації, галузі чи країни профспілки проявилися за часів «перебудови» СРСР. У перші роки української незалежності саме профспілки відіграли важливу роль у політизації вимог шахтарів Донбасу і призначенні дострокових президентських виборів 1994 р. Відтоді в цього об'єднання не було помітних публічних перемог. Зі зникненням великих підприємств і впливовість профспілок почала зменшуватися. Однак у сфері освіти, яка залишається переважно бюджетною і централізованою та налічує близько півтора мільйона осіб (з дошкільною, вищою та професійно-технічною освітою) роль профспілкової організації залишається істотною. І питання структури заробітної платні науково-педагогічних працівників, їхнього статуту, трудових відносин розглядається у згаданій структурі, як шанс на повернення колишньої потужності.

Між МОН і ЦК Профспілки працівників освіти і науки України склалася практика укладати Галузеву угоду. Чинна підписана 23 листопада 2016 року, і її термін спливає у 2020 році. Цей документ нерідко править за своєрідний «пакт про ненапад». У випадку його відсутності у Профспілок з'являється привід дестабілізувати ситуацію в середовищі педагогів, яка й без того є емоційно-напруженою, і скерувати їхній гнів проти органів влади. Однак наявність Угоди – це зобов'язаність з боку профільного відомства погоджувати низку питань, зокрема щодо трудових відносин, структури заробітної платні та частки сільських малокомплектних шкіл.

Скажімо, результати дослідження якості освіти PISA 2019 засвідчила, що учні із сільських шкіл показують в цілому гірші результати знань, ніж їхні однолітки з міст, а особливо - спеціалізованих і профільних шкіл. Впровадження НУШ на рівні базової школи дуже швидко може поставити на порядок денний питання професійної придатності частини вчителів і директорів.

Профспілка публічно демонструє готовність відстоювати збереження чинної мережі закладів середньої освіти (особливо – у селі), системи безстрокових трудових угод і по суті радянського трудового законодавства, що практично не залишає шансів звільнити педагога, який зупинився у фаховому розвитку, не здатен і не хоче знайти підхід до учнів, натомість пресуючи їх кількістю завдань та оцінками. Чи буде укладено нову угоду і на яких умовах? І якою загалом буде позиція Профспілок щодо МОН і Кабміну та ВРУ?

«МІСТ ШПИГУНІВ»

03

Кожна зі сторін пропонує доволі кардинальні пропозиції, проте шляхом непублічних перемовин, зрештою, домовляються про взаємні поступки та ухвалюють рішення, що задовольняють суто прагматичні короточасні інтереси кожної зі сторін. Одна з них не вважає позитивним їхній публічний розголос. Наприклад, це може бути зарплатня керівників, преференції для МОН у питаннях майна чи законодавчого статусу тощо **(ймовірність - 25 %)**.



01 «ПОГАНІЙ МИР»

Угода підписана, суб'єкти законодавчої ініціативи уникають аспектів, що викликають суспільний резонанс, – надбавки, робочі години на тиждень, контрактна форма трудових відносин – натомість отримують лояльність з боку Профспілки. Для проформи лідери цієї структури допускають помірковану критику, але не виступають із категоричними запереченнями постанови КМУ, наказу МОН чи законопроекту. Але в теперішній ситуації профспілкам це не вигідно **(ймовірність такої ситуації 5-10 %)**.



«БІЛІ ПОЧИНАЮТЬ І ВИГРАЮТЬ»

04

У ВРУ і Кабміну вироблене спільне бачення щодо підвищення якості освіти, зміни статусу педагогів тощо. Поштовхом може бути обговорення результатів оцінювання учнів за системою PISA, в якому Україна вперше бере участь (див. розділ «PISAnська вежа»), вимоги міжнародних організацій, зокрема, донорів. Використовуючи згадані чинники, як аргумент, реалізується план дій, що передбачає кардинальні зміни **(ймовірність реалізації – 15%)**.



02 «ГРА НА ПИЛЬНІСТЬ»

Угода підписана, проте кожна зі сторін час від часу перевіряє пильність і впливовість іншої. Наприклад, профільний комітет і Кабмін випробовують покрокові зміни і перевіряють реакцію опонентів. Натомість представники Профспілки через певних депутатів Верховної Ради чи/або своїх людей в апараті ВРУ також намагаються протягнути свої **(ймовірність 25 %)**.



«АТАКА З ФЛАНГУ»

05

Користуючись розколами в монобільшості і шансами на розпуск парламенту, Профспілки ставлять на одну із консервативних політичних сил і разом з ними розхитують ситуацію **(ймовірність – 20-25%)**.





Найпродуктивнішим для розвитку системи освіти є сценарій № 4 («Білі починають і виграють»). Для його реалізації необхідно **підтримувати високий рівень співпраці та порозуміння представників МОН та профільного Комітету ВРУ, проводити максимально якісну комунікацію** для того, щоб збільшувати рівень довіри.

«РУКА КРЕМЕНЯ»

Завдяки політичній вазі свого очільника Національна академія педагогічних наук України (НАПНУ) отримала довічну (?) прописку у Законі «Про освіту». У статті 75-й документа вказано, що НАПНУ бере участь у розробці методів навчання, стандартів освіти, типових освітніх програм, підручників і взагалі здійснює фундаментальні і прикладні наукові дослідження та інноваційні розробки у сфері освіти, педагогіки та психології, бере участь у створенні наукових основ розвитку освіти з урахуванням науково-технічного та соціально-економічного прогресу суспільства, національно-культурних традицій, а також світових тенденцій розвитку та досвіду іноземних країн. Разом з тим до діяльності академії останнім часом багато питань, на які наразі немає відповідей, але вони дуже потрібні. Минулого, 2018 року аналітичний центр CEDOC оприлюднив аналітику з промовистою назвою «Державні кошти для Академії педнаук: дати - не можна забрати». НАПНУ закидають недотримання базових вимог до якості, особливо щодо аналізу наукової літератури, методології та використання даних. Відповідно до результатів перегляду праць академії, гуру педагогіки послуговуються в основному російськомовними науковими публікаціями і лише невеликою кількістю англомовних. Це вказує на ізолюваність українських освітніх досліджень від світової науки.

Протягом останніх двох років НАПНУ переживає не найкращі часи: бюджетні забаганки все з більшим «скрипом» прокладають собі дорогу через комітети ВРУ, кадри старішають тощо. Крім того, з'явилися тривожні сигнали від владних структур. По-перше, у листопаді Національна рада України з питань розвитку науки і технологій, очолювана Прем'єр-міністром України, ухвалила рішення реорганізувати систему національних академій наук і галузевих дослідних установ. Це озна-

чає, що НАПНУ, як і НААН та НАПрНУ перетвориться на клуб у статусі громадської організації, а їхні дослідницькі інститути за результатами атестації можуть приєднати до відповідних відділень НАНУ чи профільних закладів вищої освіти, якщо в останніх буде на те згода. До того ж Єгор Стадний у команді МОНу у статусі одного із заступників міністра. Втім представники НАПНУ досвідчені апаратні працівники, які у нинішньому нормативному полі почуваються як у себе вдома.

Участь представників НАПНУ у розробці Державного стандарту початкової школи та Типової програми для 1-2 класів призвело до того, що таких програм виявилось відразу дві. Перша з них вийшла за редакцією керівниці Інституту педагогіки НАПНУ академіка Олександри Савченко (НУШ-1). Друга (НУШ-2) - за редакцією координатора робочої групи з розробки Держстандарту при МОН Романа Шияна. Натомість саме НУШ-2 ближче до концепції Нової української школи, вона дає більше можливостей для інтеграції і передбачає більш гнучкий підхід до відстеження результатів навчання. Проте з нею виникають труднощі організаційного характеру через те, що система ведення документації залишилася старою. Це основна «заслуга» управлінської освіти, які не поспішають відпустити важелі контролю над навчальним процесом, проте до встановлення таких правил, які дуже щільно регламентують дії педагога свого часу долучилася саме НАПНУ. Впродовж 2019 року

тривав процес розробки Державного стандарту для базової школи знову ж таки без втручання академіків, які налягають на зрозумілому підході до структури тем. Це затягує процес розробки стандартів та робить його психологічно важким для експертів, які над ним працюють. Наступний рік буде вирішальним, оскільки Держстандарт має бути затверджений (орієнтовно – восени). Коли це відбудеться і якою ціною (в плані якості контенту), який діапазон можливостей буде в компетентного підходу тощо – все це також залежатиме від позиції представників НАПНУ. Серед них є фахівці, які щиро підтримують інновації НУШ, і безумовно важливо не загубити їхню експертизу.

У своєму арсеналі НАПНУ також має план реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти під назвою «Нова українська школа», розрахований до 2029 р. Усім своїм виглядом президія академії демонструє: вони тут всерйоз і надовго.

Вони використовуватимуть такі важелі, як доступ до працівників апарату Верховної Ради України, окремих депутатів. Крім того, в академіків є свої люди і в МОН. Необов'язково перемовини щодо збереження теперішнього статусу НАПНУ завершаться успішно з огляду низьку репутацію останньої, зростання потреби фінансових ресурсів для забезпечення впровадження НУШ, нових моделей фінансування науки тощо.



фото: naps.gov.ua

■ **Наступальний** (ймовірність 35%)

Передбачає активні, іноді навіть агресивні дії заради збереження **«статусу кво»**, розраховуючи на своїх людей, слабкість позиції уряду тощо. **Можливі два розгалуження цього сценарію:**

А) «Хрестовий похід» через мітинги, публікації, офіційні звернення. На тлі падіння рейтингу Президента України Володимира Зеленського, дискредитації Верховної Ради в цілому і насамперед монобільшості та можливості розпуску парламенту це може спрацювати. Вірогідність такого повороту подій становить не менше 40%.

Б) «Лицарі плаща і...» не виключено «академіки» спробують точково дискредитувати і «потопити» найбільш критично налаштованих щодо них урядовців, використовуючи інтриги і зв'язків у владних структурах. Ймовірність такого розвитку подій можна оцінити у 50%.

■ **Вичікувальний** (ймовірність 20%)

За цим сценарієм академія в принципі просто чекає коли до неї «прийдуть», зав'яжуть у бюрократичній казуїстиці і самі кинуть цю безнадійну справу. В цьому НАПНУ цілком може покладатися на слабку інституційну здатність органів влади здійснення змін та й загалом – якості управління. Здійснення цього сценарію може дуже істотно підрвати репутацію нинішнього складу Кабінету Міністрів України та особисто Олексія Гончарука. Але у підсумку програють усі. І передусім педагоги, які потребують якісних методичних матеріалів, уваги і підтримки.

■ **Адаптивний** (ймовірність 45%)

Частина представників погоджуються на перехід найважливіших для них інститутів «під крило» одного з університетів, безпосередньо МОН – чи в якості окремої юридичної особи або у крайньому випадку, як філії чи структурного підрозділу новоствореного Інституту розвитку освіти. Перевага цього сценарію, що з нього переможцями виходять як академіки, так і МОН. А у виграші залишаються педагоги, які безпосередньо працюють у школі. Адже заради справедливості варто сказати, що серед дослідників, які працюють у структурах НАПНУ є досить кваліфіковані і добросовісні спеціалісти цілком щиро орієнтовані на зміни. Крім того, їхній досвід дослідження і відстеження системних процесів в освітній сфері може виявитися досить корисним.

Сценарій № 3 є найбажанішим. Для його реалізації представникам органів влади **варто уникати різких заяв, отримати картинку високої «роздільної здатності» щодо кадрового потенціалу НАПНУ, зокрема, неофіційними каналами, ініціювати і провести відповідні перемовини.**

Просування НУШ, зокрема тестування, впровадження і пілотування нових стандартів, значною мірою залежить від донорської допомоги.

На сьогодні серед змін у фінансуванні сфери освіти - передусім впровадження «Нової української школи», задіяні ресурси кількох впливових гравців як от Уряди Польщі, Фінляндії, Франції, Чехії, Швеції, Європейської комісії, міжнародних організацій, зокрема UNICEF, Світового Банку тощо. Скажімо, SKL International Swedish і Association of Local Authorities and Region розробили методичні рекомендації для Старшої профільної школи. Неурядова спілка «Фонд підтримки реформ в Україні», фінансована урядами Польщі, Фінляндії, Франції та інших європейських країн, забезпечує діяльність Reform Support Team у таких напрямках, як розробка стандартів і програм для базової школи, зміни у системі професійно-технічної освіти та інші ініціативи. Фінська програма допомоги Learning Together зосереджує основну увагу на перенавчанні педагогів, опануванні ними нових методик та на переосмисленні концепції підручників. GIZ та уряд Німеччини підтримує програму EU Association Lab, у рамках якої центральні органи виконавчої влади, зокрема МОН, ініціюють проекти, що покликані підвищити якість взаємодії науковців і бізнесу, учасників освітнього процесу тощо. Крім того, донори вимагають звітів із доказами позитивного впливу таких вливань, щоб розуміти, чи надавати нові порції допомоги і/або політичної підтримки. Загалом у 2018 році було підтримано 65 проектів освітньої сфери на загальну суму 103 тис. 323 долари США.

І тут виникає кілька ризиків. По-перше, обслуговування таких проектів та звітування за них вимагає управлінської уваги, задіяння ресурсів, робочого часу ключових спеціалістів. Ці ресурси

досить обмежені, і спеціалістів доводиться відволікати від певних актуальних напрямів роботи і взаємодії із внутрішніми стейкхолдерами. По-друге, кон'юнктура, яка може часом не співпадати із ключовими особами освітньої сфери, визнається актуальною, пріоритетною, перспективною.

Втім наразі загальна логіка міжнародних донорів є конструктивною і дає змогу подолати традиційний ізоляціонізм цієї консервативної сили. Особливо, важливою є співпраця України з такими гравцями як OECD та Світовий Банк. У першому випадку – це поява України на світовій мапі оцінювання результатів навчання, у другому – доступ до експертизи, і найсуттєвіше – відкриття перспективи того, що успішні українські кейси поповнять глобальну базу знань. І тут критична реакція на експертні висновки, і перетворення їхніх політичних рішень передусім є підтвердженням договороздатності.

З одного боку, в теперішньої команди МОН є перевага – вміння розмовляти однією мовою із представниками міжнародних і донорських організацій, достатньо кваліфікації і політичної волі, щоб пройти іспит на статус надійного партнера. З іншого ж боку – виконання важливих стратегічних рішень вимагатимуть більше важелів впливу на низку місцевих гравців. Частина з них чинитиме відвертий опір, зокрема профспілки, значний відсоток директорів шкіл та ректорський корпус. І тут є ризик недоотримати відвідний імпакт-чинник.

Якщо взяти, наприклад, такий аспект, як зміна методик викладання, що передбачає нові очікування і вимоги до вчителя і загострює питання заробітної платні. На сьогодні робота вчителя розподілена на навчальні та ненавчальні завдання. Відтак «чиста»

зарплатня майже наполовину складається з різноманітних надбавок. Експерти Світового Банку в нещодавньому дослідженні наголосили, що це створює стимули для зловживань і непрозорого розподілу навчальних годин, а також знецінює роботу вчителів-професіоналів. Система ставок контрастує із системою тижневого навантаження, що застосовується в багатьох країнах OECD, де дохід усіх працівників включно з учителями визначається на основі 36-40 годин роботи на тиждень, із яких від 22 до 29 годин відводиться на викладання. Оскільки реформа, в основі якої лежить «Нова українська школа», передбачає покладення на вчителів дедалі складніших завдань, пов'язаних із новою програмою, така система організації та оплати праці вчителів може створювати для них негативні стимули та підривати реформування.

Успішне продовження реформ потребуватиме рішучої і широкої підтримки зацікавлених сторін, а також ухвалення законів і регуляторних актів. Однак тут йдеться про збереження теперішньої структури заробітної платні із гаслом: «не зазіхайте на святе» піднімаються профспілки. За умови реалізації наступального сценарію, особливо у форматі «хрестового походу», українським урядовцям буде дуже складно виконувати рекомендації Світового Банку щодо політики у сфері освіти. А відтак під загрозою опиниться і донорська допомога від цієї структури.

І тут виникає інтрига: яку позицію займуть донорські організації у разі явного чи прихованого протистояння з опонентами реформ. Намагатимуться змусити керівництво МОН домовитися з опонентами, чи стануть на їхній бік?

З високою ймовірністю матимемо міксований сценарій, в якому будуть переплетені кілька варіантів і тенденцій:

■ **Нейтралітет «Позиція сови».** Ми вам порадили, які з практик вам потрібно застосувати, а те, що ви «зайці» і не можете стати «їжаками», - це ваші проблеми (**ймовірність – 20-30%**).

■ **Активна гра на полі «агентів змін».** Представники міжнародних проектних команд та організацій беруть участь у подіях, організованих лідерами освітніх інновацій, активно коментують у медіа перебіг і спрямованість змін (**ймовірність – 40-50%**).

■ **Дайте наочний результат,** який ми можемо покласти у красивий звіт (**ймовірність – 20-40 %**).

Найбажаніший сценарій з активною грою на полі «агентів змін» вимагає від останніх неабиякого креативу, щоб гра була достатньо змістовною і створювала необхідний градус азарту і націленості на результат. Така взаємодія також потребуватиме достатньо емпатії і спроможності розуміти та поділяти цінності партнерів.



ПІСАНСЬКА ВЕЖА

PISA (Programme for International Student Assessment, програма міжнародного оцінювання учнів) – міжнародне дослідження, започатковане у 1997 році Організацією з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

Програма спрямована на визначення тенденцій у результатах освітніх програм різних країн; чинників, що впливають на рівень навчальних досягнень учнів у світі, підвищення якості викладання і організації систем освіти. Основою дослідження є тестування 15-річних учнів.

Починаючи з 2000 року, дослідження проводиться раз на три роки у понад 80-ти країнах світу.

Як повідомляє офіційний сайт МОН PISA досліджує різноманітні аспекти життя учнів, які беруть участь у програмі, збирає інформацію про школи. Проводиться опитування адміністрацій шкіл та інших структур, причетних до управління освітою, які надають інформацію для аналізу отриманих учнями результатів у контексті рівня і якості викладання, навчання та організації шкіл. Наприклад, кваліфікація вчителів, ефективно організовані навчальні плани, практики викладання, час на

навчання та навчальні можливості як усередині школи, так і поза її межами, контроль якості шкільних процесів, їхній моніторинг, лідерство та шкільне управління, залучення батьків до участі в шкільному житті, мікроклімат у школі, загальні цінності, очікування високих досягнень, взаємодія та взаємна підтримка, показники рівня відсіву в школах тощо. Ця інформація необхідна для того, щоб провести детальне вивчення чинників, які зумовлюють відмінності в читацькій, математичній і природничій грамотності учнів 15-ти років як у межах країни, так і порівняно з іншими країнами.

Україна вперше долучилася до числа цих країн 2018 р. Учасниками дослідження стали 5 тис. 998 учнів 2002 року народження, обрані за принципами репрезентативності. Повний звіт доступний на сайті PISA Україна.

Якщо до 2018 р. визначався конкретний рейтинг країни, то з 2018-го – діапазон позицій країни з огляду на можливу похибку.

У PISA базовий рівень сформованості певної грамотності визначається як рівень мінімального оволодіння змістом певної предметної галузі й мінімальної сформованості умінь самостійно мислити.

Показники України за підсумками дослідження

Компетентність	Вища позиція	Нижча позиція
Читання	37	42
Математика	41	46
Природничі науки	35	42

Базового рівня сформованості читацької грамотності не досягли 25,9% українських підлітків, математичної — 36% і природничо-наукової — 26,4%. Ці показники є гіршими за середні значення у країнах ОЕСР, де базового рівня сформованості читацької грамотності не досягають 22% підлітків, математичної — 23,9%, а природничо-наукової — 21%.

Ситуація з математичною грамотністю викликає особливу тривогу. Різниця між показниками успішності України й середніми значеннями у країнах ОЕСР із математики склала 39 балів. Якщо брати за основу гіпотезу, що один рік навчання додає в середньому 10 балів, то відставання 15-річних українців з математики від їхніх однолітків у розвинених країнах складає майже 4 роки.

Проявилися і позитивні тенденції, зокрема, кількість так званих стійких учнів, які мають найнижчі показники індексу соціально-економічного статусу, але високі результати з оцінювання.

Наступна хвиля оцінювання PISA відбудеться 2021 р. Провідною галуззю дослідження буде математика. З огляду на це 2020 рік буде вирішальним у плані стратегічних рішень як щодо підготовки до згаданого випробування, так і основних кроків у напрямі підвищення якості освіти. Нагадаємо, що PISA передусім виміряє якість освіти. Тому її розробники не прив'язуються до національних програм з відповідних галузей знань, натомість оцінюють те, наскільки учні здатні використовувати здобуті знання, вміння, навички в реальному житті.

На момент оприлюднення результатів відбувалися дискусії та мозкові штурми стосовно ситуації з якістю освіти і в продовж 2020-го вони продовжуватимуться.

ОСНОВНІ СЦЕНАРІЇ:

■ «Просто додай годин»

01

Оскільки у Національному звіті за результатами PISA є висновок про те, що загальна кількість годин навчальних занять у школі додає знань, тож це підвищує кількість балів в учасників досліджень. Відтак перемагає позиція тих, хто наполягає на збільшенні кількості годин для вивчення математики у школі. Вчителів спонукають включити у процес навчання більше контрольних зрізів (**ймовірність – 27%**).

■ Think it!

02

Як наслідок грамотної комунікації формується консенсус щодо необхідності додаткових (вторинних) поглиблених досліджень в аспектах навчання та успішності, які порушує PISA-2018 для того, щоб коректніше розшифрувати результати і ухвалити управлінські рішення, які дадуть сталий ефект у тривалій перспективі (**ймовірність – 33%**).

■ Learning by doing:

03

поєднання швидких, іноді радикальних кроків, які дають маленькі перемоги вже тепер, додаткових поглиблених досліджень, контрінтуїтивних і часом непопулярних управлінських рішень (**ймовірність – 40%**).

Останній (№3) сценарій потребуватиме переключення з реактивного турборежиму в проактивний, націлений на віддалений результат. І щоб наблизитися до нього, необхідно послідовно і чесно комунікувати.

УПРАВЛІННЯ Й УРЯДУВАННЯ У ВИЩІЙ ОСВІТІ

Ключові персонажі: ректори, управлінці МОН, технологічний бізнес, міжнародні організації. На сьогодні в Україні є близько десяти університетів, які вже можуть отримати статус неприбуткових і цілком дати собі раду з фінансовою незалежністю. Передусім йдеться про вузькопрофільовані заклади вищої освіти (ЗВО). Крім того, є низка ініціатив громадського сектору, бізнес-платформ, які готові допомогти університетам стати підприємницькими.

Чому вони не поспішають? Є кілька чинників: специфічність вибірки керівників ЗВО, які орієнтовані на вибивання коштів, вибудовування особистих лояльних стосунків з керівництвом міністерств тощо. Неготовність керівників кафедр, деканів і вченої ради. Законодавчі обмеження. Останнє має вирішальний вплив.

Наприклад, незалежно від того, в якому статусі будуть ЗВО, право на володіння будівлями буде обмежене. Відповідно до Законів України «Про освіту» та «Про вищу освіту», будівлі державних закладів вищої освіти закріплюються за ними на основі права господарського відання, але також можуть бути передані у власність (ст. 70 ЗУ ПВО). При цьому будівлі, що перебувають у господарському віданні, не можуть бути предметом застави, не підлягають продажу. Також будівлі (як і інше майно) державних і комунальних закладів не підлягають приватизації і не можуть використовуватися самостійно на розсуд закладу без відповідних погоджень з органами державної влади. Відповідно навіть прогресивний ректор вряд чи піде на зміну статусу ЗВО за таких умов.

СЦЕНАРІЙ МОЖЛИВОГО РОЗВИТКУ ПОДІЙ

■ «Ніхто нікуди не йде»

МОН з ініціативи і з подачі бізнес-спільноти розробляє концепції на кшталт «Університет як інтелектуальна лабораторія міста», «Підприємницький університет», «Дослідницький університет». Відповідні програми пілوتуються у кількох ЗВО, але далі справа не йде через неготовність і спротив ректорів. **(Ймовірність реалізації – 30%).**

■ «У підприємці я б пішов...»

Ініціативи МОН, зокрема щодо зміни фінансування та управління підштовхують керівництво до пошуку позабюджетних коштів, підготовці студентів до умов ринку праці, відповідно активно йдуть назустріч та імплементують розроблені та попередньо пропілотовані моделі. Зокрема – підприємницького університету. **Ймовірність реалізації – 40%.**

■ «Чи є у вас план, містер Фікс?»

Представники понад 15–20% ЗВО налаштовані на зміну управлінсько-організаційних моделей, але відбувається зміна уряду. **Ймовірність реалізації – 30%.**

Реалізація другого, найбажанішого сценарію **потребуватиме прототипування і пілотування змін** з поступовим оформленням у нову концепцію трансформації і розвитку вищої освіти.

¹ <https://www.theguardian.com/politics/2019/jun/02/european-parliament-election-green-parties-success>

² https://www.huffingtonpost.co.uk/laurence-stellings/green-party_b_6593244.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLnNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAACVhUf93hBOTzo0-mdNvSt6PfFYI3KBaQzqqQb6aAr8J6NUHSHLxI8dReCrvLdSPCXNjvtUUhMVScGD0otioxbRVwh0m7YwQon2iNbk3wL_JRkLDQZ7kuFDnWORxBsQd6cGkbm8xTTuX-OfIfrUO6G61dN-uUt--wAk5s6Ta_PfW

³ <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/climate-change-protests-extinction-rebellion-london-google-search-a8886171.html>

⁴ https://www.vice.com/en_ca/article/zmjpn4/millennials-have-a-right-to-be-pissed-at-boomers-this-data-proves-it?fbclid=IwAR2T4oGKhptq2r7w_O5k6K-mpybYK94-R74EEBC_BUcYmh_PAKKcsTyc6co

⁵ <https://www.statista.com/statistics/264434/trend-of-global-military-spending/>

⁶ <https://tradingeconomics.com/saudi-arabia/military-expenditure>

⁷ <https://carnegieendowment.org/sada/79121>

⁸ <https://www.uifuture.org/publications/reports/24957-turetskavylka>

⁹ <https://www.bbc.com/news/business-49791721>

¹⁰ <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/2184999/chinas-top-10-infrastructure-projects-rescue-its-slowness>

¹¹ <https://www.brookings.edu/research/tracking-turnover-in-the-trump-administration/>

¹² <http://pubdocs.worldbank.org/en/493311575429783105/rer-42-rus.pdf>