



**МЦПД**

Міжнародний  
Центр  
Перспективних  
Досліджень

вул. Інститутська, 17/5, офіс 15, Київ, Україна, 01021  
Тел.: +38 (044) 253-52-29  
[www.icps.com.ua](http://www.icps.com.ua) | [office@icps.com.ua](mailto:office@icps.com.ua)

# INSIDE UKRAINE

Січень 31  
2018/ #75

# ЗМІСТ

<b>ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ .....</b>	<b>1</b>
Закон про “Реінтеграцію Донбасу”: політична декларація чи відновлення суверенітету? .....	1
Державне бюро розслідувань: чи вдасться створити незалежний та дієвий орган? .....	7
<b>ЕКОНОМІЧНИЙ АНАЛІЗ .....</b>	<b>12</b>
Гривня 2018: минулі та майбутні фактори впливу .....	12

# ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ



## ЗАКОН ПРО “РЕІНТЕГРАЦІЮ ДОНБАСУ”: ПОЛІТИЧНА ДЕКЛАРАЦІЯ ЧИ ВІДНОВЛЕННЯ СУВЕРЕНІТЕТУ?

*В умовах гібридної війни протягом останніх трьох років продовжує існувати необхідність визначення державної політики щодо реінтеграції та інструменту забезпечення управління регіонами, які безпосередньо знаходяться в зоні бойових дій. Однак, Закон який був прийнятий більше став політичною декларацією, а ніж реальним механізмом забезпечення державного суверенітету України в ОРДЛО. Документ вирішує певні оперативні завдання (покращення системи управління та узаконення використання ЗСУ на території України без оголошення воєнного стану), однак не містить ефективних механізмів досягнення реінтеграції та відновлення суверенітету.*

## Складна історія законопроекту

Конфлікт на сході України є основною проблемою для України і точкою зіткнення різних груп впливу. Він залишається значним чинником дестабілізації внутрішньополітичної ситуації в країні. Тривала політична і правова невизначеність того, що відбувається на Донбасі, відсутність чіткої термінології і єдиної лінії розуміння ситуації негативно впливають на суспільний дискурс щодо врегулювання конфлікту і практичну діяльність органів виконавчої влади.

**Закон про “реінтеграцію Донбасу” – це солодка обгортка в яку загорнули гірку пілюлю особливого статусу ОРДЛО**

За даними соціологічних опитувань ситуація на Сході є нагальним питанням для українських громадян, яке породжує значний суспільний тиск на владу. Увага суспільства



стимулює бажання у політиків зіграти на цьому питанні. Саме тому об'єктивно існувала необхідність прийняття документу, який би унормував і термінологію, і систему прийняття рішень і багато інших існуючих прогалин. Разом з тим, усвідомлюючи вибухонебезпечність даного питання влада виявляла певне небажання виставляти даний закон на голосування. І лише необхідність виконання зобов'язань перед міжнародними партнерами щодо продовження дії закону про особливий статус ОРДЛО змусила висунути законопроект про "реінтеграцію" як обгортку для гіркої пілюлі, якою сприймається закон про особливий статус ОРДЛО.

Законопроект був поданий Президентом як невідкладний ще 4 жовтня 2017 року, але тоді народні обранці проголосували за законопроект лише у першому читанні. Його розгляд супроводжувався бійками між депутатами та киданням димової шашки в приміщенні парламенту. Після цього друге читання максимально відтягувалось і лише в силу низки обставин було поставлено на порядок денний розгляду ВРУ. Не виключається, що голов-



ним стимулом продовження розгляду даного законопроект стала необхідність відволікти суспільство від нещодавніх скандалів – історії відпочинку Порошенка на Мальдівах, скандалу з грошима Ріната Ахметова та відмивання "грошей Януковича" кампанією пов'язаною з Порошенком. Наразі можна констатувати, що з таким завданням Закон успішно впорався. Попри те, що закон про "Особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей" відіграв піар роль і був предметом гучних заяв парламентарів як до, так і після його обговорення, він є важливим і його прийняття можна вважати кроком вперед.

Стимулом продовження розгляду парламентом закону про "реінтеграцію Донбасу" стала необхідність відволікання суспільства від нещодавніх скандалів навколо Президента

Розгляд Закону у другому читанні тривав три дні і передбачав опрацювання 673 поправок. До кінця не була зрозуміла позиція Президента, адже його представники заявляли, що після внесених змін законопроект перестав відповідати першопочатковій логіці. З огляду на це Порошенко наполягав на ухваленні законопроект у якнайближчому до запропонованого ним раніше вигляді.

Під час обговорення законопроект в стінах парламенту гостра дискусія точилася щодо прописування у назві і тексті законопроект слів про окупацію Криму та встановлення чітких дат початку "окупації ОРДЛО так АР Крим". Необхідність прописування точних дат нардепи пояснювали тим, що саме так буде наступати юридична відповідальність Росії, а дата потрібна для майбутніх судів щодо компенсації постраждалим від агресії громадянам. Точної дати "окупації ОРДЛО" у законі немає. Є лише відсилочна норма до Закону України "Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України".

Депутати дискутували щодо прописування у законопроекті слів про окупацію Криму, встановлення чітких дат початку "окупації" ОРДЛО та торгівлі з цими територіями

Варто зазначити, що згідно з нормами міжнародного права ситуація на Донбасі підпадає під визначення не поняття “окупація”, а “ефективний-контроль держави-агресора”. Відмінність полягає у тому, що держава-окупант встановлює органи влади та безпосередньо управляє окупованими територіями. Наразі РФ жодних органів не створювала і безпосередньо не здійснює управління ОРДЛО. Ефективний контроль ж передбачає, що бойові дії на території однієї держави ведуть недержавні збройні угруповання, які залежать від підтримки іншої держави. Держава, яка підтримує недержавні збройні формування, не встановлює на території іншої країни своїх органів.

Відповідно до міжнародного права ситуація на Донбасі підпадає під визначення не поняття “окупація”, а поняття “ефективний-контроль”

З огляду на це анексія Криму – це окупація, а ситуація з ОРДЛО – ефективний контроль Росії як держави-агресора. Використання терміну “окупація” щодо конфлікту на Донбасі є певною мірою популізмом з боку українського політикуму. Важливим також є те, що факт окупації не потребує судового визнання, оскільки держава-окупант безпосередньо і відкрито керує захопленою територією (як в Криму). А от ефективний контроль однієї держави над частиною території іншої визначається міжнародними судами. Проігнорувавши міжнародно-правову термінологію значно ускладнюються майбутні судові справи проти РФ. Понад те, Резолюцією ПАРЄ 2133 “Засоби прямого захисту від порушень прав людини на українських територіях, що знаходяться поза контролем української влади” від 12 жовтня 2016 року визнано наявність ефективного контролю РФ над незаконними збройними формуваннями, що діють на Сході України.

Використання терміну “окупація” щодо конфлікту на Донбасі є популізмом

Крім того, важливим питанням депутатських дебатів було унормування торгівлі з ОРДЛО. Закон не обмежив торгівлю з непідконтрольними територіями, однак використав термін



“переміщення товарів”, можливість і межі якого буде визначати КМУ.

Також парламент відмовився включити до законопроекту поправку № 652 про денонсацію Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією. Це є позитивним моментом, адже даний документ є юридичною підставою вимог до Росії поважати територіальну цілісність нашої держави, а у випадку його денонсації Україна б втратила таку можливість.

Після більш ніж трьох місяців “вдосконалення” в комітеті та трьох днів гарячих дебатів у Верховній раді депутати все ж таки спромоглися ухвалити так званий закон про “реінтеграцію Донбасу”. За нього проголосувало 280 нардепів.

Варто зазначити, що остаточного тексту даного закону ще не оприлюднено. В залі ВРУ були ухвалені певні правки з голосу, тому деякі положення можуть відрізнитись від тих, які були в опублікованому на сайті ВРУ проєкті закону.





Остаточного тексту Закону й досі не оприлюднено

Наступного ж дня після прийняття закону (19 січня) народні депутати від “Опозиційного блоку” заблокували підписання закону, зареєструвавши проект постанови про скасування рішення Ради, яким був ухвалений Закон. Згідно з регламентом парламенту, голова Ради не має права підписувати законопроект до розгляду проекту постанови про його скасування. Таким чином, доля Закону поки що зависла в повітрі.

### Об заблокував підписання закону про “реінтеграцію Донбасу”

Міжнародна спільнота, окрім РФ, досить стримано відреагувала на прийняття даного закону. В ЄС вважають, що закон про “реінтеграцію Донбасу” спрямований на урегулювання внутрішнього цивільного і військового порядку в Україні, і відзначили незмінність підтримки мінського й нормадського процесів. Федеральний уряд Німеччини заявив, що вивчить наскільки закон про “реінтеграцію Донбасу” відповідає мінським домовленостям. В свою чергу Президент Росії Володимир Путін обговорив з членами Ради безпеки Росії ухвалений Верховною Радою України закон про реінтеграцію Донбасу. На цьому засіданні було зазначено, що даний закон може в найбільш негативний спосіб вплинути на перспективи внутрішньо українського врегулювання. Також Росія підкреслила, що мінські домовленості і “нормадський формат” є безальтернативними.

Міжнародна спільнота досить стримано відреагувала на прийняття даного закону підкресливши безальтернативність мінських домовленостей

### Основні положення Закону

- **Росія – агресор.** Закон фактично змінює статус Російської Федерації з країни-сусіда на країну-агресора. Документ визначає, що Російська Федерація є ініціатором збройної агресії проти України та окупантом частини української території. У самому тексті закону є дві згадки про Росію-агресора (у преамбулі і прикінцевих положеннях), а також одна згадка “держава-окупант” (у ст. 7). Представники ОРДЛО тепер називатимуться “представниками окупаційних адміністрацій РФ”. Віднині українські в'язні в полоні “Л/ДНР” та Росії називатимуться не заручниками, а військовополоненими.
- **Окуповані території та захист прав цивільного населення.** Межі “окупації” будуть визначатися Президентом України за поданням Міністерства оборони і на основі пропозицій Генштабу ЗСУ. Україна не відповідатиме за дії “окупантів” на тимчасово “окупованих” територіях. Водночас українська влада збиратиме інформацію про всі порушення, які там здійснюються, аби потім притягти Росію до відповідальності. Проте у законі не вказані ні період, ні умови заподіяння такої шкоди, ні територія, на якій це сталося, що може ускладнити доведення вини Росії в міжнародних судах. За фізичними та юридичними особами зберігається право власності на майно. Україною визнаються лише документи, що підтверджують факт народження або смерті особи в ОРДЛО.
- **Завершення АТО та правовий статус військової операції.** Україна більше не проводить АТО, а вживає заходи із забезпечення національної безпеки і оборони, стримування і відсічі російської збройної агресії відповідно до українського законодавства та 51 статті статуту ООН.
- **Єдиний штаб ЗСУ.** Об'єднаний оперативний штаб ЗСУ – головний орган, якому

підпорядковуватимуться сили ЗСУ, Нацполіції та інші силові структури. Командувача об'єднаних сил призначатиме Президент України. Командувач об'єднаних сил має право обмежувати в'їзд та виїзд осіб з ОРДЛО, але сам порядок в'їзду і виїзду осіб, а також переміщення товарів з/на окуповані території визначається Кабінетом Міністрів України.

• **Розширення прав військових і правоохоронців.** Під час відсічі збройній агресії Росії у зонах безпеки, прилеглих до району бойових дій, військовослужбовці, правоохоронці та особи, залучені до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони отримують досить широкі права, зокрема: 1) застосовувати у разі крайньої необхідності зброю і спеціальні засоби до осіб, які вчинили або вчиняють правопорушення; 2) входити (проникати) в житлові та інші приміщення, на земельні ділянки, що належать громадянам, на територію та в приміщення підприємств, установ і організацій, перевіряти транспортні засоби тощо. Наявний в Законі перелік повноважень силовиків є безпрецедентним, оскільки вони виступають в силу при дуже неточно розписаних умовах і для дуже широкого кола осіб.

### “Підводні камені” закону “про реінтеграцію”

В Законі чимало підводних каменів, зокрема: загрози необґрунтованого порушення прав людини; надмірне розширення повноважень Президента та силовиків; перекладення повної відповідальності за ситуацію в ОРДЛО на РФ.

Документ постфактум узаконює дії українських військових на Донбасі і особливо не впливає на зміну ситуації у середині країни. Теоретично ухвалений закон може посилити позицію України у міжнародних судах і унеможливити участь РФ у миротворчій місії. Проте в тексті закону немає ні періоду, ні умов заподіяння РФ відповідної шкоди Україні, ні визначення території на якій це сталося.

Закон постфактум узаконює дії українських військових на Донбасі і особливо не впливає на зміну ситуації у середині країни



Викликає занепокоєння ситуація щодо прав людини на Донбасі, які у даному законі знівелювані. Фактично про захист цивільного населення в Законі забули або свідомо не згадали. Держава не бере на себе зобов'язання захищати населення непідконтрольних територій в повній мірі, як це передбачено Європейськими конвенціями та Пактом про політико-цивільні права.

На цих територіях немає гуманітарної інфраструктури, зокрема для надання пораненим допомоги та забезпечення продуктами харчування. Також прийнятий закон надає силовикам неправомірно широкі повноваження та існує реальна загроза зловживань.

У Законі йде мова про зони безпеки, прилеглі до району бойових дій, в яких силовики матимуть надзвичайні повноваження, майже такі як за умов введення воєнного стану, але, в той же час, не конкретизується, що це за зони і які їх межі.

Закон фактично нівелює права людини на Донбасі

Також не можна не помітити надання даним законом Президенту значних повноважень. Зокрема, глава держави має право ухвалити рішення щодо застосування Збройних сил в ОРДЛО без згоди парламенту, або надати силовим структурам право на заходи, які мають ознаки запровадження воєнного стану.

Закон необґрунтовано розширює всупереч Конституції повноваження Президента



Крім того, існує загроза, що перекидання повної відповідальності за ситуацію в ОРДЛО на Росію може ще сильніше відштовхнути громадян України на непідконтрольній території, адже їм пропонується звертатись до країни-агресора, а не до власного уряду, який тепер не повинен про них піклуватись. Ситуація погіршується ще й тим, що Закон фактично не передбачає жодних юридичних наслідків для Росії, а тому відшкодування збитків на непідконтрольній території стає серйозною проблемою. Без визнання в міжнародних судах факту ефективного контролю РФ в ОРДЛО марно сподіватись на якесь відшкодування з її боку. Закон також не враховував права внутрішньо переміщених осіб, тих, що перебувають поблизу зони конфлікту, і тих, що виїхали.

Закон може ще сильніше відштовхнути громадян України на непідконтрольній території

### Державна цільова програма відновлення та розбудови миру в східних регіонах України

На відміну від закону про "Особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей" уряд 13 грудня 2017 року зробив більш вагомий крок у напрямку реальної реінтеграції Донбасу – затвердив "Державну цільову програму відновлення та розбудови миру в східних регіонах України". Дана Програма є на сьогодні найбільш прогресивним

урядовим документом, спрямованим на відновлення суверенітету України.

Програма відновлення та розбудови миру в східних регіонах України – прогресивний документ, спрямований на реальне відновлення суверенітету

Як зазначається у рішенні Кабінету Міністрів "Державна цільова програма відновлення та розбудови миру в східних регіонах України" передбачає: відновлення критичної інфраструктури та соціальних послуг в сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, енергетики, тепло- та газопостачання, транспорту, водопостачання та водовідведення, екології та охорони навколишнього природного середовища, фізичної культури та спорту, створення умов для підвищення рівня зайнятості населення, надання підтримки бізнесу та розширення доступу до фінансових послуг, розвитку промисловості, будівництва, сільського господарства тощо.

Це значний крок на шляху вирішення конфлікту на Донбасі, адже Програма спрямована на відновлення довіри між державою та її громадянами і передбачає синергію зусиль органів державної влади, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та міжнародних партнерів у напрямку встановлення миру та досягнення стійкого розвитку відповідних територій. Безумовно, подібна Програма повинна і могла б з'явитись раніше, адже майже рік після розроблення перебувала на погодженні. В будь-якому разі те, що уряд все ж таки прийняв рішення про затвердження, є дійсно необхідним для українського суспільства, для якого питання миру є сьогодні номер один. Вкрай важливим є закріплення відданості України розробленим ООН принципам розбудови миру, які визначаються основою виконання відповідних завдань Програми. Щоправда, відкритим залишається питання щодо фінансування даної Програми, адже в державному бюджеті на 2018 рік поки що на неї кошти не закладені.

Програма спрямована на відновлення довіри між державою та її громадянами і передбачає синергію зусиль всіх рівнів влади та суспільства



Таким чином, попри проголошену мету закон не пропонує конкретних механізмів відновлення державного суверенітету над тимчасово окупованими територіями і фундаментальних змін не принесе. Визнання РФ агресором є більш декларативним, ніж юридично-формальним.

Документ радше вирішує оперативні завдання (покращення системи управління та узаконення використання ЗСУ на території України без дозволу ВРУ), однак не містить ефективних механізмів досягнення цілей реінтеграції та деокупації, зокрема звільнення ОРДЛО та захист прав, свобод і законних інтересів осіб, які постраждали від збройного конфлікту. Багато положень Закону є політичною маніпуляцією задля отримання електоральних дивідендів, ніж реальною спробою вирішити проблему, а самі дебати в раді більше нагадували змагання хто з депутатів зробить найбільш радикальну заяву.

Крім того, прийняття закону з промовистою назвою не є панацеєю і не зможе саме по собі призвести до завершення конфлікту та реінтеграції окупованих територій.

Для цього потрібний чіткий план, дорожня карта з описом кроків як політико-дипломатичного характеру так і соціально-гуманітарного. Перші ластівки подібної дорожньої карти вже є у вигляді Програми щодо відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, але на жаль Програма і Закон мало узгоджуються між собою. Потрібна подальше активне обговорення стратегії відновлення суверенітету України над ОРДЛО та АР Кримом та реальної реінтеграції цих територій.

## **ДЕРЖАВНЕ БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ: ЧИ ВДАСТЬСЯ СТВОРИТИ НЕЗАЛЕЖНИЙ ТА ДІЄВИЙ ОРГАН?**

*Процес реформування правоохоронних органів в Україні відображає системні політичні проблеми у країні, корупційні впливи та конфлікти різних груп впливу. ДБР потенційно міг би стати інструментом відновлення верховенства права та боротьби з коруп-*



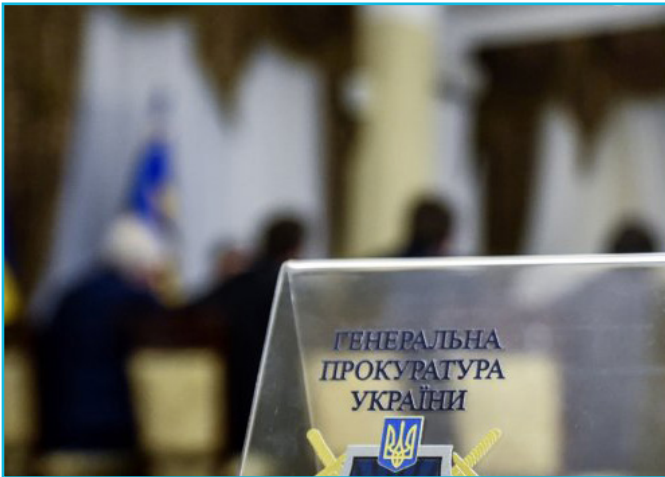
### **ДЕРЖАВНЕ БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ**

*Fiat justitia, ne pereat mundus*

*цією, але для цього потребує справжньої незалежності та відповідних інструментів для своєї діяльності. Однак аналіз процесів навколо створення Бюро, зокрема процедура призначення його керівництва, свідчать про існування загрози перетворення ДБР у малоефективний правоохоронний орган, який перейме гірші традиції Генпрокуратури і перетвориться у засіб політичної та бізнесової конкуренції у руках вищого керівництва держави. Такий сценарій поглиблюватиме розчарування суспільства у реформах і матиме негативний вплив на демократичний та соціально-економічний розвиток країни. Тому громадянське суспільство, експертне середовище та іноземні партнерами повинні активніше слідкувати за процесом створення цього органу і зробити все можливе для використання кращих міжнародних практик у процесі його формування.*

### **Що таке ДБР?**

Згідно з Конституцією та зобов'язаннями України перед Радою Європи орган, якому б прокуратура передала функцію слідства – Державне бюро розслідувань (ДБР), мало бути створене ще 20 років тому. Небажання позбавляти ГПУ функції розслідування і необхідність складного пошуку компромісу між різними групами впливу гальмували процес створення Бюро. Ситуація фактично може дійти до колапсу, оскільки передбачені законом функції та повноваження вже передані до ДБР і, відповідно, інші правоохоронні органи їх не виконують, але саме Бюро так ще і не функціонує. Відповідно, створюється правовий та безпековий вакуум.



Державне бюро розслідувань мало бути створене ще 20 років тому

Проблемним вже став сам процес формування ДБР та призначення його керівництва. Відповідно до Закону України "Про Державне бюро розслідувань" від 12 листопада 2015 року директора ДБР призначає президент за поданням прем'єр-міністра, яке останній вносить на підставі рішення конкурсної комісії. Однак Конституція визначає вичерпний перелік повноважень президента (ст. 106) і не наділяє його правом призначати директора ДБР. Тобто призначивши директора ДБР Президент діє поза межами своїх конституційних повноважень, що загалом ставить під сумнів легітимність процедури створення Бюро, а відповідно і його діяльності. Відповідно будь-яка особи, щодо якої ведеться розслідування ДБР зможе оскаржити дії Бюро на основі неконституційності процесу його створення.

Призначення директора ДБР Президентом є неконституційним

Призначений президентом директор ДБР Роман Труба вважає, що до кінця 2018 року буде сформовано основний склад Бюро, до якого входитимуть 20 управлінь та відділів, а також 7 територіальних управлінь. Чисельність працівників Бюро складає півтори тисячі осіб.

ДБР матиме право на весь спектр заходів від запобігання злочинів до оперативно-розшукової діяльності. Основними функціями ДБР є запобігання, виявлення, припинення чи

розкриття терористичних злочинів, військових злочинів чи злочинів, які здійснюються правоохоронцями, злочинів посадовців високого рангу та людей, що обіймають відповідальні посади (президентів, вищих державних чиновників, членів ЦВК, народних депутатів, керівництва Генеральної прокуратури, Нацбанку, суддів, правоохоронців, працівників НАБУ, прокуратури, САП тощо); особливо тяжких насильницьких злочинів.

Злочини високопосадовців – основний напрямок розслідувань ДБР

### Місце ДБР в правоохоронній системі

Запуск роботи ДБР буде дуже складною справою не тільки через необхідність формування штату через конкурсні процедури, а й через те, що ГПУ має передати у підслідність Бюро 7 тисяч справ, які новоствореному органу доведеться почати розслідувати фактично з перших днів роботи. ГПУ більше не займатиметься злочинами, що перебувають у межах компетенції ДБР. Створення Бюро є своєрідним завершенням довгого процесу реформування прокуратури, яка повинна відмовитися від слідства. Відхід функції слідства від прокуратури є першочерговим пріоритетом у досягненні якісних змін ГПУ. Прокуратура повинна буде зосередитись на процесуальному керівництві та підтриманні публічного обвинувачення.

Створення ДБР є своєрідним завершенням довгого процесу реформування прокуратури, яка повинна відмовитися від слідства

Також ДБР забирає у своє відання всі функції Військової прокуратури та слідчі функції МВС, СБУ й НАБУ, які перебувають у межах компетенції Бюро. ДБР повинне стати основою якісного реформування СБУ, функціонування якої сьогодні виходить далеко за межі контрольно-розвідувальної діяльності. СБУ наразі бореться і з корупцією, і зі зазіханнями на основі національної безпеки, і з актами тероризму, і зі злочинами проти миру, і за безпеку людства та міжнародного правопорядку. Крім того, досить часто співробітники СБУ, як і ГПУ,

беруть участь у врегулюванні бізнес-конфліктів і виступають засобами впливу, а не встановлення законності.

**ДБР забирає у своє відання всі функції Військової прокуратури та слідчі функції МВС, СБУ й НАБУ, які перебувають у межах його компетенції**

Окреме місце займає ДБР у системі антикорупційних органів. Бюро стало четвертим відомством, у повноваженнях якого протидія корупції та розслідування злочинів, у яких підозрюються чиновники та високопосадовці. НАБУ розслідує корупційні справи, до яких причетні найвищі посадові особи в державі. САП здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності досудового розслідування НАБУ. НАЗК має превентивну функцію – перевіряє декларації державних службовців і стилю їх життя, розкриває будь-яку інформацію з приводу фактів корупції чи зловживання посадою.

**ДБР стало четвертим відомством, у повноваженнях якого протидія корупції та розслідування злочинів, у яких підозрюються чиновники та високопосадовці**

### **Незалежному органу – залежне керівництво?**

Петро Порошенко був одразу націлений на максимальне відстрочення створення ДБР та активну роботу у напрямку закріплення свого впливу на дану інституцію. Президент домігся права призначення голови ДБР і, у кінцевому підсумку, призначення лояльного керівництва. Обрання директора ДБР, його першого заступника та заступника тривало півтора роки. Конкурсну комісію створювали за принципом: по три особи від президента, уряду та парламенту. По суті, до комісії увійшли представники політичних сил – 5 від БПП та 4 від НФ. Не обійшлося без скандалів, адже двоє із дев'яти членів конкурсної комісії всупереч ч. 3 ст. 11 Закону “Про Державне бюро розслідувань” не мали юридичної освіти.



**Президент домігся права призначення голови ДБР і, у кінцевому підсумку, призначення лояльного керівництва**

Процедура обрання керівництва ДБР дозволила експертам заявити про наявність запланованої схеми забезпечення зовнішнього управління даним органом шляхом призначення слабкого керівника – представника однієї політичної сили (за інформацією ЗМІ – НФ), а першого заступника та заступника – іншої (БПП). За інформацією ЗМІ, лише публічний скандал не дозволив Президенту призначити на посаду “свого” керівника Бюро. Обраного комісією та призначеного Президентом директором Р.Трубу експерти та ЗМІ пов'язують із секретарем РНБОУ О. Турчиновим.

**Була імплементована схема забезпечення зовнішнього управління ДБР шляхом призначення слабкого керівника (від НФ) та сильних заступників (від БПП)**

Згідно Закону директор Бюро є залежним від своїх заступників і може здійснювати кадрові, організаційні та фінансові повноваження лише за погодженням з ними. Заступниками Труби було обрано Ольгу Варченко (перший заступник) та Олександра Буряка (заступник), які до цього працювали у системі ГПУ і яких експертне середовище та ЗМІ пов'язують із БПП. Варченко очолювала процесуальне керівництво у Департаменті з розслідування особливо важливих справ у сфері економіки ГПУ. Буряк же 17 років відпрацював у прокуратурі і за цей час встиг побувати заступником прокурорів Сум, Львова та Києва.

Отже, зацікавлені групи впливу фактично отримали ручне керівництво над новим потужним правоохоронним органом. ДБР може стати хорошим інструментом боротьби проти “занадто самостійного” НАБУ, адже Бюро має розслідувати й злочини, вчинені керівництвом НАБУ і САП, а також переважної більшості керівників інших правоохоронних органів, податківців, митників та ін.

ДБР може стати дієвим інструментом боротьби проти “занадто самостійного” НАБУ

Такого результату вдалося досягти через низьку увагу як зі сторони ЗМІ, громадськості, активістів, так і міжнародної спільноти. За жодних умов процес призначення керівництва ДБР не можна порівняти із значно прозорішим і підконтрольним суспільству та зрозумілим закордонним партнерам процесу призначення керівництва НАБУ.

До створення ДБР була низька увага як зі сторони ЗМІ, громадськості, активістів, так і міжнародної спільноти

## Запуск роботи ДБР

В кінці минулого року директор Бюро Роман Труба презентував Стратегію діяльності на 2017–2022 роки, а КМУ затвердив структуру центрального апарату даного органу. Паралельно з цим окремі нардепи та представники експертного середовища підготували важливі зміни до кількох нормативно-правових актів, які стосуються різних сторін роботи ДБР, зокрема: передача функції відбору керівного складу підрозділів ДБР від зовнішньої конкурсної комісії внутрішній, третина якої складатиметься з представників Ради громадського контролю; скасування прямої норми квотного формування слідчих підрозділів ДБР за рахунок слідчих ГПУ і Нацполіції; уточнення переліку підслідних суб'єктів злочинів, які розслідуватиме ДБР; надання керівникові ДБР права самостійно визначати які провадження вимагати для продовження досудового розслідування у Бюро; надання права автоматичного прослуховування для ДБР, повноцінних можливостей для

проведення оперативно-розшукової діяльності, а також зміна розміщення трьох територіальних управлінь ДБР. Дані зміни звичайно не вирішують питання неконституційності та підконтрольності призначення керівництва ДБР, але можуть позитивно вплинути на подальший процес формування та функціонування даного органу.

Окремі нардепи та експерти пропонують важливі зміни до кількох нормативно-правових актів, які стосуються різних сторін роботи ДБР

Експертні спостереження за процедурами кадрових призначень (наразі керівників середньої ланки Бюро та територіальних управлінь) засвідчують, що вони й далі є заручниками політичних торгів, що змушує сумніватися в самостійності та незалежності ДБР. Дві нещодавні постанови уряду – про методу створення Ради громадського контролю (РГК) та про затвердження Типового порядку проведення відкритого конкурсу для призначення на посади – ще більше послаблюють незалежність та довіру до ДБР. Ці документи суперечать новітнім підходам до формування органів публічної влади, а також не відповідають попереднім домовленостям між громадськістю та директором ДБР.

Процедури кадрових призначень в ДБР є заручниками політичних торгів

Відповідно цих постанов замість повноцінного верифікованого онлайн-голосування за кандидатів до РГК при ДБР пропонується проводити звичайні установчі збори за принципами, закладеними в урядовій постанові № 996. Відсутні гарантії входження членів Ради громадського контролю до складу конкурсних комісій з відбору співробітників бюро. Встановлено занадто високі бар'єри для делегування від громадських організацій кандидатів. Фактично використано “крашці” практики прикриття громадськістю для легітимізації рішень в інтересах відповідних груп впливу. Подібні практики вже активно було використано раніше у процесі створення НАЗК та Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Подальша діяльність обох інституцій лише підтвердила, що залучені представ-

ники громадянського суспільства слугують зручною ширмою для прийняття потрібних рішень та демонстрацією перед західними партнерами нібито успішних реформ та відкритості.

**Влада прагне максимально усунути  
Раду громадського контролю  
від відбору кадрів до ДБР**

Таким чином, сьогодні можна підсумувати, що ДБР створено під щільним політичним контролем, тому його діяльність не викликає суспільної довіри і підтримки західних партнерів. Неконституційність положень Закону України "Про державне бюро розслідувань" у частині призначення директора, порушення законодавства під час формування конкурсної комісії, політичні домовленості між БПП та НФ щодо призначення керівництва Бюро, фактичне усунення РГК від відбору кадрів чітко дають зрозуміти, що наразі відбувається формування підконтрольного групам впли-

ву правоохоронного органу. За збереження існуючих тенденцій є загроза, що ДБР може стати "міні ГПУ", яка не користується суспільною та міжнародною довірою і не сприяє встановленню у суспільстві законності та верховенства права.

Для відновлення довіри до ДБР необхідно в першу чергу здійснити систему кроків щодо контролю з боку міжнародних донорів, експертів та громадськості над відбором і навчанням співробітників Бюро, привести закон про ДБР у відповідність до Конституції й перезапустити процес його формування із чітким дотриманням прописаної процедури та інших норм законодавства. Окремим питанням, на яке необхідно звернути особливу увагу вносячи зміни до закону про ДБР, є формування умов його більшої незалежності від політичного впливу. На нашу думку, такі зміни все ще можливі за умови значного посилення уваги до ДБР з боку міжнародної та експертної спільноти, а також ЗМІ.

# ЕКОНОМІЧНИЙ АНАЛІЗ



## ГРИВНЯ 2018: МИНУЛІ ТА МАЙБУТНІ ФАКТОРИ ВПЛИВУ

*Останні місяці гривня продовжує втрачати свої позиції і демонструє доволі стрімке падіння: від початку року національна валюта вже втратила майже 3% своєї вартості відносно долара та 5% відносно євро. Такі темпи знецінення можуть призвести до того, що у найближчий період закладений у бюджет середньорічний курс 29,3 гривні за долар буде перевищений, особливо на фоні майбутніх виплат по зовнішньому боргу та ряду інших факторів. Це створює додаткові загрози розвитку економіки України і вимагає аналізу причин та перспектив такої ситуації.*

### Основні передумови падіння курсу гривні

Серед основних факторів, які призвели до знецінення національної валюти, необхідно виділити наступні:

### Економічні фактори

- Підвищення активності експортерів, які закупили валюту на купівлю ресурсів, та імпортерів, що спровокувало попит на іноземну валюту. Відповідно, за 11 місяців 2017 року водночас зі збільшенням експорту українських товарів на 20%, зріс на 27% імпортованих товарів. Таким чином, негативне сальдо торговельного балансу України зросло майже вдвічі у порівнянні з попереднім роком і склало 5,2 млрд. дол. США, що вдарило по гривні.

*Впродовж всього лише одного місяця 2018 року гривня знецінилась майже на 3% відносно долара*

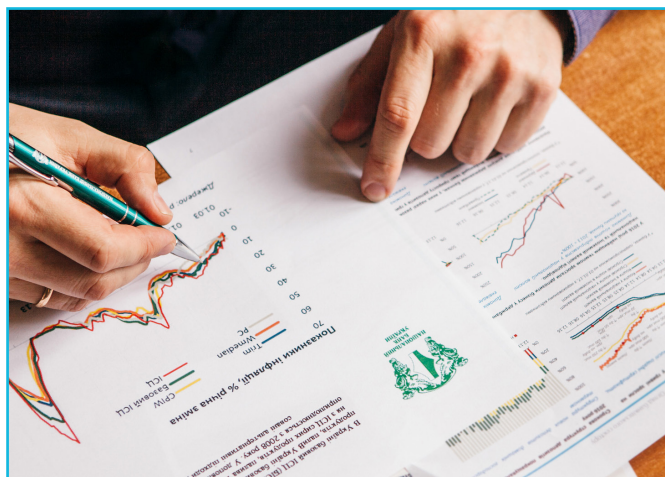
- Девальваційний тиск на гривню через попит на іноземну валюту з боку підприємств паливно-енергетичного комплексу та інших галузей у зв'язку з ресурсною імпортозалежністю України.

- Інфляційні процеси, які опосередковано вплинули на цінність гривні у порівнянні з іншими валютами. НБУ серед головних причин інфляції, яка сягнула 13,7% у 2017 році, відзначив підвищення мінімальної заробітної плати, що спровокувало підвищення виробничих витрат і поживлення споживчого попиту, зростання цін на продовольчі та непродовольчі товари, особливості зовнішньої ринкової кон'юнктури, зростання тарифів, підвищення цін на паливо та інші фактори.
- Повільні темпи економічного зростання і недостатнє зростання внутрішнього виробництва, що вплинуло на забезпеченість гривні товарами та послугами. Зокрема, ріст ВВП у 2017 році згідно макроекономічного прогнозу Кабміну досяг всього лише 1,8%.
- Проблеми банківського сектору і необхідність великих обсягів рефінансування, що стало поштовхом до додаткової емісії. Зокрема, грошова маса у грудні зросла на 6,9%, а в цілому впродовж 2017 року – на 9,5%.
- Ослаблення курсу гривні у кінці 2017 року пов'язане з активізацією уряду щодо виконанню видаткової частини бюджету та зі збільшенням закупівель, що сприяло різкому вливанню гривні на ринок. Відповідно, залишок коштів на рахунку Держказначейства скоротився з 54,104 млрд. грн станом на 1 грудня 2017 року до 5,1 млрд. грн на початок 2018 року.
- Відміна державного регулювання цін на продукти, що створило додатковий інфляційний тиск на гривню.
- Опосередкована зацікавленість уряду. Ослаблена гривня дозволила збільшити надходження до бюджетів через податки і збори для виконання плану доходів. Зокрема, у попередньому році спостерігалось перевиконання планів і надлишки коштів зберігалися на казначейських рахунках.
- Опосередкована зацікавленість експортерів, які отримали додаткову цінову конкурентоспроможність своїх товарів на зарубіжних ринках маючи здатність впливати на рішення уряду через своїх представників з метою знецінення гривні. Відповідно, існує певна недооцінка національної валюти. Це відображається у антидемпінгових розслідуваннях по певних категоріях продукції, зокрема важкої промисловості. Додатково, цей факт підтверджується і курсом паритету купівельної спроможності Світового Банку, згідно якого гривня виступає значно міцнішою валютою.
- Закладений курс у бюджет 29,3 гривні за долар (а наприкінці 2018 року – 30,1 грн за дол.) дав сигнал основним гравцям ринку орієнтуватися на дані показники з метою мінімізації валютних ризиків.
- Затримка траншу МВФ через невиконання умов меморандуму, що відстрочило поповнення золотовалютних резервів для укріплення гривні та частково зменшило довіру іноземних партнерів до країни.

### Передумовами падіння гривні стали економічні та неекономічні фактори

#### Неекономічні фактори

- Неєфективна координація дій уряду, НБУ та Мінфіну щодо курсу національної валюти та стримування інфляції. Зокрема, голова Ради НБУ Богдан Данилишин наголосив, що зміна облікової ставки Національного банку України було недостатнім заходом для сповільнення інфляції в країні, – для цього потрібне подальше посилення координації державної політики та різних органів державної влади.





## Майбутні фактори впливу на валютний курс

На подальший курс гривні у 2018 році матимуть вплив наступні очікування:

- Виплата боргів. Виплата внутрішнього боргу може призвести до емісії, а виплата зовнішнього боргу матиме наслідком виведення значної кількості іноземної валюти з ринку та зменшення золотовалютних резервів. У зв'язку з цим, золотовалютні резерви можуть бути витрачені на погашення зовнішнього боргу, а не на підтримку національної валюти. Зокрема, у бюджет 2018 закладена необхідність виплати 193,364 млрд. гривень за внутрішнім боргом та 112,562 млрд. гривень в іноземній валюті за зовнішнім боргом. При чому, станом на 1 січня міжнародні золотовалютні резерви України склали \$18,808 млрд., з них чисті валютні резерви (за вирахуванням запозичених коштів) – \$6,7 млрд., зрісши на 2,47 млрд. дол згідно підсумків 2017 року.
- Перспективи траншу МВФ. Заступник голови Національного банку України Дмитро Сологуб зазначив, що відсутність рішення по траншу МВФ до кінця другого кварталу 2018 року буде свідчити про те, що поточна програма кредитування з високою ймовірністю вже не відновиться. У свою чергу, це зменшує перспективи поповнення золотовалютних резервів, особливо під час обслуговування та виплати зовнішнього боргу, що може вдарити по гривні.
- З 22 січня 2017 року розпочалися засідання Високого суду Лондона щодо боргу Януковича. У разі призначення судом необхідності сплати боргу, уряду необхідно буде витратити 3 млрд. дол. на його покриття, що створить додаткове навантаження на гривню.
- Зміцнення євро відносно долара США також може стимулювати обмінні операції та подальші спекулятивні настрої.
- Анонсовані підвищення соціальних виплат і зарплат (у першу чергу мінімальної зарплати з 3200 грн до 3723 гривень і до 4100 грн у другій половині 2018 року) хоч і не є значними, але у деякій мірі стимулюватимуть інфляцію.
- Інфляція у розмірі 7% та збільшення видатків на 17,9% (сягаючи 991,7 млрд. грн) за умови лише 3% прогнозованого росту ВВП, які закладені у бюджет 2018 року, також не грають на користь гривні.

У 2018 році на курс гривні значний вплив матимуть виплати Україною боргів, домовленості щодо траншу МВФ, особливості бюджетної політики та кон'юнктура ринків

- Стокгольмський арбітраж зобов'язав "Нафтогаз України" виплатити "Газпрому" понад 2 млрд. доларів за поставлений газ. До того ж, Нафтогаз України планує у січні цього року погасити кредит в розмірі 300 млн. доларів, який був узятий у Європейського банку реконструкції та розвитку для імпорту природного газу.
- НБУ очікує підвищення цін на газ у 2018 році, що збільшить валютні витрати країни на закупівлю даного енергоресурсу.
- Національний банк розглядає можливість переходу до розрахунку офіційного курсу гривні на основі торгово-інформаційних систем (TIC) Bloomberg і Reuters щодо реальних ринкових угод і з відсіканням угод з екстремальними параметрами.
- Зовнішньоторгівельні сигнали, які можуть призвести до зменшення кількості надходження іноземної валюти і, відповідно, до знецінення гривні:



- США-Україна: існує ризик припинення режим безмитного ввезення товарів з України в рамках програми Генеральної системи преференцій через проблеми із захистом інтелектуальної власності.
- ЄС-Україна: з 1 по 5 січня Україна вибрала квоти на експорт пшениці і кукурудзи в країни Євросоюзу, а станом на 11 січня 2018 Україна вичерпала річні квоти на безмитну поставку в ЄС меду, вина і яблучного соку.
- Росія-Україна: продовження заборони на перевезення товарів з України в Казахстан і Киргизію через територію Росії терміном до 30 червня 2018 року.

Дані факти частково обмежують обсяги прибутків експортерів, які орієнтуються на ринок ЄС, США та Росії.

- 11 січня 2018 Кабінет міністрів дозволив розміщувати на депозитах вільні кошти єдиного казначейського рахунку в іноземній валюті. Дане рішення може підірвати довіру до національної валюти.

### Наслідки ослаблення гривні та прогноз

В умовах плаваючого курсу національної валюти, новорічне знецінення гривні є сезонним явищем, викликане ринковою кон'юнктурою. Це підтверджується нижченаведеним графіком.

Загалом, коливання курсу гривні характеризуються сезонністю

**Відповідно, за умов позитивного сценарію,** у гривні є всі шанси стабілізуватися після завершення закупки ресурсів імпортерами і укріпитися під час активізації експортної діяльності агросектору і металургійної промисловості до моменту проведення виплат по зовнішньому і внутрішньому боргах.

**За умов негативного сценарію** сильнішого знецінення гривні, що вдарить по імпортозалежним галузям, результатом у довгостроковому періоді може стати її укріплення внаслідок:



- Зменшення обсягів імпорту через гіршу купівельну спроможність населення щодо товарів іноземного походження та пришвидшення темпів зростання експорту через девальвацію національної валюти, що надаватиме цінні переваги українській продукції на іноземних ринках. Таке «стимулювання» експорту разом з вимогою по продажу 50% валютної виручки сприятиме зміцненню національної валюти і призведе до скорочення дефіциту платіжного балансу.
- Подальше підвищення облікової ставки у може мати наслідком похвалення банківської сфери, оскільки такі зміни будуть сприяти підвищенню відсоткових ставок по депозитах, що підштовхуватиме населення до більшого вкладання коштів у фінансову систему і зможе забезпечити економічне зростання.
- Важливим елементом стануть і скриті резерви населення. Мається на увазі валютні збереження, які знаходяться поза межами банківської системи. Зокрема, у 2017 році чистий продаж валюти населенням сягнув рівня \$2,139 млрд. – на жаль не через віру населення у гривню, а через зубожіння населення, яке обмінювало валюту для існування. Такі самі тренди очікуються і у 2018 році.

У гривні є всі шанси стабілізуватися за умов скоординованої роботи уряду та імплементації ключових реформ

Таким чином, вирішальним для забезпечення національної валюти в новому році є системне проведення реформ та дії уряду щодо

лібералізації умов інвестиційної активності та надходження іноземної валюти. Необхідними умовами стануть також поліпшення стану зовнішньоторговельної діяльності та лобювання інтересів експортерів в процесі виходу на зовнішні ринки, що, у свою чергу, зробить

національну валюту більш забезпеченою, стимулюватиме внутрішнє виробництво разом із зменшенням частки тіньової економіки та покращенням привабливості країни для іноземних інвесторів.



Джерело: графік побудований на основі бази даних <https://minfin.com.ua>

Метою публікації є надання об'єктивної інформації про поточні політичні події в Україні та поглибленого аналізу головних тенденцій внутрішньополітичного життя в державі. Подібний аналіз допоможе розставити пріоритети у справі проведення реформ у різних сферах державної політики та оцінити якість державних рішень з точки зору їхнього впливу та послідовності. Окрема увага приділяється оцінці політичної конкуренції в Україні та здатності ключових політичних гравців реагувати на виклики часу.

© 2018 Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД)  
У разі цитування обов'язкове посилання на МЦПД

**Відповідальний за проект:** Ігор Петренко

**Відповідальні за розділи:**

«Державні рішення» - Ігор Петренко

«Економічна політика» - Єгор Киян

**Колектив експертів МЦПД:**

Єгор Киян, Ірина Івашко,

Вадим Перебийніс, Юлія Гоменюк, Ірина Степанова



**МЦПД**

Міжнародний центр перспективних досліджень

Телефон: +38 (044) 253-52-29

Електронна пошта: [office@icps.com.ua](mailto:office@icps.com.ua)

[www.icps.com.ua](http://www.icps.com.ua)