

АНАЛІТИЧНА ДОПОВІДЬ

НА ЕКВАТОРІ НОВОЇ ВЛАДИ (2019-2021 РОКИ):

ДОСЯГНЕННЯ,

ПРОБЛЕМИ,

ПЕРСПЕКТИВИ

Автори:

Євген Бистрицький
Анна Булах
Ігор Бураковський
Петро Бурковський
Андрій Бутін
Андрій Волошин
Альона Гетьманчук
Вікторія Дерезь
Олександр Заславський
Євген Захаров
Мар'яна Захарченко
Марія Золкіна
Юлія Кириченко
Павло Клімкін
Алла Кобилянська
Павло Ковтонюк
Ігор Коліушко
Євген Крапивін
Роман Куйбіда
Максим Лациба
Олександр Марусяк
Роман Матвійчук
Олександра Матвійчук
Вадим Міський
Марина Пезенті
Тетяна Печончик
Олександр Саган
Ольга Стрелюк
Віктор Тимощук
Анатолій Ткачук
Тарас Фініков
Микола Хавронюк
Павло Шеремета
Євген Шкільний
Станіслав Юхименко
Олександр Небеки

Редагування: Максим Яковлєв, Валерій Пекар

Загальна координація проєкту: Євген Бистрицький

Аналітична доповідь підготовлена за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» у межах проєкту «Нова влада України 2019-2021 роки: досягнення, проблеми, перспективи». Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».

ЗМІСТ

Передмова	7
Розділ I. Інституційна організація публічної влади	8
Загальні висновки	8
1. Конституція, Президент, Конституційний Суд	9
1.1. Стан справ на початок 2019 року	9
1.2. Декларації та наміри нової влади	10
1.3. Що було зроблено	10
1.4. Альтернативні пропозиції від опозиції чи громадянського суспільства	14
1.5. Висновки	14
1.6. Експертні рекомендації	15
2. Законодавча влада – партії, вибори, парламентаризм	15
2.1. Стан справ на початок 2019 року	15
2.2. Декларації та наміри нової влади	16
2.3. Що було зроблено	17
2.4. Альтернативні пропозиції від опозиції чи громадянського суспільства	20
2.5. Висновки	20
2.6. Експертні рекомендації	22
3. Виконавча влада – формування політики, підзвітність, державна служба, адміністративні послуги, правопорядок	23
3.1. Стан справ на початок 2019 року	23
3.2. Декларації та наміри нової влади	24
3.3. Що було зроблено	25
3.4. Альтернативні пропозиції від опозиції чи громадянського суспільства	28
3.5. Висновки	28
3.6. Експертні рекомендації	29
4. Судова влада – суди, прокуратура, адвокатура	30
4.1. Стан справ на початок 2019 року	30
4.2. Декларації та наміри нової влади	31
4.3. Що було зроблено	33
4.4. Альтернативні пропозиції від опозиції чи громадянського суспільства	35
4.5. Висновки	35
4.6. Експертні рекомендації	36
5. Місцеве самоврядування та регіональна політика	37
5.1. Стан справ на початок 2019 року	37
5.2. Декларації та наміри нової влади	39
5.3. Що було зроблено	39
5.4. Альтернативні пропозиції від опозиції чи громадянського суспільства	43
5.5. Висновки	43
5.6. Експертні рекомендації	44
6. Інформаційно-технологічне забезпечення публічної влади, політика цифровізації	45

6.1. Стан справ на початок 2019 року	45
6.2. Декларації та наміри нової влади	46
6.3. Що було зроблено	47
6.4. Висновки	50
6.5. Експертні рекомендації	50
7. Запобігання корупції	51
7.1. Стан справ на початок 2019 року	51
7.2. Декларації та наміри нової влади	52
7.3. Що було зроблено	54
7.4. Альтернативні пропозиції від опозиції чи громадянського суспільства	57
7.5. Висновки	57
7.6. Експертні рекомендації	58
Розділ II. Соціально-економічна політика	60
Загальні висновки	60
1. Економічна політика нової влади: економічний спадок та нові виклики	61
1.1. Вступ	61
1.2. Спадок	62
1.3. Нові виклики	64
2. Економічна політика: наміри та рішення	66
2.1. Стратегічне планування	66
2.2. Пандемія COVID-19: політика мінімізації соціально-економічних наслідків	69
2.3. Реформування оборонно-промислового комплексу	73
2.4. Інституційні зміни	75
2.5. Соціальні стандарти: прожитковий мінімум, мінімальна заробітна плата, пенсійне забезпечення, соціальні програми	77
2.6. Політика щодо окремих галузей економіки	81
2.7. Зовнішньоекономічна сфера	83
2.8. Державні фінанси	87
2.9. Податкова система: структурні зміни та адміністрування податків	89
2.10. Корпоративне управління великими державними компаніями	90
Розділ III. Політика держави в гуманітарній сфері	92
Загальні висновки	92
1. Політика нової влади в сфері прав людини	93
1.1. Порушення права на життя і здоров'я громадян	93
1.2. Боротьба з корупцією та право на справедливий суд	95
1.3. «Органи не помиляються»: СБУ безкарно порушує права людини	96
1.4. Держава без правосуддя?	97
1.5. Висновки	98
2. Державна політика щодо прав людини на підконтрольних уряду України територіях	99
2.1. Стан справ у сфері прав людини в Україні на 2019 рік	99

2.2.	Декларації та наміри нової влади у сфері прав людини	100
2.3.	Позитивні дії нової влади у сфері прав людини	101
2.4.	Негативні дії нової влади у сфері прав людини	104
2.5.	Пропозиції та рекомендації від правозахисних організацій	104
3.	Державна політика щодо прав людини в окупованому Криму та на непідконтрольних уряду територіях сходу України	105
3.1.	Стан справ з правами людини на непідконтрольних територіях на 2019 рік	106
3.2.	Позитивні дії нової влади	106
3.3.	Подолання безкарності за порушення прав людини на непідконтрольних територіях	107
3.4.	Робота для звільнення незаконно ув'язнених людей	108
3.5.	Невирішені соціально-економічні питання	109
3.6.	Висновки	110
4.	Громадянське суспільство: самоорганізація громадян, взаємодія з владою	110
4.1.	Стан справ до 2019 року: проблеми, реформи, основні виклики	111
4.2.	Декларації та наміри нової влади у сфері громадянського суспільства	111
4.3.	Дії нової влади у сфері громадянського суспільства	112
4.4.	Позитивні рішення нової влади щодо взаємодії ОГС з владою	113
4.5.	Експертні рекомендації	114
5.	Політики влади в сфері культури	116
5.1.	Стан справ, реформи, основні виклики на 2019 рік	116
5.2.	Дії нової влади	117
5.3.	Висновки	120
6.	Політика влади у сфері державно-церковних відносин	120
6.1.	Основні виклики та доробок попередньої влади у царині державно-церковних відносин на початок 2019 року	121
6.2.	Декларації та передвиборчі наміри нової влади у сфері релігії	122
6.3.	Основні дії та проблеми нової влади у сфері свободи совісті	122
6.4.	Очікування та фактичне вирішення ключових проблем державно-церковних відносин	124
6.5.	Стратегічні рекомендації	124
6.6.	Висновки	126
7.	Політика історичної пам'яті	126
7.1.	Виклики та стан справ у сфері історичної пам'яті на 2019 рік	126
7.2.	Передвиборчі обіцянки нової влади	127
7.3.	Зміна підходів до проведення політики пам'яті	130
7.4.	Міжнародні аспекти	131
7.5.	Висновки та рекомендації	132
8.	Мовна політика нової влади	133
8.1.	Стан справ у сфері мовних орієнтацій громадян (2019 рік)	134
8.2.	Мовна політика чинної влади та рекомендації щодо вирішення нагальних проблем	135

9. Медіа та інформаційна політика	138
9.1. Стан справ на початок 2019 року: проблеми, реформи, основні виклики	139
9.2. Декларації та наміри нової влади у сфері медіа та інформаційної політики	141
9.3. Дії і бездіяльність нової влади у медіа і інформації	142
9.4. Експертні рекомендації	146
10. Політика в охороні здоров'я	147
10.1. Стан справ на початок каденції нової влади – 2019 рік	147
10.2. Стан реформи	148
10.3. Стан інституцій	149
10.4. Пандемія COVID-19	150
10.5. Нові кроки влади	150
10.6. Рекомендації	151
11. Державна політика в сфері середньої освіти	152
11.1. Стан справ та виклики в сфері середньої освіти на початок 2019 року	153
11.2. Декларації та наміри нової влади	154
11.2. Зроблене і незроблене новою владою в сфері середньої освіти	155
11.3. Рекомендації	157
12. Державна політика в сфері дошкільної освіти	158
12.1. Стан справ та виклики в сфері дошкільної освіти на початок 2019 року	159
12.2. Декларації та наміри нової влади, зроблене і незроблене новою владою в сфері початкової освіти	159
12.3. Рекомендації	161
13. Державна політика в сфері вищої освіти	162
13.1. Стан справ та виклики в сфері вищої освіти на початок 2019 року	162
13.2. Декларації та дії нової влади	163
13.3. Рекомендації	165
Розділ IV. Зовнішня політика і врегулювання на Донбасі	167
1. Зовнішня політика	167
1.1. Короткий опис стану справ на початок 2019 року	167
1.2. Декларації та наміри нової влади	169
1.3. Що було зроблено або мало бути зроблено	169
1.4. Експертні рекомендації: що на сьогодні необхідно робити владі чи всьому суспільству	171
2. Врегулювання на Донбасі	173
2.1. Стан справ на початок 2019 року, основні проблеми та процеси	173
2.2. Декларації та наміри нової влади на початку каденції В. Зеленського	174
2.3. Що було зроблено і що це означає?	174
2.4. Висновки й рекомендації	178

Передмова

Ми, незалежне експертне коло, згуртоване на основі громадської ініціативи «Виборча Рада UA», пропонуємо широкій громадськості та, зокрема, політикам узагальнену оцінку того, що було зроблено або мало бути зроблено (дії і бездіяльність нової влади) в основних сферах українського суспільства за половину каденції Президента України. Це сфери інституційної організації публічної влади, економічної та гуманітарної політики, зовнішньої політики, оборони і національної безпеки.

Вражаючий виборчим рейтингом демократичний прихід до влади шостого Президента України, перше в історії країни формування політично монопольної парламентської більшості його партією радикально оновили склад законодавчої і виконавчої гілок влади. Була запропонована та практично застосована й нова ідеологічна модель урядування суспільно-політичним розвитком України — народовладдя.

За половину каденції управління країною нова влада продемонструвала відповідні результати повсякденного, тактичного і стратегічного керування суспільством, зокрема щодо політики реформ в умовах продовження агресії з боку путінської Росії. Цього часу, вважаємо ми, цілком достатньо для свідомої оцінки управлінської компетенції та політико-ідеологічної візії представників діючої влади з боку як суспільства, так і експертного середовища. Ми скористалися цією можливістю надати таку узагальнену експертну оцінку.

Оцінка, яку ми пропонуємо тут, є важливою для отримання загального бачення стану українського суспільства на сьогодні. Наша оцінка відрізняється від двох полюсів обговорення дій влади — як від зосередження суспільної уваги на поточному перебігу критичних подій, що стають підставою для публічних обговорень на численних телевізійних ток-шоу та у соцмережах, так і від її офіційної самооцінки.

Ми пропонуємо узагальнене, максимально незалежне експертне резюме структури і змісту здійснення нової владою демократичних європейських реформ, поставлених на порядок денний країни Майданом, в умовах агресії путінської Росії.

Структура і методика кожної самостійної частини нашого дослідження починається з констатації стану справ на початок 2019 року, фіксує передвиборчі декларації та обіцянки нової влади у кожній з обраних сфер, здійснює експертну оцінку дій і бездіяльності влади, вказує на існуючі альтернативні пропозиції від опозиції чи громадянського суспільства та, нарешті, надає експертні рекомендації, що треба робити суспільству і владі у кожній окремій сфері.

Ми певні, що надана експертна оцінка й рекомендації є підставою для принципової розмови суспільства і влади, зокрема для ефективного діалогу громадянського суспільства з центральною владою, а також владою різних рівнів. Ми віримо, що проведений аналіз слугуватиме серйозним орієнтиром для політиків та засобів масової інформації, а також стане у нагоді для формування критичного мислення свідомого громадянина-виборця.

Громадська ініціативи «Виборча Рада UA» здійснює проєкт «Нова влада України 2019-2021 роки: досягнення, проблеми, перспективи» за сприяння Міжнародного фонду «Відродження» та Громадської організації «Школа політичної аналітики».

Розділ І.

Інституційна організація публічної влади

Координатор Ігор Коліушко

Загальні висновки

За два роки діяльності нової влади, очолюваної Президентом Володимиром Зеленським, можна зробити такі висновки:

1. Найважливіше, що нова влада зберегла європейський та євроатлантичний курс розвитку України, як це визначено Конституцією, та продовжила євроінтеграційні процеси та реформи.

2. Отримавши за результатами виборів у 2019 році всю повноту влади (посаду Президента, більшість у Парламенті та Уряд) Володимир Зеленський впродовж двох років виявився неспроможний залучити компетентних спеціалістів, надати їм політичну підтримку для реалізації своїх повноважень, визначити стратегію суспільного розвитку — все, що необхідно для організації ефективної влади.

3. Низку успіхів вдалося досягнути завдяки продовженню багатьох реформ, розпочатих попередниками, попри жорстку риторику проти попереднього Президента Петра Порошенка та багатьох політиків тої влади.

4. Водночас відсутність компетентних команд на багатьох напрямках політики призвела до провалів або принаймні до втрати часу, що також, очевидно, завершиться недосягнутим результатом.

5. У діяльності влади не видно якоїсь зрозумілої продуманої стратегії розвитку країни, було чимало прикладів шарахання то в один бік, то в протилежний. Більшість досягнень були пов'язані із зусиллями окремих особистостей в уряді чи парламенті, або здійснювалися під тиском ЄС чи МВФ.

6. Президент Володимир Зеленський, наслідуючи своїх попередників (а інколи й перевершуючи їх), особисто нерідко демонструє зневагу до Конституції України та засад правовладдя, а відтак цю практику переймають усі інші — РНБО, Уряд, Парламент, суди.

7. У політиці нової влади присутня значна частка популізму і, на жаль, це проявляється не лише на виборах, а й триває в міжвиборчий період. Велика увага постійно приділяється відстеженню рейтингів популярності та реагуванню на їх зміну.

8. Уже на сьогодні видно початки підготовки до наступних виборів і бажання за будь-яку ціну зберегти державну владу в своїх руках. Відтак починають проявлятися узурпаторські тенденції.

1. Конституція, Президент, Конституційний Суд

Юлія Кириченко, Олександр Марусяк (ЦППР)

1.1. Стан справ на початок 2019 року

1. Проблеми конституційного регулювання напівпрезидентської республіки.

Через відновлення Верховною Радою України в результаті Революції гідності 2014 року у політико-правовий спосіб чинності редакції Конституції України із змінами 2004 року, перед Парламентом стояло завдання провести комплексну конституційну реформу щодо збалансування різних гілок влади та виправлення недоліків поточної напівпрезидентської системи врядування, однак на початок 2019 року цього так і не було зроблено. Конституційний дизайн Президента України так і не був оптимізований, зокрема, протягом 2014—2019 рр., без внесення відповідних змін до Конституції України всупереч юридичним позиціям Конституційного Суду на законодавчому рівні були суттєво розширені кадрові повноваження Президента України, зокрема, в антикорупційній сфері.

2. Реформа децентралізації.

Парламент не ухвалив зміни до Конституції України щодо децентралізації влади відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), який намагався поєднати питання реформи адміністративно-територіального устрою державами з імплементацією Мінських домовленостей (реєстр. № 2217а) був попередньо схвалений Парламентом 31.08.2015 р., але станом на 2019 рік так і залишився неухваленим.

3. Недоторканність народних депутатів.

Проект закону про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України), зареєстрований у Парламенті 17.10.2017 р. (реєстр. № 7203) одержав позитивний висновок (із застереженнями) Конституційного Суду України, однак так і не був ухвалений Парламентом VIII скликання. Законопроект № 7003 передбачав повне скасування депутатської недоторканності, а не обмеження імунітету народних депутатів, як рекомендувала Венеційська комісія¹.

4. Відсутність референдумного законодавства.

26 квітня 2018 року Конституційний Суд України визнав неконституційним Закон України «Про всеукраїнський референдум» 2012 року, який встановлював можливість проведення маніпулятивних референдумів і розширив предмет референдуму аж до внесення змін до Конституції та ухвалення законів на референдумі без участі Парламенту. Починаючи з квітня 2018 р. в національній правовій системі утворилася законодавча прогалина, яка потребувала негайної реакції Парламенту, однак Парламент VIII скликання її проігнорував. Крім того, ще з 2012 року наявна прогалина у регулюванні питання проведення місцевого референдуму.

¹ Див.: Opinion on draft constitutional amendments on the immunity of Members of Parliament and judges of Ukraine, adopted by the Venice Commission at its 103rd plenary session (Venice, 19-20 June 2015), CDL-AD(2015)013-e. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)013-e)

5. Реформа Конституційного Суду України.

У 2016 році була проведена конституційна реформа щодо правосуддя, відповідно до якої, зокрема, було змінено вимоги до судді Конституційного Суду України, передбачено конкурсні засади кандидатур на посаду судді Конституційного Суду у визначеному законом порядку, змінено порядок звільнення суддів Конституційного Суду, змінено юрисдикцію Конституційного Суду та введено інститут конституційної скарги. Однак, ця реформа не переавантажила Конституційний Суд України: судді КСУ, які були призначені до набрання чинності цих змін без конкурсного відбору, продовжили здійснювати свої повноваження. Наявність недоброчесних суддів серед персонального складу Конституційного Суду, ігнорування Парламентом необхідності законодавчого встановлення конкурсного відбору судді Конституційного Суду, призначення відповідними суб'єктами суддів Конституційного Суду без конкурсу суттєво послабило позиції Конституційного Суду як інституції, а також суспільну довіру до нього.

6. Наявність вакансій у Конституційному Суді України.

Станом на початок 2019 року Конституційний Суд України був повністю укомплектований суддями, однак у вересні 2019 року у трьох суддів завершувався 9-річний строк повноважень.

1.2. Декларації та наміри нової влади

Основними обіцянками² Президента В. Зеленського, обраного у квітні 2019 року, були такі:

1. Забезпечення реального народовладдя в Україні. Теза про «народовладдя через референдуми» була ключовою обіцянкою. Зокрема, В. Зеленський обіцяв, що він внесе до Парламенту законопроект «Про народовладдя», відповідно до якого тільки народ України зможе формувати основні завдання для влади через референдуми та інші форми прямої демократії, і все це повинно відбуватися із максимальним використанням новітніх технологій.

2. Ухвалення законів «Про зняття недоторканності з Президента України, народних депутатів і суддів»; «Про імпічмент Президента України»; «Про відкликання народного депутата України». В. Зеленський обіцяв зняти депутатську недоторканність, а також ухвалити закони, які зроблять можливим з процедурної точки зору імпічмент Президента України.

1.3. Що було зроблено

1. Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України у 2019 році.

Президент України 21.05.2019 р. підписав Указ «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів», незважаючи на те, що юридичних передумов для розпуску Парламенту, передбачених частиною другою статті 90 Конституції України, не було. На жаль, Рішення Конституційного Суду України

² Передвиборча програма кандидата на пост Президента України Володимира Зеленського. URL: <https://program.ze2019.com/>

№ 6-р/2019 від 20.06.2019 р. було політично мотивованим і не надало адекватної правової кваліфікації таким діям Президента України.

2. Продовження практики доручень Кабінету Міністрів України.

Президент України продовжив неконституційну практику своїх попередників щодо підписання указів про додаткові доручення Кабінету Міністрів України, що явно суперечить Конституції України. Наприклад, Указом «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» № 837/2019 від 08.11.2019 р. Глава держави доручив Кабінету Міністрів України вжити відповідних заходів у різноманітних сферах державного управління (усього 182 доручення). Також Президент Зеленський продовжує практику неправових письмових та усних доручень Уряду з найрізноманітніших питань.

3. Скасування Президентом України указів з кадрових питань.

Президент України неодноразово ухвалював укази, якими скасовував укази своїх попередників з кадрових питань. Фактично через скасування призначення посадовців Президент намагався їх звільнити у протиправний спосіб, що призводило до затяжних судових процесів. Зокрема, 19.12.2019 р. Верховний Суд (рішення у справі № П/9901/286/19) визнав протиправним та скасував Указ Президента України від 24.05.2019 р. №323/2019 «Про скасування Указу Президента України від 04 травня 2019 року № 187 “Про призначення В. Горковенка членом Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення”». Крім того, у 2021 році Президент скасував призначення двох суддів Конституційного Суду України (див. нижче «Протистояння між Офісом Президента України і Конституційним Судом України»).

4. Скасування депутатської недоторканності.

В ніч з 29 на 30 серпня 2019 р. на позачерговій сесії Верховна Рада України попередньо схвалила, а 3 вересня 2019 р. остаточно ухвалила популістичні зміни до Конституції України щодо скасування депутатської недоторканності, ініційовані ще в Парламенті попереднього скликання, які повторно вніс нинішній Президент України. У зв'язку з тим, що Парламент при ухваленні цих конституційних змін допустив низку процедурних порушень, 31 січня 2020 року 50 народних депутатів України звернулися до Конституційного Суду з конституційним поданням щодо визнання цього закону неконституційним.

5. Закон про імпічмент Президенту України.

10.09.2019 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» № 39-IX, а 19.12.2019 р. — Закон «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» № 400-IX. Саме ж конституційне регулювання імпічменту (ст. 111 Конституції України) не було змінено, а отже на сьогодні імпічмент президенту залишається нереалістичним через необхідність трьох четвертих голосів у Парламенті для остаточного ухвалення такого рішення.

6. Створення Комісії з правової реформи.

Указом Президента України «Питання Комісії з питань правової реформи» №584/2019 від 07.08.2019 р. було затверджено положення та склад Комісії з питань правової реформи, а також склад консультантів та спостерігачів від міжнародних організацій, які беруть участь у роботі цієї Комісії. Комісія була створена як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, у складі якої передбачалася, зокрема, робоча група з питань підготовки пропозицій щодо внесення змін до Конституції України. Однак, активної ініціативи у процесі проведення конституційної реформи Комісія не проявляла.

7. Проекти змін до Конституції України, ініційовані Президентом України.

29 серпня 2019 року, у перший день роботи Верховної Ради України IX скликання, він подав сім законопроектів про внесення змін до Конституції України, кожен з яких стосувався окремих аспектів конституційного статусу Парламенту та Президента України (реєстр. №№ 1013, 1014, 1015, 1016, 1017, 1027, 1028). Ці законопроекти були ініційовані без будь-яких попередніх публічних обговорень з науковцями та громадянським суспільством. Пропоновані зміни вносили сильний дисбаланс у поточну змішану форму державного правління в Україні через посилення Президента України та послідовне послаблення Парламенту. Конституційні ініціативи (за винятком законопроекту про скасування адвокатської монополії) були здебільшого популістичними та містили низку юридичних недоліків. Три з семи законопроектів (реєстр. №№ 1014, 1016, 1027) одержали негативний висновок Конституційного Суду України, а тому не розглядалися Парламентом взагалі.

Протягом січня-лютого 2020 р. Верховна Рада України попередньо схвалила три з чотирьох законопроектів, які одержали позитивний висновок Конституційного Суду — щодо скасування адвокатської монополії (реєстр. № 1013), щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Парламенту (реєстр. № 1028), щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України і запровадження пропорційної виборчої системи (реєстр. № 1017), однак жоден з них так і не був остаточно ухвалений Парламентом на наступній черговій сесії. Законопроект щодо законодавчої ініціативи народу (реєстр. № 1015) Парламентом не розглядався.

У грудні 2019 – січні 2020 рр. Президент України двічі вносив і двічі відкликав законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації. Зважаючи на те, що цей законопроект мав суттєві юридичні вади, а також був знову-таки підготовлено в закритому режимі, він викликав несприйняття з боку як народних депутатів, так і громадянського суспільства. 17 січня 2020 р. Президент відкликав другу, доопрацьовану редакцію цього законопроекту та ініціював процес широких публічних обговорень даного законопроекту. Однак законопроект досі так і не внесений.

Змін до Конституції України щодо відкликання народного депутата України так і не були ініційовані Президентом України.

8. Проект змін до Конституції України, ініційований народними депутатами України.

У 2021 р. Парламент вирішив проявити більшу суб'єктність у процесі конституційної реформи. Зокрема, 22 лютого 2021 р. у Верховній Раді зареєстрували проект Закону про внесення змін до статей 85 та 106 Конституції України (щодо порядку призначення на посади та звільнення з посад Директора НАБУ і Директора ДБР, внесений 237 народними депутатами України (реєстр. № 5133). Підписи народних депутатів на підтримку цієї ініціативи збиралися протягом майже 5 місяців (починаючи з жовтня 2020 року). Зараз законопроект очікує на висновок Конституційного Суду України. Крім того, 20 липня 2021 р. у Верховній Раді України створили міжфракційне депутатське об'єднання «За конституційну реформу і ефективну владу», до складу якого увійшли 283 народних депутати. Метою створення такого об'єднання оголошено, зокрема, визначення пріоритетних напрямів

реформування Конституції України та взаємодія з експертними громадськими організаціями для обміну інформацією щодо необхідних актуальних змін до Основного Закону³.

9. Протистояння між Офісом Президента України і Конституційним Судом України.

Починаючи з осені 2019 р. і до сьогодні між Офісом Президента України і Конституційним Судом України тримає політичне протистояння, гостра фаза якого розпочалася після ухваленням Конституційним Судом неправосудного рішення №13-р/2020 від 27 жовтня 2020 р. щодо окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» та Кримінального кодексу України. Замість того, щоб ініціювати конструктивний діалог щодо вдосконалення антикорупційного законодавства чи запровадження прозорого конкурсного відбору суддів Конституційного Суду, 29 жовтня 2020 р. Президент України вніс неконституційний законопроект «Про відновлення суспільної довіри до конституційного судочинства» (реєстр. № 4288), яким пропонувався протиправне припинення повноважень всіх суддів Конституційного Суду України одночасно (законопроект був відкликаний 27 січня 2021 р.). Дещо згодом Президент без належних конституційних повноважень двічі відсторонював від займаної посади Голову Конституційного Суду України (Укази № 607/2020 від 29 грудня 2020 року та №79/2021 від 26 лютого 2021 р.), а також видав Указ «Про деякі питання забезпечення національної безпеки України» (№ 124/2021 від 27 березня 2021 р.), яким скасував укази про призначення О. Тупицького та О. Касмініна суддями Конституційного Суду України (Указ № 124/2021 зараз оскаржений у Верховному Суді). Одна з причин наявності недоброчесних суддів у Конституційному Суді — це відсутність прозорого конкурсного відбору майбутніх суддів при їх призначенні. Парламент продовжує ігнорувати потребу законодавчого врегулювання положення про конкурсний відбір суддів Конституційного Суду, яке прямо передбачено Конституцією України. Зокрема, 18 лютого 2021 року Парламент призначив нового суддю Конституційного Суду без будь-якого конкурсу.

10. Референдумне законодавство. Закон «Про всеукраїнський референдум».

09.06.2020 р. Президент України вніс до Парламенту законопроект «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» (реєстр. № 3612), який був підготовлений парламентською робочою групою з підготовки законопроектів з питань народовладдя. 26 січня 2020 року Верховна Рада України ухвалила цей законопроект як Закон України «Про всеукраїнський референдум». Новий закон про національний референдум у цілому відповідає європейським стандартам, а під час його підготовки було враховано більшість рекомендацій Венеційської комісії та ОБСЄ⁴. Крім того, 19.05.2021 р. 112 народних депутатів України — представники провладної більшості — зареєстрували проект *Закону про місцевий референдум №5512* від 19.05.2021 р.

³ У Парламенті України створили найбільше міжфракційне депутатське об'єднання. URL: <https://portal.rada.gov.ua/news/Novyny/212818.html>

⁴ Див. Urgent Joint Opinion on draft Law 3612 on democracy through all-Ukraine referendum (CDL-PI(2020)009). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)009-e)

1.4. Альтернативні пропозиції від опозиції чи громадянського суспільства

1. Комплексна конституційна реформа поточної форми врядування.

Громадянське суспільство після 2014 року послідовно виступає за проведення повноцінної (комплексної) конституційної реформи для збалансування різних гілок влади в Україні, оптимізації поточного механізму стримувань і противаг у владному трикутнику «Парламент – Президент – Уряд»⁵, в т.ч. через скликання особливого органу установчої влади (Конституційної асамблеї). Проект закону про внесення змін до Конституції України відповідно до законодавчої процедури внесення змін до Конституції України мав бути підготовлений Тимчасовою спеціальною комісією Верховної Ради України та поданий на розгляд Парламенту ще до 15.05.2014 р.⁶, однак через відсутність компромісу між різними політичними силами такий законопроект так і не був підготовлений.

2. Законодавче закріплення конкурсного відбору суддів Конституційного Суду України.

Громадянське суспільство неодноразово закликала владу передбачити в Законі «Про Конституційний Суд України» конкурсну процедуру відбору суддів Конституційного Суду, зокрема, за допомогою спеціального органу (в т.ч. з можливим іноземним елементом), який має забезпечити перевірку професійних якостей кандидатів та їхню доброчесність⁷. Венеційська комісія також адвокувала проведення такої реформи порядку призначення суддів Конституційного Суду⁸.

1.5. Висновки

Найбільшим позитивним досягненням нової влади у цій сфері стало ухвалення законів «Про всеукраїнський референдум» та «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України».

Негативних результатів, на жаль, значно більше:

- дострокове припинення повноважень Верховної Ради України у 2019 році без відповідних конституційних підстав,
- повне скасування депутатського імунітету замість його обмеження,
- ігнорування необхідності внесення змін до Конституції України для завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади,
- відсутність конкурсного відбору суддів Конституційного Суду України,
- відсутність прогресу у питанні проведення комплексної конституційної реформи для збалансування напівпрезидентської системи врядування,

⁵ Див., н-д, Парламентська експертна робоча група з питань конституційного реформування. URL: <https://pravo.org.ua/parlamentska-ekspertna-robocha-grupa-z-pytan-konstytutsijnogo-reformuvannya/>

⁶ Див. Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України : Постанова Верховної Ради України від 4 березня 2014 року № 849-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/849-vii#Text>

⁷ Див., н-д, Відбулася пресконференція «Як обирати суддів КСУ: відповідь громадськості на проблеми конституційного правосуддя», 30.11.2020 р. URL: <https://pravo.org.ua/vidbulasya-preskonferentsiya-yak-obyraty-suddiv-ksu-vidpovid-gromadskosti-na-problemy-konstytutsijnogo-pravosuddya/>

⁸ Urgent opinion on the Reform of the Constitutional Court of Ukraine, CDL-PI(2020)019-e. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)019-e)

- продовження Главою держави практики «указної правотворчості» поза межами своїх конституційних повноважень та неправових доручень Уряду.

Загалом, у багатьох ситуаціях Конституція України не є для Президента України та й всієї влади основним керівництвом до дії. Вони розглядають її як щось, що іноді перешкоджає їм в реалізації їхніх планів, а тому періодично хочуть внести до неї зміни, щоб полегшити собі реалізацію влади чи здобути більше влади.

1.6. Експертні рекомендації

З огляду на все викладене вище, доцільно сформулювати такі експертні рекомендації органам публічної влади:

1. Неухильно дотримуватися Конституції України під час здійснення своїх повноважень.
2. Відмовитися від практики ініціювання та проведення точкових, безсистемних конституційних змін, а також від підготовки конституційної реформи у закритому режимі.
3. Підготувати комплексну конституційну реформи з метою вдосконалення механізму державної влади, збалансування різних гілок влади, як і було задекларовано Парламентом після Революції Гідності для оптимізації поточної напівпрезидентської системи врядування.
4. Провести масштабну ревізію законодавства, позбавивши Президента України неконституційних повноважень, які передбачені в різних законодавчих актах.
5. Завершити реформу децентралізації, закріпивши в Конституції України новий адміністративно-територіальний устрій та посиливши місцеве самоврядування.
6. Ухвалити закон про місцеві референдуми в Україні.
7. Передбачити на законодавчому рівні проведення конкурсного відбору суддів Конституційного Суду України, зокрема, через ухвалення законопроекту № 4533.

2. Законодавча влада – партії, вибори, парламентаризм

*Олександр Неберікут («Опора»),
Олександр Заславський (Лабораторія законодавчих ініціатив)*

2.1. Стан справ на початок 2019 року

Законодавча база, якою регулюється діяльність політичних партій в Україні, була сформована ще в 2001 році і фактично радикально не переглядалася. З-поміж понад тридцяти редакційних змін, які протягом цього часу вносилися до Закону, найважливішою новацією, в плані удосконалення партійного законодавства, стало впровадження державного фінансування політичних партій⁹.

⁹ Закон України № 731-VIII від 8 жовтня 2015 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції». Формами державного фінансування партій є фінансування статутної діяльності політичних партій, а також відшкодування витрат політичних партій,

Після Революції гідності 2014 р. одним з ключових пріоритетів в політичному порядку денному стало проведення виборчої реформи та реформи парламентаризму. Виборча реформа мала відбутися ще у 2015 році, однак один з п'яти зареєстрованих у Верховній Раді законопроектів був проголосований в першому читанні лише в листопаді 2017 року. Складний процес кодифікації виборчого законодавства, що супроводжувався затяжними дискусіями та протистоянням між зацікавленими групами в парламенті, завершився в 2019 року ухваленням Виборчого кодексу. Попри важливі новації (такі як впровадження пропорційної системи з відкритими списками, гендерно збалансований підхід до висування кандидатів), сам документ містив низку недоліків та неефективних положень, яка стали ціною за досягнення міжфракційного політичного компромісу¹⁰. Однак, президентські та парламентські вибори 2019 року відбулися ще за попереднім (некодифікованим) виборчим законодавством. Незважаючи на це вибори відбулися відповідно до міжнародних стандартів без явних порушень, які б вплинули на результат волевиявлення громадян.

У липні 2015 року в рамках діалогу між Європейським парламентом і Верховною Радою і в контексті реалізації Угоди про асоціацію було підписано Меморандум про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. В документі вперше було визначено загальні рамки парламентської реформи, які пізніше були розширені і деталізовані на рівні конкретних завдань і заходів за результатами роботи Місії з оцінки потреб (вересень 2015 – лютий 2016 року) під керівництвом експрезидента Європарламенту Пета Кокса. Однак, всі результативні зміни, які вдалося втілити до 2019 року, стосувалися трансформації діяльності Апарату ВРУ, а не політичної реформи Парламенту загалом.

2.2. Декларації та наміри нової влади

Якщо тема комплексного реформування законодавства про політичні партії не розглядалася теперішньою владою як пріоритетна на етапі виборчої кампанії, то необхідність завершення реформи виборчого законодавства і впровадження системи відкритих списків була частиною передвиборчих декларацій Володимира Зеленського в статусі кандидата, а також одним із перших задекларованих пріоритетів новообраного Президента і сформованої «Слугою народу» парламентської більшості. У своєму інавгураційному виступі Президент закликав парламент ухвалити Виборчий кодекс і систему голосування з відкритими партійними списками. Крім того, передвиборчі комунікації представників теперішньої влади охоплювали широкий спектр суперечливих політичних обіцянок націлених на перегляд конституційно-правових засад діяльності парламенту. Зокрема, проблему неперсонального голосування депутатів пропонувалося вирішити шляхом автоматичного позбавлення їх мандатів. Пропозиція щодо скорочення складу Верховної Ради обґрунтовувалася потребою підвищити ефективність роботи парламенту. Також в програмі партії «Слуга народу» висувалися ідея щодо відкликання депутатів, які втратили довіру виборців, та створення механізму народного вето на щойно ухвалені закони.

пов'язаних з фінансуванням їхньої передвиборчої агітації під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України.

¹⁰ Зокрема не було передбачено можливість реалізації виборчих прав внутрішньо переміщеними особами і мобільними всередині країни громадянами.

2.3. Що було зроблено

1. З самого початку роботи Парламенту IX скликання провладна більшість займалася просуванням юридично суперечливих рішень, ключовим орієнтиром для яких є громадська думка, а не міжнародні демократичні стандарти і практики, під виглядом парламентської реформи. Зокрема, це проявилось у попередньо схваленому парламентом законопроекті щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України з 450 до 300 народних депутатів України; в ухваленні змін до Конституції, які передбачають повне скасування депутатської недоторканості; в законодавчій ініціативі Президента про внесення змін до статті 81 Конституції України щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України¹¹. Крім того, Парламент ухвалив закон (який набув чинності з 16 січня 2020 року) про відповідальність народних депутатів за неперсональне голосування, яким передбачено санкції за «умисне кнопкодавство» у вигляді штрафу¹². Додатковим запобіжником для неперсонального голосування стало впровадження сенсорної кнопки як спеціального технічного засобу для реалізації принципу особистого голосування. Крім того, були внесені зміни до Закону «Про статус народного депутата» і до Регламенту Верховної Ради, відповідно до яких депутата позбавляють компенсації витрат пов'язаних з виконання повноважень, якщо протягом місяця або однієї сесії парламенту ним/нею пропущено більше 30% голосувань. Така ж норма застосовується у випадку пропуску засідань комітету до якого входить депутат. Разом з тим, досі не прийнято Кодекс етичної поведінки народних депутатів, предметом регулювання якого мали бути така недисциплінована поведінка депутатів як пропуски засідань.

2. У вересні 2019 р. було внесено зміни до Регламенту Верховної Ради, які стосувалися впровадження нового інструменту планування законопроектної роботи¹³. На їх виконання у червні 2020 було затверджено Постанову «Про План законопроектної роботи ВРУ на 2020 рік», націлену на упорядкування процесу розробки і проходження законодавчих ініціатив на основі встановлення їх пріоритетності. На початку цього року набув чинності План вже на 2021 рік. Попри явно позитивні зрушення в цій сфері, залишається проблема з реалістичністю планових показників та слабким рівнем взаємодії з урядом при підготовці плану. Документ виконується лише частково і ніяк не обмежує парламент в розгляді законопроектів не передбачених Планом.

3. У жовтні 2019 року шляхом внесення змін до Регламенту було дано старт запровадженню електронного документообігу у законодавчому процесі. Відтак подані законопроекти мають створюватися в єдиній автоматизованій системі (в порядку, визначеному окремим Положенням) та подаватися у формі оригіналів електронних документів, на які накладено кваліфікований електронний підпис. Всі зареєстровані у Раді законопроекти депутати можуть отримувати шляхом розсилки на електронну пошту. Пропозиції, поправки та висновки до законопроектів подаються до Апарату ВР чи профільних комітетів в єдиній автоматизованій системі. На практиці, через низку технічних

¹¹ Положення законопроекту №1027 Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідають Конституції.

¹² Від 3 тисяч до 5 тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 51 тисячі до 85 тисяч гривень).

¹³ [Закон України № 162-IX від 3 жовтня 2019 року](#) «Про внесення зміни до Регламенту Верховної Ради України щодо планування та системності законотворчої діяльності Верховної Ради України».

та юридичних обмежень, до січня 2022 року було продовжено досліdну експлуатацію автоматизованої системи, а тому процес переходу до електронного документообігу в парламенті досі не завершений. Частина документообігу у Верховній раді здійснюється в паперовій формі, зокрема це стосується пропозицій Погоджувальної ради депутатських фракцій, колективних ініціатив народних депутатів.

4. В жовтні 2019 року з ініціативи Президента і після тривалих консультацій з депутатськими групами і фракціями було сформовано новий склад Центральної виборчої комісії. Попередній склад ЦВК пропрацював близько року, попри обумовлений законодавством 7-річний термін повноважень членів ЦВК. Формально, парламент скористався законною процедурою, яка дозволяє голосування за відставку всього складу ЦВК (двома третинами голосів народних депутатів), однак не містить об'єктивних критеріїв та переліку підстав на основі яких може бути прийняте відповідне рішення¹⁴. Дострокове припинення повноважень усього складу ЦВК у вересні 2019 року засвідчило інституційну слабкість та політичну вразливість вищого органу адміністрування виборів.

5. Ініціювання новосформованою Центральною виборчою комісією внутрішньої інституційної реформи, в рамках реалізації якої були зроблені важливі кроки для налагодження системної взаємодії Комісії з зацікавленими сторонами (робоча комунікація щодо зміни виборчої адреси та тимчасової зміни місця голосування, забезпечення виборчих прав людей з інвалідністю, розробка Стратегічного плану ЦВК тощо), удосконалено організаційну структуру та систему управління кадровими ресурсами, підвищено якість навчально-просвітницької роботи.

6. У грудні 2019 року в повторному другому читанні був остаточно ухвалений проєкт Виборчого кодексу, погоджений всіма політичними гравцями. Цьому передувало доопрацювання парламентом тексту документу, який був остаточно ухвалений наприкінці завершення каденції Верховної Ради попереднього скликання (в липні 2019 року), але повернутий Президентом Володимиром Зеленським на повторний розгляд у вересні 2019 року. Кодифікація законодавства зробила виборчі правила гри більш стабільними і упорядкованими, а в перспективі ускладнила частий перегляд порядку проведення виборів. Втім, навіть така кодифікація виявилася неповною, з огляду на правове регулювання діяльності ЦВК і Держреєстру виборців окремими законами («Про Центральну виборчу комісію» та «Про державний реєстр виборців»). Місцеві вибори 2020 року відбували за новим Виборчим кодексом.

7. У грудні 2019 року було затверджено Стратегію розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України до 2022 року і відповідний План заходів (в лютому 2020), якими зокрема передбачено напрацювання нормативно-правої бази для забезпечення функціонування парламентської служби; запровадження системи управління якістю людських ресурсів, моніторингу та прогнозування потреб у фахівцях, оцінювання результатів службової діяльності; проведення гендерного аудиту кадрового забезпечення; утворення парламентського навчально-тренінгового центру. Вдалося реалізувати частину завдань Стратегії, пов'язаних з організаційно-кадровими питаннями, натомість не до кінця виконаним залишається блок нормативно-правових рішень необхідних для комплексного реформування Апарату. В середині 2020 року було прийняте рішення проводити гендерний аудит парламенту на щорічній основі на початку кожного року. Також в структурі Апарату

¹⁴ Стаття 31-1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію».

та секретаріатах Комітетів створено мережу уповноважених працівників(ць), відповідальних за забезпечення стандартів гендерної рівності. Однак за результатами минулого року парламентом не було публічно представлено результатів гендерного аудиту з рекомендаціями щодо забезпечення гендерної рівності в діяльності Апарату.

8. У 2020 році було створено спільну робочу групу на базі Комітету Верховної Ради з питань цифрової трансформації і Комітету з питань правової політики, яку очолила народна депутатка від політичної партії «Слуга народу» Вікторія Подгорна, щодо реформи законодавства про політичні партії. Результатом діяльності групи стала розробка в травні 2020 року законопроекту про політичні партії, який має замінити чинний Закон «Про політичні партії в Україні». Венеційська комісія і ОБСЄ/БДПІЛ на запит парламенту провели експертизу законопроекту і в березні 2021 року презентували спільний висновок щодо нього. Документ в цілому отримав позитивні оцінки експертних організацій. Однак, попри плідну діяльність громадських організацій та парламентської робочої групи над запуском реформи політичних партій, яка триває понад 1,5 роки, станом на сьогодні цей законопроект все ще не зареєстрований у Верховній Раді.

9. У січні 2021 року в першому читанні було ухвалено законопроект №4530 «Про парламентську службу», яким визначено статус, особливості правового регулювання та повноваження різних категорій працівників парламенту, порядок вступу на посаду, кар'єрного просування і фінансового забезпечення службовців парламенту. Сам законопроект був зареєстрований лише в грудні 2020 року, хоча підготовча робота з напрацювання концепції і тексту була проведена в 2018-2019 рр. В разі прийняття відповідного Закону, Україна виконає свої договірні зобов'язання перед інституціями ЄС щодо створення окремої парламентської служби. Це один з базових документів в контексті успішної реалізації парламентської реформи. Його імплементація дозволить запуснути процес модернізації структури апарату Верховної Ради, в тому числі створення дослідницької служби та тренінгового центру, які здатні суттєво підсилити експертний супровід законотворчої діяльності.

10. У квітні 2020 року набув чинності Закон України № 561-IX «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо протидії зловживанням правами народних депутатів України у ході законодавчої процедури», яким запроваджена особлива процедура розгляду законопроектів у другому читанні. Прийняття Закону є ситуативною реакцією на системну проблему так званого «законодавчого спаму» в парламенті, однак його положення містять ризики необґрунтованого обмеження права законодавчої ініціативи народних депутатів. Зокрема Закон надає суттєву перевагу фракціям і групам, а не депутатам, у реалізації права законодавчої ініціативи у випадку застосування особливої процедури. В Конституційному Суді триває розгляд справи щодо відповідності положень Закону Конституції України.

11. У сфері парламентського контролю та політичного нагляду, після тривалої підготовки, в грудні 2020 року вдалося прийняти Закон про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю (№ 4131). Натомість був знятий з розгляду по суті альтернативний законопроект «Про інтерпеляцію» (№ 3499, авторства депутатів фракції «Голос»¹⁵), яким пропонувалося розширити набір інструментів парламентського контролю, з урахуванням міжнародного досвіду.

¹⁵ [Проект Закону №3499 від 18.05.2020 року](#) «Про інтерпеляцію».

12. В червні 2021 Верховна Рада України зареєструвала проєкт Закону №5707 «Про правотворчу діяльність»¹⁶, прийняття якого дозволить запровадити єдиний підхід до розробки нормативно-правових актів та планування правотворчої діяльності з врахуванням результатів правового моніторингу. Важливою є норма про обов'язковість проведення публічних консультацій на етапі реєстрації нормативно-правових актів (стаття 39 законопроекту), однак вона вступає у суперечність з порядком консультацій, який міститься у тексті законопроекту «Про публічні консультації» (№ 4254) проголосованого в першому читанні в березні 2021 року¹⁷.

2.4. Альтернативні пропозиції від опозиції чи громадянського суспільства

Опозиційні фракції, як правило, висувають окремі точкові ініціативи на врегулювання тих чи інших питань, які стосуються парламентської реформи, проте вони лише в поодиноких випадках спрямовані на її виконання. Серед таких ініціатив можна згадати:

- Проєкт Закону про парламентську опозицію № 1211 від ОПЗЖ;
- Проєкт Закону про засади державної політики у сфері європейської інтеграції № 1206 від «ЄС»;
- Проєкт Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо забезпечення об'єктивності та неупередженості при формуванні порядку денного засідань Верховної Ради України № 4030 від «Батьківщини»;
- Проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (щодо формування порядку денного засідань Верховної Ради України) № 2610, ініціаторами якого стали по одному керівному члену від кожної опозиційної фракції/групи;
- Проєкт Закону про внесення змін до деяких законів України щодо створення умов для якісного законотворчого процесу та професійного парламентаризму №2034 від «Голосу»;
- Проєкт Закону «Про інтерпеляцію» №3499 авторства депутатів «Голосу».

Комплексною альтернативою від громадськості є Концепція законодавчого процесу «від початку до кінця», що була підготована Лабораторією законодавчих ініціатив¹⁸. Вона передбачає покращення законодавчого процесу на всіх етапах, тим не менш представники влади замість систематичного покращення віддають перевагу одноразовим змінам.

Рекомендації громадянського суспільства лежать в основі обговорень парламентських робочих груп, за результатами яких на розгляд Верховної Ради будуть винесені проєкти змін до Виборчого кодексу та нової редакції Закону «Про політичні партії».

2.5. Висновки

Можна назвати такі позитивні досягнення у сфері правового регулювання політичних партій, виборів та проведення реформи Парламенту:

¹⁶ [Проєкт Закону №5707 від 25.06.2021 року](#) «Про правотворчу діяльність».

¹⁷ [Проєкт Закону №4254 від 23.10.2020 року](#) «Про публічні консультації».

¹⁸ https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Policy-Paper_End-to-end.pdf

1. Завершено кодифікацію виборчого законодавства України та розширення можливостей для реалізації виборчих прав внутрішньо переміщених осіб, трудових мігрантів, людей з інвалідністю, жінок.
2. Проведено відносно чесні та конкурентні парламентські і президентські вибори 2019 р., а також місцеві вибори у 2020 р.
3. Внесено комплексні зміни до Кримінального кодексу України, Кодексу про адміністративні правопорушення щодо удосконалення системи класифікації та застосування санкцій за вчинені виборчі злочини із метою забезпечення невідворотності покарань.
4. Внесено зміни до Регламенту Верховної Ради України щодо планування законодавчого процесу та електронного документообігу.
5. Проведено окремі заходи щодо оптимізації структури та діяльності Апарату Верховної Ради України, зокрема напрацьовано законопроект про парламентську службу і затверджено Стратегію розбудови кадрового потенціалу, що включає в себе проведення щорічного гендерного аудиту.
6. Удосконалено правові умови реалізації парламентського контролю та політичного нагляду, зокрема зросла роль парламентських комітетів у контролі виконавчих органів, удосконалено процедуру парламентських слухань, порядок звітування уряду перед парламентом.
7. Народними депутатами спільно з представниками громадянського суспільства розроблено новий законопроект про політичні партії в Україні, який одержав загалом схвальні відгуки Венеційської комісії.

Серед негативних досягнень у цій сфері можна назвати:

1. Просування юридично суперечливих популістичних рішень під виглядом парламентської реформи (попереднє схвалення Парламентом законопроекту щодо зменшення кількості народних депутатів; скасування депутатської недоторканості; криміналізація «кнопкодавства» тощо).
2. Дострокове припинення Парламентом повноважень членів ЦВК у 2019 р. переважно з політичних мотивів.
3. Спонтанне коригування та перегляд виборчого законодавства навіть після завершення процесу його кодифікації.
4. Дискримінаційний характер окремих процедур і практик застосування нової пропорційної виборчої системи (внутрішні бар'єри для кандидатів, відсутність можливості самовисування, партизація місцевих рад).
5. Рішення ЦВК не проводити вибори у 18 громадах Донецької та Луганської областей, ухвалене на основі недостатньо обґрунтованих висновків ВЦА.
6. Запровадження особливої процедури розгляду законопроектів у другому читанні, яка фактично є суперечливою та не досягає кінцевої легітимної мети (боротьба із «поправочним спамом»).
7. Відсутність прогресу в імплементації політичної реформи Парламенту.

2.6. Експертні рекомендації

1. Прийняти нову редакцію Закону «Про політичні партії в Україні» з врахування рекомендацій Венеційської комісії та пропозицій парламентської робочої групи.
2. Встановити вимоги щодо прозорості та відкритості процесу прийняття рішень партіями, зокрема в частині регулювання засідань та формування керівних органів, вироблення програм та прийняття статуту, створення та ліквідації осередків, відбору та визначення порядку розміщення кандидатів у виборчих списках.
3. Спростити порядок створення та реєстрації політичних партій та їхніх структурних утворень, при цьому зберігши стимули для інституалізації загальнонаціональних партій.
4. Удосконалити порядок приватного фінансування політичних партій, з метою ліквідації існуючих корупційних практик і стимулювання добровільних внесків громадян.
5. Удосконалити окремі елементи пропорційної виборчої системи для парламентських виборів з метою усунення бар'єрів для впливу виборців на розподіл мандатів та проходження кандидатів (гарантовані мандати та 25% відсотків обов'язкових голосів від виборчої квоти в регіональних списках).
6. Усунути правові підстави для політично обумовленого тиску на діяльність ЦВК шляхом виключення із Закону «Про Центральну виборчу комісію» норми про дострокове припинення повноважень усього складу Комісії.
7. Гарантувати дотримання принципу стабільності виборчого законодавства, конституційно закріпивши норму щодо неможливості істотного перегляду виборчої системи, меж округів, форми виборчого бюлетеня, порядку адміністрування виборів менш ніж за рік до початку виборчого процесу.
8. Визначити критерії, правові підстави та впровадити прозору процедуру прийняття уповноваженим колегіальним органом *ad hoc* рішень щодо можливості проведення загальнонаціональних та місцевих виборів в окремих територіальних громадах Донецької та Луганської областей.
9. Реалізувати концепцію законотворчого процесу «від початку до кінця», законодавчо врегулювавши, окрім особливостей правотворчої діяльності, вироблення і обґрунтування законодавчих пропозицій, а також процес оцінку впливу (ефективності) застосування чинного законодавства.
10. Прийняти закони «Про правотворчу діяльність», «Про парламентську службу», «Про парламентську опозицію», а також привести положення Регламенту Верховної Ради України у відповідність до Конституції України.
11. Розробити та ухвалити закони, спрямовані на інституційне посилення контрольної функції Парламенту, зокрема щодо уніфікації формату та структури щорічних звітів міністерств, розроблення та затвердження комітетами ВРУ річних робочих планів здійснення нагляду (контролю) за виконавчою гілкою влади, досягнення чіткого співвідношення комітетів та сфер відповідальності міністерств, налагодження практики “Post-legislative scrutiny”.

3. Виконавча влада – формування політики, підзвітність, державна служба, адміністративні послуги, правопорядок

Віктор Тимошук, Вікторія Дерезь, Євген Школьний, Євген Крапивін (ЦППР)

3.1. Стан справ на початок 2019 року

1. У 2018 р. неурядовими фахівцями та європейськими експертами Проєкту EU4PAR за участю представників Секретаріату КМУ був розроблений комплексний законопроект «Про КМУ та ЦОВВ», але він не був внесений Урядом до Парламенту.

2. У грудні 2018 р. Урядом були схвалені нові редакції Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року та Концепції оптимізації системи ЦОВВ.

3. Було сформовано директориати політики у 8 пілотних міністерствах, а також у Секретаріаті КМУ, НАДС та в Державному агентстві електронного урядування. При цьому директориати створювалися не завжди правильно, не покривали всі сфери державної політики; часто виконували не своє призначення, а займалися вирішенням операційних завдань міністерств. При цьому не була розроблена методика підготовки та зразки програмних і стратегічних документів державної політики (аналітична записка, «зелена книга», «біла книга», концепція, стратегія, програма тощо).

4. Були прийняті усі нормативно-правові акти, необхідні для реалізації нового Закону «Про державну службу». Зріс рівень спроможності НАДС. Функціонувала Комісія з питань вищого корпусу державної служби. Призначення на посади державної служби відбувалися на конкурсних засадах.

5. Станом на перше півріччя 2019 р. функціонувало 796 ЦНАП (з них 437 ЦНАП райдержадміністрацій)¹⁹. Мережа ЦНАП розширювалася і далі, насамперед, завдяки вмотивованості органів місцевого самоврядування (ОМС), підтримці донорів та держави. ЦНАП стали особливо важливими у контексті утворення ОТГ, для забезпечення територіальної доступності до послуг.

6. Децентралізація адмінпослуг зупинилася. Останні рішення щодо делегування ОМС повноважень, зокрема щодо реєстрації бізнесу, нерухомості, реєстрації місця проживання, були ухвалені ще у 2015 році. При цьому вони показали дуже добрі результати.

7. Урядовий законопроект «Про адміністративну процедуру» насамперед завдяки наполегливості європейських партнерів було вкотре актуалізовано і в грудні 2018 р. подано до парламенту.

8. Більшість ініціатив у сфері правопорядку або були не завершені, або взагалі не розпочаті. Реформі бракувало юридичної визначеності, узгодженості та скоординованості. Позиція експертної, наукової спільноти враховувалася не часто. Окремі процеси суперечили Конституції України або були непрозорими.

9. Система правопорядку пройшла лише первинний етап реформування – від атестування поліції, запуску насамперед патрульної поліції, до ухвалення профільного

¹⁹ <https://my.gov.ua/be/files/16395/embed>

законодавства. Водночас по суті реформа поліції не завершилась. Міністр внутрішніх справ зберіг невласиві політичному статусу повноваження щодо погодження призначення заступників керівника Національної поліції та керівників поліції областей. Система кількісних показників, попри формальне скасування, продовжує діяти на практиці, а оцінювання діяльності поліції за рівнем довіри населення досі не працює.

10. На виконання положень Концепції реформування кримінальної юстиції 2008 р. були створені нові органи правопорядку – НАБУ та ДБР. Також на етапі законодавчих ініціатив перебувала реформа податкової міліції – насамперед шляхом утворення незалежного від ДФС органу фінансових розслідувань, який надалі отримав назву Бюро економічної безпеки (БЕБ).

3.2. Декларації та наміри нової влади

1. З передвиборчої програми кандидата на пост Президента України В. Зеленського: 1) підставою призначення на посаду є «розум, освіта, талант і совість, а не те, що разом хрестили дітей»; 2) чесні посадовці отримають гарантовані гідні [заробітні плати](#), [відкриті конкурси на посади](#), високий соціальний статус і державне страхування; 3) повна відкритість діяльності влади, автоматизація публічних процесів онлайн, зведення всього функціоналу держави до смартфона; 4) послуги, які можуть надаватися електронно, будуть впроваджені першочергово²⁰.

2. З передвиборчої програми партії «Слуга Народу»: переведемо максимально можливу кількість державних послуг в онлайн²¹.

3. У Програмі діяльності Уряду О. Гончарука закріплювалося, що Уряд вважає своїм основним завданням формування державної політики. Планувалося побудувати інтегровану систему оцінки державної політики, провести функціональний аналіз усього державного апарату й ліквідувати зайві функції та органи, реформувати систему управління державними підприємствами, що дозволить міністерствам зосередитися на формуванні політики, а не на управлінні державною власністю.

4. Програма діяльності Уряду Д. Шмигала, хоча й не була схвалена Парламентом, але в ній, зокрема, задекларовано: удосконалення процесу прийняття урядових рішень для забезпечення ефективного виконання законів та формування державної політики, посилення спроможності ЦОВВ, які забезпечують якість прийняття урядових рішень, оптимізацію організаційної структури та процесу взаємодії ЦОВВ та позбавлення їх невласивих функцій.

У сфері державної служби, зокрема, передбачалося приведення законодавства про державну службу у відповідність до принципів державного управління, визначених SIGMA/OECD, запровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами, запровадження прозорості класифікації посад державної служби, підвищення фіксованої частини у структурі заробітної плати держслужбовців до 70%, запровадження ефективної системи оцінки результативності службової діяльності.

5. Уряд схвалив нову редакцію Стратегії реформування державного управління до 2025 р. проте її положення в частині формування державної політики та підзвітності є вкрай невиразними та навряд чи сприятимуть подальшому здійсненню реформи. Щодо

²⁰ <https://program.ze2019.com/>

²¹ <https://sluga-narodu.com/program/>

адмінпослуг, у Стратегії визначені ті ж пріоритети, включно з розвитком мережі ЦНАП та децентралізацією повноважень щодо надання базових адмінпослуг, що й в її попередній редакції.

6. 4 вересня 2019 року Президент видав Указ № 647/2019 «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг»²². Ним, крім електронізації, також визначені такі пріоритети у сфері адмінпослуг як: їх децентралізація (частково); врегулювання оплати за адмінпослуги; впровадження декларативної моделі реєстрації місця проживання.

7. Повноваження з формування державної політики у сфері адмінпослуг перейшли від Мінекономрозвитку до Мінцифри. Нова влада підкреслила, що у сфері адмінпослуг головним пріоритетом є їх електронізація.

8. Що стосується сфери правопорядку, то пріоритетом для нової влади стала антикорупційна політика. Менш вагомим пріоритетом – зміна керівництва МВС та ДБР.

9. Було обіцяно скасувати так звані «поправки Лозового» – несистемні зміни до КПК України, що значно знизили ефективність органів правопорядку в частині розслідування кримінальних правопорушень. Також був обіцяний запуск органу фінансових розслідувань.

3.3. Що було зроблено

1. Президент України, порушуючи надані йому конституційні повноваження, впливає на кадрові призначення на ключові посади в міністерствах та інших ЦОВВ. Ні перший, ні другий уряди Зеленського не формували їхні прем'єр-міністри.

2. Уряду складно вдається реформування своєї організації та діяльності, а також системи ЦОВВ. Відсутнє лідерство Прем'єр-міністра у цій реформі.

3. Точкові зміни до чинних законів України «Про КМУ» та «Про ЦОВВ» почали розроблятися лише в 2021 році. Законопроект № 5469 поданий до ВРУ містить еkleктичний набір змін, частина з яких покращують становище, а частина – погіршують.

4. Міністерства так і не стали органами, які формують державну політику, а інші ЦОВВ — органами, які її реалізують. Директорати у більшості міністерств створені формально і не відповідають закладеній у цю реформу ідеї. Процеси формування державної політики в більшості секторів не відбуваються належно.

5. До системи ЦОВВ повернули комісії, на виконання рішення Конституційного Суду, проте це не завжди відповідає їх правовій природі.

6. У вересні 2019 р. в «турборежимі» були внесені зміни до Закону України «Про державну службу», які спотворили більшість реформаторських ідей та досягнень у сфері держслужби. Зокрема, було впроваджено механізм немотивованого політичного звільнення з вищих посад державної служби, знівлено конкурсні процедури на ці посади. Помилки було виправлено лише в лютому 2021 р.

7. Використовуючи ситуацію з пандемією, було загалом нівельоване конкурсне призначення на всі посади державної служби. Навіть попри законодавче відновлення конкурсів у 2021 р. їх проведення, наприклад, на посади категорії «А», переважно тільки узаконює більшість тимчасово призначених на умовах контракту «своїх» посадовців.

²² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647/2019#Text>

8. Відбувся запуск застосунку «Дія», комплексної послуги «Є-малятко». Остання є вдалим проєктом, оскільки дозволяє отримати одночасно кілька адмінпослуг, пов'язаних з однією життєвою подією (народження дитини).

9. Попри несприятливу позицію Мініюсту та Мінцифри, з ініціативи громадськості та народних депутатів у квітні 2021 р. ухвалено закон про децентралізацію базових повноважень РАЦС, що вирівняв у повноваженнях усі територіальні громади / ОМС. Проте на практиці Мініюст не сприяє виконанню цього Закону.

10. 3 листопада 2020 р. було ухвалено Закон № 943 щодо мережі ЦНАП. Ним передбачене обов'язкове поетапне створення ЦНАП в усіх громадах. Також Закон надав більше гнучкості ОМС в організації роботи ЦНАП. Упродовж наступних 2 років ще треба утворити біля 500 ЦНАПів, і потрібні суттєві ресурси на їхню інфраструктуру та сталі фінансування.

При цьому у 2021 р. Мінцифри оголосило про плани запустити ЦНАП нової формації — Центри Дія²³. Хоча по суті йдеться швидше про ребрендинг ЦНАП, аніж про щось принципово нове. Мінцифри вже звітує про успішну трансформацію ЦНАП РДА в ЦНАП ОМС, попри те, що 2/3 ЦНАП РДА не мали навіть адекватних приміщень.

11. Законопроект про адмінпроцедуру (реєстр. № 3475), внесений Урядом Д. Шмигала, нарешті було прийнято у першому читанні у вересні 2020 року. Профільним комітетом ВРУ його в інклюзивний спосіб було підготовлено до 2 читання. Отримано позитивний висновок Програми SIGMA, закон прийнятий 16 листопада, наразі перебуває у Президента на підписанні.

Натомість у липні 2021 р. у «турборежимі» було ухвалено дуже суперечливий Закон «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг». При цьому вже у вересні до нього були внесені концептуальні зміни.

12. Досі законодавчо не врегульовано сферу оплати за адмінпослуги. Законопроект №4380, що підтримується більшістю ключових стейкхолдерів, де-факто заблоковано Мінцифрою. Остання відстоює підхід, що адмінзбори має встановлювати КМУ, і просуває цю ідею у законопроекті № 3515, який у червні прийнято у першому читанні (і який загалом стосується інших проблем).

13. Бракує визначеності у моделі надання адмінпослуг соцхарактеру (АПСХ). Уряд створює новий держорган з функціями надання адмінпослуг. Замість делегування цих повноважень ОМС, та раціональної ролі нового ЦОВВ, фактично впроваджується політика централізації.

Мінцифри не підтримало впровадження реальної декларативної моделі реєстрації місця проживання. Хоча влада використовує термінологію «декларування», але фактично обмежується лише цифровізацією цієї сфери (законопроект № 5463 ухвалено 15.07.2021 р. у першому читанні).

14. Питання органів правопорядку не є пріоритетними для влади, увага зосереджена на антикорупційних інституціях. Не втілено жодної системної реформи будь-якого з органів правопорядку. Політика стосовно цих органів сфокусована на отриманні політичного контролю над ними.

Так відбулась спроба внесення змін до Конституції України, якими планувалось прямо передбачити повноваження Президента України створювати НАБУ та призначати і

²³ <https://thedigital.gov.ua/news/u-2021-rotsi-mintsifra-planue-zapustiti-tsnap-novoi-formatsii-tsentr-diya>

звільняти директорів НАБУ та ДБР²⁴. Конституційний Суд обґрунтовано визнав цю законодавчу ініціативу неконституційною²⁵. КСУ²⁶ визнав неконституційним і Указ про призначення директора НАБУ. Внаслідок цього до жовтня 2021 р. розглядалися різні законодавчі ініціативи стосовно передання повноважень із призначення/звільнення директорів НАБУ та ДБР до компетенції Уряду. Позитивно, що в жовтні 2021 р. ухвалено законопроект №5459-1 який наразі очікує підпису Президента, і проблема щодо неконституційного призначення керівництва НАБУ буде розв'язана. Ідентичні проблеми щодо ДБР залишаються взагалі не вирішеними.

15. У грудні 2019 р. законом²⁷ були звільнені з посад Директор ДБР та його заступники, що суперечило гарантіям їхньої незалежності. Потім на посаду в.о. Директора Президент призначив народну депутатку І. Венедіктову. Після 17 березня 2020 р., коли її було призначено на посаду Генерального прокурора, ДБР очолив призначений І. Венедіктовою заступник Директора ДБР О. Соколов (відповідно до ротації що два місяці наразі в.о. директора Бюро є О. Сухачов). Отже, понад півтора року ДБР існує без законного керівника. Також ДБР за законом втратило статус ЦОВВ, підпорядкованого КМУ, та отримало юридично невизначений статус «державного правоохоронного органу». Були розширені повноваження Президента з впливу на ДБР.

16. Скасовано монополію державних установ на проведення судових експертиз у кримінальному провадженні, запроваджену в 2017 р. «правкою Лозового»²⁸. Водночас попри обіцянки скасовано лише частину переліку «правки Лозового» – система обчислення строків досудового розслідування та можливість оскарження повідомлення про підозру досі зберігаються.

17. 1 липня 2020 р. набрав чинності інститут кримінальних проступків, якими раніше були злочини невеликої тяжкості та частина середньої. Відтепер вони розслідуються у формі дізнання за спрощеною процедурою. Водночас суттєво зменшилось навантаження на слідчих, які розслідують тяжкі злочини. При цьому не вирішеними залишаються питання суперечностей з висновком Генерального директорату Ради Європи²⁹. У листопаді 2019 р. Уряд запропонував законодавчі зміни, проте зі зміною Уряду їх було відкликано і повторно не внесено.

18. У роботі МВС не сталось суттєвих змін, а обіцяне звільнення Міністра А. Авакова відбулось тільки у липні 2021 р. і то за його власним бажанням. Фактично реформа поліції та інших органів в системі МВС була законсервована, а ті заходи, що передбачались Стратегією розвитку МВС до 2020 року (ухвалена Урядом у 2017 р.)³⁰ не були виконані і на половину. Публічного звітування після завершення дії цього документу не відбулось.

19. Після довготривалого розгляду різних законодавчих ініціатив щодо запровадження органу фінансових розслідувань 28.01.2021 ухвалено президентський

²⁴ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66250

²⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007v710-19>

²⁶ <https://ccu.gov.ua/docs/3201>.

²⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/305-IX>

²⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187-20#n106>

²⁹ Дет. див.: Оцінка впровадженості кримінальних проступків в Україні. Підготовлено Євгеном Крапивіним, в рамках проекту Ради Європи “Дотримання прав людини в системі кримінальної юстиції України” (2021). [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://rm.coe.int/ukr-criminal-misdem-research-final-main-body/1680a1e989>.

³⁰ <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-strategiyi-rozvitku-organiv-sistemi-ministerstva-vnutrishnih-sprav-na-period-do-2020-roku>.

законопроект № 3087-д «Про Бюро економічної безпеки». 12.05.2021 р. постановою КМУ № 510 було утворено Бюро економічної безпеки як ЦОВВ³¹, діяльність якого спрямовується і координується на пряму КМУ, а не Мінфіном чи МВС, як планувалось. Розпорядженням КМУ від 20 серпня 2021 р. №977-р³² колишнього голову Державної фіскальної служби В. Мельника призначено Директором БЕБ, що створює сумнів в тому, що підходи в роботі нового органу суттєво відрізнятимуться від силових підходів роботи податкової міліції. Наразі діяльність БЕБ не розпочата, триває процес його створення.

3.4. Альтернативні пропозиції від опозиції чи громадянського суспільства

1. Законопроект «Про КМУ та ЦОВВ» так і не був внесений на розгляд Парламенту. Це заважає подальшій реформі Уряду та міністерств. Пропозиції щодо системного реформування аналізу та формування політики в міністерствах залишаються без уваги.

2. Мінцифри не підтримує пропозицію врегулювати законом сферу оплати за адмінпослуги і вирішити власне «українські проблеми» у цій сфері (незаконні платежі з громадян; недостатні доходи місцевих бюджетів). Хоча законопроект № 4380 спільно розроблявся та підтримується профільними НУО, проектами МТД, АМУ, Асоціацією ОТГ, НАЗК, бюджетним комітетом ВРУ тощо, але він фактично заблокований Мінцифри.

3. Загалом Мінцифри ігнорує інші суттєві пропозиції неурядових експертів у частині роботи ЦНАП. Зокрема, не врахувало пропозиції до Порядку розподілу субвенції на ЦНАП (щодо потреби пріоритезації 3-х етапів створення ЦНАП, визначених законом № 943); щодо критеріїв територіальної доступності до ЦНАП; щодо обов'язкового переліку послуг для ЦНАП з акцентом на базові послуги, а не просте номінальне збільшення цього переліку у кілька разів.

3.5. Висновки

Таким чином, у сфері функціонування виконавчої влади Президент Зеленський та його уряди на рівні намірів продовжили політику попередньої влади щодо запровадження європейських стандартів урядування, проте похвалитися великими успіхами підстав немає.

Найбільшими позитивними досягненнями є цифрова трансформація багатьох адміністративних послуг та ухвалення Закону «Про адміністративну процедуру». Також позитив містять рішення щодо створення БЕБ та розвиток мережі ЦНАП.

Найбільшим провалом можна вважати руйнування державної служби в 2019 році, тотальні безпідставні звільнення, що закономірно призвело до кадрового голоду.

В інших питаннях фактично відбувається бездіяльність – аналіз та формування політики не покращується, стратегічне управління не запускається, проблеми державної служби декларуються, але не вирішуються, децентралізація повноважень загальмована.

31 <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-utvorenniya-byuro-ekonomichnoyi-a510>.

32 <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-priznachennya-melnika-v-i-direkto-a977r>.

3.6. Експертні рекомендації

1. Удосконалити Стратегію реформування державного управління України на період до 2025 року, особливо посилити напрям щодо аналізу та формування політики. Втілювати її в життя разом з Концепцією оптимізації системи ЦОВВ. Забезпечити реальне політичне лідерство цієї реформи.

2. Прийняти концептуально новий Закон про КМУ і ЦОВВ або, принаймні, врахувати у законопроекті(ах) про внесення змін до законів України «Про КМУ» та «Про ЦОВВ» ключові його положення.

3. Прийняти нову редакцію Регламенту КМУ.

4. Продовжувати реформу організації та діяльності міністерств, спрямовану на здійснення міністерствами функцій аналізу державної політики та стратегічного планування. Позбавити міністерства та інші ЦОВВ невластивих для них повноважень. Укомплектувати 100% штатну чисельність директоратів міністерств належним персоналом.

5. Продовжувати: реформу оплати праці державних службовців; реформу професійного навчання державних службовців (в тому числі, реформу колишньої НАДУ); впровадження Інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі (HRMIS).

6. Удосконалити порядок проведення конкурсів на посади державної служби, підвищити їхню прозорість, незаангажованість, активізувати комунікацію для повернення довіри до конкурсів та державної служби загалом.

7. Завершити процес ухвалення Закону «Про адміністративну процедуру» та забезпечити умови для його системної імплементації.

8. Підтримати законопроект «Про адміністративний збір» (№ 4380).

9. Продовжити децентралізацію базових адмінпослуг, зокрема пріоритетно у соціальній сфері та реєстрації земельних ділянок. Забезпечити практичну реалізацію Закону щодо децентралізації повноважень у сфері РАЦС.

10. Розвивати ЦНАП з акцентом на базові адмінпослуги та територіальну доступність послуг у межах укрупнених територій.

11. Створити БЕБ і провести об'єктивні прозорі конкурси на посади в ньому із залученням громадськості до роботи конкурсних комісій.

12. Позбавити неконституційних функцій Парламент та Президента щодо ДБР з передачею/поверненням цього органу у виконавчу гілку влади.

13. Завершити реформування Національної поліції та МВС в цілому, а саме: реформу кримінального блоку поліції, впровадження нової системи оцінювання роботи поліції, підвищення професійного статусу поліцейського, створення стандартних операційних процедур для кожної поліцейської служби тощо, а також завершення деполітизації органів системи МВС (усунення управлінських повноважень Міністра внутрішніх справ).

14. Ухвалити якісне законодавство про кримінальні проступки, що сприятиме належному і швидкому розслідуванню дрібних злочинів, розвантажить органи досудового слідства, дозволить спрямувати ресурси на розслідування тяжких злочинів. Повністю скасувати «поправки Лозового» до КПК, зокрема: систему обчислення строків досудового розслідування та можливість оскарження повідомлення про підозру в редакції Закону № 2147.

4. Судова влада – суди, прокуратура, адвокатура

Роман Куйбіда (ЦППР)

4.1. Стан справ на початок 2019 року

Результатом президентства Петра Порошенка (2014-2019) стали зміни у сфері правосуддя на конституційному і законодавчому рівнях, імплементація яких однак не привела до втілення суспільного запиту на справедливість.

Зміни до Конституції України 2016 року та ухвалені в подальшому закони передбачали:

- обмеження формального впливу політичних органів (Президента і Верховної Ради) на суддівську кар'єру;
- спрощення судової системи: перехід від чотирьох- до трьохінстанційної системи судів, створення нового Верховного Суду замість чотирьох судів (попереднього Верховного Суду України і трьох вищих спеціалізованих судів);
- запровадження конкурсного добору суддів на всі суддівські посади, а також разового кваліфікаційного оцінювання чинних суддів на предмет відповідності їх критеріям компетентності, доброчесності та професійної етики (повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів, далі — ВККС);
- створення Громадської ради доброчесності (далі — ГРД) задля участі громадськості у процедурах кваліфікаційного оцінювання суддів (з правом давати висновки рекомендаційного характеру);
- зосередження дисциплінарної функції щодо суддів в компетенції одного органу — Вищої ради правосуддя (далі — ВРП), зокрема створених у її складі дисциплінарних палат;
- створення як першої та апеляційної інстанцій двох вищих спеціалізованих судів — антикорупційного (для розгляду справ про велику корупцію) та з питань інтелектуальної власності.

Ці зміни не привели до помітного оновлення і очищення суддівського корпусу. Хоча після запровадження кваліфікаційного оцінювання суддівські лави покинули — здебільшого у почесну відставку — біля 2 тисяч суддів, проте саме кваліфікаційне оцінювання привело до звільнення лише 15 суддів — 0,6 % від тих 2200 суддів, які його проходили (станом на 1 квітня 2019 року). ВККС здебільшого ігнорувала негативні висновки ГРД.

Новий склад Верховного Суду було сформовано через конкурс, уперше в якому поряд із суддями змогли взяти участь адвокати та науковці. Проте більше трьох четвертих посад отримали саме судді, а громадськість критикувала процес відбору, який проводила ВККС, за недостатню прозорість і призначення щонайменше 25% суддів з проблемами з доброчесністю.

Добір суддів до Вищого антикорупційного суду виявився більш успішним, оскільки до цього процесу були долучені міжнародні експерти, які мали можливість безпосередньо впливати на припинення участі у конкурсі кандидатів, які не відповідали критеріям доброчесності чи професійної етики. Такий механізм було запроваджено за підтримки Венеційської комісії та інших міжнародних партнерів України внаслідок критики громадськими організаціями відбору суддів Верховного Суду.

Непослідовний, а радше маніпулятивний характер дисциплінарної практики щодо суддів дав підстави для твердження про заангажованість членів ВРП та підтримання ними кругової поруки в судовій системі.

Отже, органи суддівського врядування (ВККС і ВРП), відповідальні за реалізацію судової реформи, не стали агентами змін, а навпаки законсервували негативні явища в системі правосуддя. Це стало можливим внаслідок кулуарного формування цих органів та домінування у них представників судової системи, яку, власне, й потрібно було реформувати.

Конституційні зміни 2016 року щодо правосуддя з урахуванням європейських стандартів істотно змінили і повноваження прокуратури — було вилучено низку невластивих прокуратурі функцій таких як загальний нагляд, представництво громадян у судах, а також здійснення досудового розслідування, проте політичний спосіб призначення і звільнення Генерального прокурора був збережений. Кадровий склад прокуратури також не зазнав суттєвих змін, хоча був помітно скорочений.

Щодо адвокатури, то конституційними змінами було запроваджено “монополію” адвокатів на представництво в судах. Тодішній Президент Петро Порошенко вніс до парламенту законопроект про реформу адвокатури, яка зокрема була спрямована на реорганізацію органів адвокатського самоврядування, але внаслідок зміни влади законопроект не був розглянутий.

Відчутні зрушення були досягнуті в правничій освіті: оцінювання вступників до правничої магістратури стало проводитися за технологією зовнішнього незалежного оцінювання, від результатів якого залежить і розподіл державного замовлення на підготовку фахівців. Це сприяє мобільності студентів, зменшує можливості для корупції в правничих закладах освіти та показує їхній реальний рейтинг.

Як результат реформ, з 2014 по 2019 року Україна досягла певного поступу в царині правовладдя. Так, відповідно до [Worldwide Governance Indicators](#) у 2019 році Україна за індикатором «Правовладдя» отримала 25.48 балів зі 100 можливих, показавши незначний прогрес на останні п'ять років (у 2014 році 23.08 бали). Згідно з [WJP Rule of Law Index](#), у 2019 році Україна мала показник 0.50/1, зайнявши 77 позицію в світовому рейтингу серед 126 країн, продемонструвавши прогрес у 9% порівняно до 2014 року (показник 0.41/1).

Проте ключовими проблемами залишалися корупція, залежність суддів та прокуратури від політиків та олігархів, незабезпечення невідворотності покарання за правопорушення, майже повна відсутність очищення та оновлення суддівського і прокурорського корпусів.

4.2. Декларації та наміри нової влади

Новий Президент України Володимир Зеленський, як і його попередник, визнав пріоритетність судової реформи. У передвиборчій програмі 2019 року він [обіцяв](#):

- впроваджувати рівність та справедливість починаючи із себе; серед його законопроектів у цьому напрямку — «Про зняття недоторканності з Президента України, народних депутатів і суддів»;
- ніяких «корочок», ніякого «телефонного права»;
- невідворотність відповідальності та справедливе й законне покарання;

- судова гілка влади повинна стати Владою, а не прислужником у Президента, Уряду, Парламенту, місцевої влади; повернути довіру й повагу до суду;
- для простих спорів — мирові судді, які обираються народом;
- для кримінальних злочинів — ефективний суд присяжних, який складається з народу;
- новоствореним антикорупційним органам і Вищому антикорупційному суду — максимальну державну підтримку для ефективного виконання їхніх завдань.

Пропрезидентська політична партія “Слуга народу” у передвиборчій програмі 2019 року [зобов’язалася](#):

- перезавантажити ВРП і ВКС;
- посилити можливості громадського контролю за судовою системою;
- запровадити доброчесність і професіоналізм як головні критерії відбору суддів;
- зменшити розміри судового збору;
- запустити повноцінні інститути мирових суддів і суду присяжних;
- здійснити радикальне очищення та перезавантаження прокуратури.

Перші документи політики у цій сфері правосуддя були затверджені лише через два роки — у 2021 році:

- 3 березня Уряд [затвердив](#) Національну економічну стратегію на період до 2030 року;
- 11 червня Президент України [затвердив](#) Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021 – 2023 роки.

Щоправда, Стратегію розвитку прокуратури на 2021 – 2023 роки Генеральний прокурор [затвердила](#) раніше — 16 жовтня 2020 року.

Національна економічна стратегія містить перелік заходів щодо забезпечення справедливого правосуддя у таких напрямках:

- усунення корупційних ризиків у судовій системі;
- запровадження електронних сервісів та електронного суду;
- удосконалення системи альтернативного розв’язання спорів;
- оптимізація строків розгляду судових справ;
- покращення якості судових рішень;
- запровадження довгострокової стратегії реформування системи правосуддя;
- запровадження у м. Києві міжнародного фінансового центру з окремим судом;
- покращення системи виконання судових рішень;
- забезпечення участі громадськості у судочинстві;
- реформування прокуратури.

Президентська Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства визначила заходи у напрямках:

- покращення доступу до правосуддя;
- зміцнення незалежності судової влади та підзвітності суспільству;
- суддівської кар’єри та відповідальності суддів;
- розвитку системи органів прокуратури.

Хоч значна частина визначених в Стратегії заходів [може мати](#) позитивний вплив на правосуддя, однак вона не містить чіткого бачення результату через три роки, перенасичена неконкретними, а часом навіть еkleктичними положеннями. А велика кількість різноманітних заходів не викликає впевненості у можливості їх впровадження у трирічній перспективі.

Стратегія розвитку прокуратури робить наголос на формуванні нових цінностей в діяльності прокуратури, підвищенні ефективності та якості її роботи, формуванні необхідних компетенцій у прокурорів.

Частина міжнародних зобов'язань України перед [Міжнародним валютним фондом](#) та [Європейським Союзом](#) в межах угод про макрофінансову допомогу, взятих у 2020 році, теж стосувалася пріоритетів у сфері судової реформи, зокрема формування ВККС та ВРП на прозорих конкурсах з тимчасовою участю міжнародних експертів; перевірки чинних членів ВРП на доброчесність, передачі справ загальнонаціонального значення до компетенції Верховного Суду.

На вирішення окремих проблем в системі правосуддя також спрямований [проект](#) нової Антикорупційної стратегії. Він був напрацьований Національним агентством з питань запобігання корупції за наслідками публічних консультацій та внесений до парламенту в 2020 році, визначений Президентом як невідкладний. Проте цей документ станом на 1 жовтня 2021 року залишався не ухваленим як закон, хоч і підготовлений профільним комітетом до розгляду у другому читанні.

4.3. Що було зроблено

У 2019 році Президент Володимир Зеленський, щойно запрацював новий склад Парламенту, ініціював і домігся прийняття закону про припинення повноважень членів ВККС і очищення ВРП від недоброчесних членів. Також передбачалось удвічі скоротити склад Верховного Суду, хоча об'єктивних передумов для такого скорочення не було.

Через вади закону та визнання Конституційним Судом більшості його положень неконституційними новий склад ВККС не було сформовано, а ВРП не була очищена.

Відсутність повноважної ВККС, а також тривалий нерозгляд ВРП багатьох рекомендацій щодо призначення на суддівські посади загострили проблему нестачі суддів, оскільки протягом 2016-2021 рр. судову систему добровільно покинуло понад 2,5 тис. суддів, більшість посад з яких не були заповнені.

Протягом майже двох років парламент ігнорував проблему відсутності ВККС та клановий характер діяльності ВРП. Були навіть спроби зміцнити позиції теперішнього складу ВРП. Це засвідчило брак політичної волі здійснити якісні зміни у сфері правосуддя. Проте громадський тиск, а так само консолідована підтримка подальшої реформи з боку міжнародних партнерів України (ЄС, МВФ, група послів G7, Венеційська комісія) привели до ухвалення в липні 2021 року [двох законів](#) щодо:

- перезапуску конкурсу до ВККС;
- запровадження механізмів контролю за доброчесністю членів ВРП (через перевірку чинних членів та конкурс з відбору майбутніх членів).

В обох випадках для проведення перевірок і конкурсних процедур мають бути створені органи, де тимчасово представники, делеговані міжнародними організаціями, становитимуть половину, але при цьому в разі рівного розподілу голосів матимуть вирішальний голос. Попри проривний для реформи характер прийнятих законів, на жаль, парламент залишив вагому роль ВРП у цих процедурах, — зокрема, вибір на власний розсуд, кого із запропонованих конкурсною комісією кандидатів призначати членами ВККС. Конкурсна комісія для відбору нових членів ВККС була створена, однак Рада суддів станом на початок жовтня не делегувала своїх представників до Етичної ради, тоді як міжнародні

партнери це зробили. Цим фактично було заблоковано очищення ВРП. Тому ключовим є питання імплементації цих законів.

З досягнень останніх років також можна відзначити початок роботи Вищого антикорупційного суду (з вересня 2019 року) і законодавче сприяння його роботі. Позитивно в правозахисному середовищі сприймається попереднє схвалення [проекту](#) змін до Конституції України щодо відмови від адвокатської монополії на представництво в судах. Хоча це ще не означає відмови від неї, оскільки відповідні положення імплементовані в процесуальні кодекси. Громадські організації підтримують ініціативи Уряду із запровадження класичного [суду присяжних](#), розвитку альтернативних способів розв'язання спорів, зокрема [медіації](#) та [третейського судочинства](#).

Пандемія COVID-19 пришвидшила запровадження можливості дистанційної участі сторін у розгляді судових справ, зокрема за допомогою відеоконференцз'язку з дому чи офісу. Для цього було ухвалено низку спеціальних законів. Проте суди почали вживати заходи і обмеження, які призвели до погіршення відкритості судових процесів. Йдеться, зокрема, про поширені випадки недопущення в суд журналістів та інших осіб, які не є учасниками справи.

Протягом останніх двох років спостерігається значне недофінансування судів. Для всіх суддів значно підвищено суддівську винагороду, що привело до зменшення можливостей держави забезпечити фінансування інших потреб — зарплат працівників апаратів судів, впровадження нових технологій тощо. Водночас [результати](#) державного фінансового аудиту показали завищення бюджетних запитів з боку судів та неефективне витрачання коштів.

Неоднозначно сприймаються зміни в прокуратурі. З одного боку, експерти критикують надмірну концентрацію організаційних повноважень у руках Генерального прокурора замість розвитку колегіального прокурорського врядування. Так, [законом](#) до вересня 2021 року зупинено діяльність Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Багато питань, що раніше визначалися законом, тимчасово віддані на регулювання Генпрокурору. Функції з добору, атестації та дисциплінарні повноваження передано кадровим комісіям, створеним Генпрокурором (на практиці порівну складаються з представників прокурорів і громадянського суспільства, номінованих міжнародниками). У вересні 2021 року діяльність самоврядних органів прокуратури була відновлена.

З іншого боку, такий підхід законодавця дав імпульс для очищення прокуратури від недобросовісних кадрів, яке, на відміну від судів, має більш позитивні тенденції. За наслідками атестації було звільнено майже 17% прокурорів з числа тих, щодо яких атестація завершена. Проте з кожним наступним її етапом ефективність падала: якщо 43% прокурорів Генеральної прокуратури, які завершили атестацію, не змогли її успішно пройти, то для регіональних та місцевих прокуратур такий відсоток становив 26% та 11% відповідно. Проте суди, на розгляді яких перебуває понад дві тисячі позовів, пов'язаних з атестацією, активно задовольняють позови звільнених прокурорів на посадах (приблизно 2/3 позовів суди першої інстанції задовольняють).

Водночас невирішеною залишається проблема політичного впливу в системі прокуратури, що обумовлена як політичним способом призначення Генпрокурора, так і звичними для української прокуратури відносинами підпорядкування.

[Очікується](#) впровадження єдиного державного кваліфікаційного іспиту для випускників правничої магістратури, що дасть можливість оцінювати їхню підготовленість

до правничої професії за єдиними критеріями. Щоправда, величезне державне замовлення досі отримують спеціалізовані заклади освіти в системі мілітаризованих органів виконавчої влади, які не забезпечують належного рівня підготовки правників (наприклад, у 2021 році мілітаризовані заклади системи МВС отримали більше замовлення на підготовку юристів, ніж заклади МОН).

4.4. Альтернативні пропозиції від опозиції чи громадянського суспільства

Ще у 2018 році коаліція громадських організацій «Реанімаційний пакет реформ» представила [Дорожню карту реформ](#) на 2019-2023 роки, яка передбачала пріоритети реформ, зокрема і в сфері правосуддя:

- змінити принципи формування та діяльності органів суддівського врядування задля ефективного
- очищення й оновлення суддівського корпусу;
- створити Вищий антикорупційний суд для розгляду справ про вищу посадову корупцію;
- забезпечити повноцінну участь громадян у судочинстві;
- забезпечити правосуддя, дружнє до вразливих груп;
- створити ефективні механізми захисту прав для бізнесу;
- запровадити світові стандарти в правничій освіті та регулюванні правничих професій;
- ратифікувати Римський статут Міжнародного кримінального суду;
- забезпечити незалежність органів прокуратури.

В умовах відсутності чіткої державної політики щодо подальшої судової реформи у травні 2020 року низка громадських організацій представила [карту судової реформи](#), яка передбачила найбільш нагальні заходи щодо:

- оновлення ВРП і ВККС;
- очищення і оновлення судів;
- забезпечення нової якості адміністративного судочинства;
- оновлення Конституційного Суду.

Також громадські організації представляли брифи з політики у сфері правосуддя в межах коаліції «Реанімаційний пакет реформ». Такі брифи готувалися до міжнародних конференцій з підтримки реформ в Україні, що відбулися в [Канаді](#) (2019 рік) та [Литві](#) (2021 рік).

Власне, усі ці пропозиції були взаємоузгодженими між собою і не були альтернативними до офіційних документів, оскільки таких тоді ще не було затверджено. Вони швидше спонукали політичну владу акцептувати ці пропозиції. На рівні офіційних документів політики значна частина ідей була врахована, хоч і в більш абстрактних формулюваннях.

4.5. Висновки

Початково непродумані кроки щодо судової реформи у 2019 році призвели до загострення проблем в системі правосуддя і дворічного застою з їх вирішенням. Лише в 2021 році позиції політичної влади, міжнародних партнерів та активних представників громадянського суспільства були консолідовані та першочергово спрямовані на оновлення

органів суддівського врядування, від яких залежить впровадження якісних змін у сфері правосуддя.

4.6. Експертні рекомендації

Під час формування політики в царині правосуддя важливо запровадити проєктоорієнтований підхід, за якого будуть визначені: чітке бачення очікуваного результату, засобів його досягнення, план дій в коротко-, середньо- і довгостроковій перспективі, відповідальні за реалізацію особи (органи).

Для прикладу, до цих проєктів доцільно віднести такі:

1. Нові органи суддівського врядування як агенти змін. Власне, йдеться про ефективну імплементацію прийнятих у липні 2021 року законів. Формується новий склад ВККС, яка повинна забезпечити відбір нових суддів на вакантні посади, а також кваліфікаційне оцінювання майже половини чинного суддівського корпусу. Склад ВРП очищається за допомогою Етичної ради, а якщо цілі не буде досягнуто – через конституційні зміни створюється новий орган з більшістю (принаймні на перехідний період) представників громадського середовища з бездоганною репутацією. Нові члени ВРП, а в перспективі і члени нових кадрових і дисциплінарних органів для суддів та прокурорів призначаються лише після ретельної перевірки доброчесності та проведення прозорого конкурсу з вирішальним голосом представників громадськості й міжнародних експертів (останні залучаються тимчасово для забезпечення довіри до кадрової політики). Судді та прокурори делегують своїх представників до цих органів не через посередників, а прямим електронним голосуванням з-поміж осіб, які пройшли попередній скринінг за участі громадськості й міжнародних експертів.

2. Нова карта судів. Мережа місцевих судів змінюється з укрупненням судових округів та оптимізацією кількості суддів та працівників апарату (йдеться не стільки про збільшення, скільки про раціональний розподіл людських ресурсів). У Верховному Суді законом створюється антикорупційна палата, добір суддів до якої відбувається за правилами відбору суддів Вищого антикорупційного суду із залученням міжнародних експертів. Для розгляду в першій інстанції адміністративних справ національного значення створюється Вищий адміністративний суд.

3. Суд присяжних і мирові судді. Запроваджується класичний суд присяжних, в якому присяжні ухвалюють рішення про винуватість особи. Особи, яких раніше свавільно засуджено до довічного чи іншого тривалого позбавлення волі, отримують законодавчо визначений механізм перегляду вироків щодо них за визначеними критеріями. Вибірні мирові судді в територіальних громадах стають ефективним альтернативним судовому способом розв’язання спорів.

4. Підзвітність суддів і прокурорів. Долається практика затяжного перебування одних і тих самих осіб на посадах голів судів. Встановлюється механізм реалізації обов’язку суддів і прокурорів, кандидатів на ці посади доводити законність походження майна, невиконання якого є підставою для звільнення (відхилення кандидатури). Запроваджується конкурсний відбір на посаду Генерального прокурора.

5. Електронний суд і дебюрократизація судового процесу. Процеси документообігу в судах спрощуються і переводяться в електронну форму. Запроваджується можливість розгляду окремих категорій справ онлайн незалежно від місцеперебування сторін і суду, що

також сприяє рівномірному розподілу справ між судами й суддями. Судові процедури менш формалізовані, більш зрозумілі й спрощені там, де це не погіршує гарантії судового захисту.

6. Якісна правнича освіта. Запроваджено єдиний державний кваліфікаційний іспит для випускників правничої магістратури, що дасть можливість оцінювати їхню підготовленість до правничої професії за єдиними критеріями. Спеціалізовані заклади освіти в системі мілітаризованих органів виконавчої влади не здійснюватимуть підготовку правників.

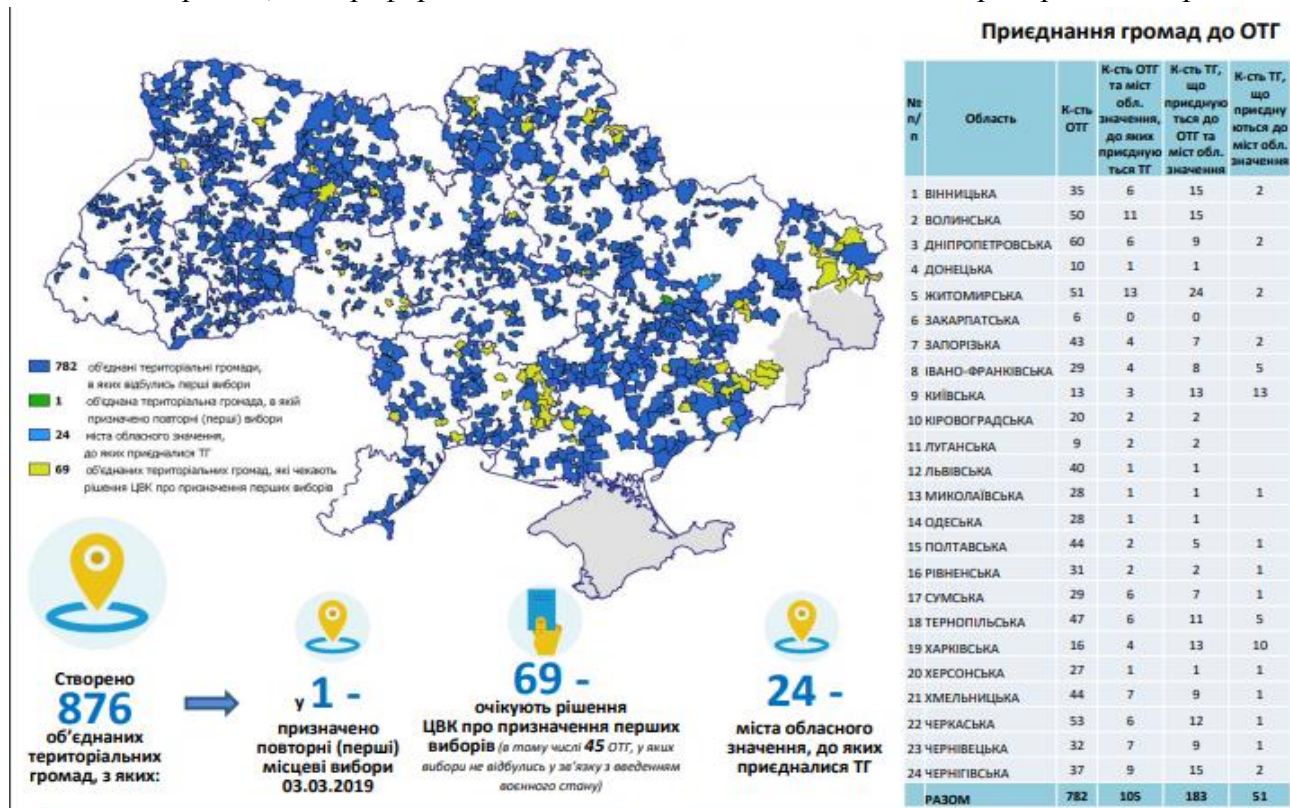
5. Місцеве самоврядування та регіональна політика

Анатолій Ткачук (ІГС), Ігор Коліушко (ЦППР)

5.1. Стан справ на початок 2019 року

Реформа місцевого самоврядування

Станом на початок 2019 року реформа місцевого самоврядування дещо втратила темпи, хоча більшість українського населення уже проживала в децентралізованій Україні (міста обласного значення та ОТГ) і саме тут сконцентровано основний економічний потенціал держави, поза реформою залишилась більшість сільських територіальних громад.



Малюнок. Карта, що ілюструє ситуацію з процесом добровільного об'єднання територіальних громад станом на січень 2019 року. (Джерело – Мінрегіон).

Станом на січень 2019 року Урядом було затверджено перспективні плани формування спроможних територіальних громад 23 областей України. Створені об'єднані територіальні громади (ОТГ) показали свою життєздатність, держава виконувала свої зобов'язання щодо фінансування формування інфраструктури територіальних громад із сільським населенням, проте процеси утворення ОТГ почали втрачати динаміку із наближенням місцевих виборів. У той же час Уряд зрозумів проблему, яка може виникнути в Україні після місцевих виборів 2020 року, якщо утворення ОТГ по всій Україні не буде завершено. Тому Прем'єр-міністр України В. Гройсман анонсував кроки Уряду для завершення реформи до виборів — 600 днів для завершення реформи.

По суті, всі проєкти рішень, які визначені цим планом були готові і раніше, але через певні непорозуміння, які стали виникати між Прем'єром і Віце-прем'єром, а також через наближення президентських виборів, ніхто не хотів ініціювати вольові рішення, аби прискорити об'єднання громад. До цього додалась дивна позиція представників ЄС як основного донора, які почали переконувати, що не потрібно завершувати реформу адміністративним шляхом, а продовжити процес добровільного об'єднання ще на невизначений час.

Значне гальмування реформа отримала з боку тодішніх районних рад та райдержадміністрацій, які боялись обмеження власного впливу на територіях, а також позиція найбільшої асоціації – Асоціації міст та громад, яка намагалася блокувати ухвалення законодавства, яке б запроваджувало елементи нагляду з боку держави над законністю актів органів місцевого самоврядування.

Державна регіональна політика

На початок 2019 року в Україні діяла Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (ДСРР-2020), всі українські регіони мали власні регіональні стратегії розвитку (РСР), з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) фінансувались певна кількість проєктів регіонального розвитку. Проте насправді ситуація була не настільки оптимістичною. Адже для реалізації ДСРР-2020 в Державному бюджеті України не передбачались кошти, розмір ДФРР так і не наблизився до позначки в 1% видаткової частини Державного бюджету України. Натомість народні депутати України постійно збільшували так звану «депутатську» субвенцію на соціально-економічний розвиток окремих територій, що передбачала по суті ручний розподіл цих коштів і загалом в окремих областях сума коштів за цією субвенцією могла перевищувати кошти з ДФРР. Так само в областях кошти ДФРР стали все більше використовувати не на розвиток, а на різні будови, ремонти без врахування напрямів, визначених ДСРР-2020 та відповідних РСР-2020.

Програми регіонального розвитку, які були схвалені Урядом і фінансувались за рахунок коштів бюджетної підтримки регіонального розвитку від Європейського Союзу, будучи дуже прогресивним інструментом, також бути поставлені на паузу, і новий етап конкурсу так і не було оголошено впродовж 2019 року.

У кабінетах ЦОВВ загрузили на погодженнях декілька важливих законопроєктів, які мали вирішити проблеми, що накопичились у плануванні, реалізації та фінансуванні державної регіональної політики, зокрема — про зміни у Законі «Про засади державної регіональної політики», нова редакція закону «Про стимулювання розвитку регіонів» з назвою «Про особливості стимулювання регіонального розвитку», про зміни до статті 24-1

Бюджетного кодексу України, а також про зміни до Податкового кодексу в частині особливостей оподаткування на територіях, що потребують особливої уваги з боку держави.

5.2. Декларації та наміри нової влади

Виборча програма кандидата у Президенти В. Зеленського була не стандартною і з неї складно зробити висновок про плани Президента щодо децентралізації та регіональної політики. Деякі тези взагалі виглядають дещо дивними. Наприклад: «для рівного розвитку регіонів ми перестанемо концентрувати центральні органи влади у Києві. Влада повинна бачити проблеми на місцях, а не з вікон своїх київських кабінетів. Це підніме благоустрій у регіонах і дасть шанс працевлаштування на місцях»³³.

Сумнівно, що автори цієї тези розуміли предмет, про який намагались написати. Адже не буває «рівного розвитку регіонів», завжди об'єктивно існує асиметрія розвитку, яку варто зменшувати, як це передбачають програми у ЄС і як це декларовано в українських планувальних документах, які діяли на момент виборів, наприклад Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. Також немає поняття «благоустрій регіонів», адже благоустрій стосується винятково поселень і це є компетенція територіальних громад. Тому перенесення центральних органів виконавчої влади у регіони з метою покращення благоустрою, виглядає щонайменше дивно. Проте ця ідея включена і до Програми діяльності чинного на сьогодні Уряду України.

На парламентських виборах, політична партія «Слуга народу» у своїй перевиборчій програмі визначила свою позицію щодо децентралізації достатньо зрозуміло: «проведемо децентралізацію влади відповідно до європейських норм: передамо максимум можливих повноважень виконкомам місцевих рад, перетворимо державні адміністрації на префектури європейського типу»³⁴.

Ця формула не відрізнялась від суті реформи, яка була започаткована Концепцією реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади №333-р від 01.04.2014 року.

Передвиборних обіцянок щодо державної регіональної політики у програмі партії «Слуга народу» не було.

5.3. Що було зроблено

Одним з перших указів новообраного Президента, який мав стимулювати завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади став Указ «Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції» від 20 вересня 2019 року. Загалом він виглядає дивним, оскільки містить доручення Уряду у найрізноманітніших сферах, на що Президент не має конституційних повноважень. В основу цього Указу було покладено низку аналітичних матеріалів, які готувались в організаціях громадянського суспільства впродовж 2018-19 років. Найбільш важливими для регіонального розвитку та місцевого самоврядування були такі вказівки:

³³ <https://program.ze2019.com/>

³⁴ [Передвиборна програма партії «Слуга Народу» | Політична партія «Слуга Народу» \(sluga-narodu.com\)](#)

«1. Кабінету Міністрів України:

передбачити під час доопрацювання проекту закону про Державний бюджет України на 2020 рік відповідно до обґрунтованих потреб кошти на здійснення заходів, спрямованих на стимулювання економічного зростання, підвищення соціальних стандартів, розвиток гірських територій українських Карпат, а також збільшення обсягу коштів Державного фонду регіонального розвитку;

(Не виконано. Розмір ДФРР по факту так і залишився менше 1% видаткової частини ДБУ)

2) забезпечити розроблення та внести в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України такі законопроекти:

а) до 1 жовтня 2019 року:

про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо підвищення ефективності використання коштів Державного фонду регіонального розвитку;

(Законопроект №4200³⁵, який частково орієнтується на виконання цього доручення внесено у Верховну Раду України 08.10.2020 року і знаходиться там без руху. Уряд не здійснює кроків необхідних для просування законопроекту)

б) до 1 січня 2020 року:

про засади адміністративно-територіального устрою України;

(У Верховну Раду України внесено Проект Закону «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України»³⁶ 4664 від 28.01.2021), який до жовтня 2021 року не розглядався)

про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення законодавства про місцеві вибори;

(Виконано, проте результат негативний – більшість територіальних громад, які складаються із багатьох поселень отримали пропорційну виборчу систему, відтак більшість поселень взагалі не представлені у місцевій раді. У місцевих радах міжпартійні суперечності тепер стали нормою, деякі ради так і не змогли нормально працювати і там призначені нові вибори, наприклад Прилуцька міська рада)

про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» щодо підвищення спроможності агенцій регіонального розвитку;

(Законопроект 5323³⁷ внесено на розгляд Верховної Ради України 01.04.2021 року, його розглянуто в першому читанні)

про внесення змін до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» щодо посилення конкурентоспроможності регіонів;

(Законопроект «Про особливості стимулювання регіонального розвитку»³⁸ зареєстровано у Верховній Раді України за №5649 від 10.06.2021)

г) до 1 січня 2020 року:

забезпечення розроблення та затвердження державної стратегії регіонального розвитку на 2021 — 2027 роки;

(Державну стратегію затверджено постановою уряду №695³⁹ від 05.08.2020 року)

³⁵ https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70149

³⁶ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936

³⁷ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71562

³⁸ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72199

Як видно із приведеного, виконавська дисципліна є не надто високою, що й не дивно, зважаючи на неконституційність такої форми керівництва. Проте невиконання окремих завдань, згаданих в Указі, досі не дає змоги реалізовувати інше. Так без внесення змін до статті 24-1 Бюджетного кодексу, щодо збільшення розмірів ДФРР та спрямування частини коштів на реалізацію програм регіонального розвитку національного рівня, виконання Державної стратегії регіонального розвитку 2021-2027 виглядає не реальним.

Натомість у частині завершення процесу утворення спроможних територіальних громад за цей період було здійснено всі необхідні кроки, які відрізнялись від раніше пропонованого алгоритму.

Так, на початку 2019 року пропонувався⁴⁰ такий алгоритм завершення першого етапу децентралізації:

1. Ухвалити 24 однотипних законів «про затвердження адміністративно-територіального устрою в ____ області». Закон визначить кількість та межі районів у області, їх склад з переліком та межами спроможних територіальних громад. Ці закони базуватимуться на уже нині утворених об'єднаних територіальних громад та планованих ОТГ відповідно до перспективного плану утворення спроможних територіальних громад для кожної області. Закони варто ухвалити не пізніше вересня 2019 року.

2. Ухвалити нові редакції законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», які повністю забезпечать новоутворені органи новим правовим регулюванням.

3. Ухвалити закон «Про засади адміністративно-територіального устрою», який завершить формування системи правового регулювання процедур щодо утворення, реорганізації та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, що буде потрібно у наступний період, оскільки частина об'єднаних територіальних громад створена не у відповідності до методики і не є спроможними, тому можуть бути приєднані до громад-сусідів.

4. Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» має врегулювати питання проходження служби в органах місцевого самоврядування та оплати праці. Сьогодні ці питання не врегульовані, що створює проблеми із витрачанням значних публічних коштів на непомірно збільшені зарплати одних посадових осіб, при мінімальних зарплатах інших».

Проте, оскільки у Верховній Раді України не було політичної волі до ухвалення таких законів (всі законопроекти були підготовлені), було обрано інший шлях – через Уряд.

Так Законом «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад»⁴¹ у Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» було внесено таку норму:

«7¹. До прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснює Кабінет Міністрів України.

Рішення Кабінету Міністрів України про визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад подається до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших місцевих

³⁹ <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820>

⁴⁰ Узагальнено на основі пропозицій організацій, що входять до складу РПР.

⁴¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#n12>

виборів депутатів сільських, селищних, міських рад і сільських, селищних, міських голів відповідних територіальних громад».

Це стало правовою підставою завершення процесу формування спроможних територіальних громад і проведення місцевих виборів на новій територіальній основі.

Розпорядженням⁴² 715-р від 12 червня 2020 року було затверджено адміністративні центри та території усіх 1469 нових територіальних громад в Україні.

Варто зауважити, що на цьому останньому етапі формування спроможних територіальних громад та нових районів, через наявний лобізм, частина громад затверджена надмірно великими, з територією понад 1500 квадратних кілометрів у складі часто понад 50 поселень, що порушує принцип наближення влади до людини, не сприяє згуртованості громад, не зупиняє, а напевне стимулює занепад периферійних поселень. Особливо небезпечною є ситуація вздовж україно-російського та україно-білоруського кордонів, де територіальні громади у своїй більшості є надмірно великими за територією з досить незначним населенням. Наприклад Новгород-Сіверська – 1803 кв. км, Семенівська – 1399, Вовчанська – 1414, Лебединська – 1646 кв. км.

Також 17 липня 2020 року було ухвалено Постанову Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» №807-IX, якою утворили 136 районів замість 490 ліквідованих в усіх областях України та АРК.

Було внесено зміни до Бюджетного кодексу України⁴³, які позбавили районний рівень бюджетних надходжень, також було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій»⁴⁴ за яким «Правонаступник районної ради району, ліквідованого Верховною Радою України, після припинення відповідних районних рад як юридичних осіб, але не пізніше 1 липня 2021 року, зобов'язаний передати у комунальну власність територіальних громад усі об'єкти спільної власності територіальних громад району, які знаходяться на території цих територіальних громад, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, встановлених Бюджетним кодексом України».

Відтак, станом на 2021 рік на районному рівні по суті районні ради перестали бути органами місцевого самоврядування, які мають хоча б якісь повноваження представляти спільні інтереси територіальних громад, як це визначено Конституцією, так само і ресурси. Це неминуче призведе до того, що частина майна, яке передане у територіальні громади буде втрачено назавжди, що особливо помітно на рівні сільських територій, а так само втрати можливостей для забезпечення жителів слабких територіальних громад у таких територіях важливими послугами, як транспортне обслуговування, позашкільна освіта в окремих сферах, догляд за літніми людьми без опіки тощо.

Тут варто зауважити, що так і залишилось досі не вирішеним питання щодо запровадження державного нагляду щодо актів органів місцевого самоврядування, не вирішено питання унормування системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у місті Києві, не вирішено питання щодо врегулювання служби в органах

⁴² <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-viznachennya-administrativnih-a715r>

⁴³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-20#n21>

⁴⁴ [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20?find=1&text=%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BD%D0%B8%D0%BA#w1_10)

[20?find=1&text=%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BD%D0%B8%D0%BA#w1_10](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20?find=1&text=%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BD%D0%B8%D0%BA#w1_10)

місцевого самоврядування в контексті змін територіального устрою та повноважень органів місцевого самоврядування.

5.4. *Альтернативні пропозиції від опозиції чи громадянського суспільства*

У процесі останнього етапу формування спроможних територіальних громад владні інституції проігнорували звернення асоціацій місцевого самоврядування щодо недоліків запровадження пропорційної системи виборів до місцевих рад, натомість чисельність виборців у територіальній громаді для запровадження пропорційної системи було знижено до 10 тисяч. Додатково представництво постраждало від скасування виборів сільських старост, скорочення кількості старостинських округів.

У цей час також з'явилась заява⁴⁵ послів Великої сімки стосовно децентралізації досить загального характеру, проте із тоном певної вказівки щодо запровадження статусу юридичної особи для територіальних громад. Навколо цієї ідеї досі є багато дискусій, оскільки для України це дійсно новела, яка змінює традиційний ще з радянських часів підхід до юридичних осіб, в тому числі у публічній сфері. Тут погляди експертів різняться, але сьогодні першочерговим є вирішення проблем іншого характеру, а саме конвертування децентралізації у зростання.

Експертами пропонувалося при передачі земель державної власності територіальним громадам встановити обмеження та запобіжники від її банального розбазарювання і стимулювати її використання для розвитку громад. Неврахування цих пропозицій призвело до масової приватизації земель фізичними особами і втратою останнього невідновлювального ресурсу.

5.5. *Висновки*

Великим досягненням нової влади стало завершення адміністративно-територіальної реформи на базовому та субрегіональному рівнях і забезпечення проведення місцевих виборів на новій територіальній основі.

Підготовлено до другого читання нову редакцію Закону про місцеві державні адміністрації непоганої якості.

Всі інші завдання державної політики щодо місцевого та регіонального розвитку виявилися заскладними для нової влади, незважаючи на політичну єдність президента, парламентської монобільшості та уряду. Законопроект про внесення змін до Конституції України щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади навіть не внесений до ВРУ. Закону про адміністративно-територіальний устрій нема. Децентралізація повноважень і фінансів загальмовані, як і прогрес у державній регіональній політиці.

⁴⁵ <https://twitter.com/G7AmbReformUA/status/1402536890310479872/photo/1>

5.6. *Експертні рекомендації*

Сьогодні в Україні у сфері децентралізації та державної регіональної політики в основному створені мінімально-необхідні юридичні рамки для зростання, проте перехід на нову якість не можливий без вирішення низки важливих завдань.

1. Активізація українського суспільства з метою самоорганізації, забезпечення розвитку протистояння зовнішнім і внутрішнім викликам. З цією метою потрібно реалізовувати політику, яка ґрунтується на системі стратегічного планування розвитку, планування простору та прозорого конкурсного публічного інвестування. Для цього необхідно:

- внести зміни у статтю 24-1 БКУ, передбачивши при цьому збільшення ДФРР та визначення пропорцій для фінансування загальнодержавних цілей розвитку та розвитку регіонів і громад;
- розробити та затвердити державні програми регіонального розвитку, що впливають з Державної стратегії регіонального розвитку 2027 та забезпечити їх фінансування;
- вирішити питання запровадження регіональної та місцевої статистики, необхідної для планування та оцінки результатів реалізації стратегій та інших планувальних документів.

2. Завершити законодавче забезпечення реформи організації місцевого самоврядування та державної влади в регіонах. Зокрема:

- внести зміни до Конституції України, передбачені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і узгоджені з органами місцевого самоврядування та науковцями і експертами;
- ухвалити Закон про адміністративно-територіальний устрій;
- ухвалити остаточно нову редакцію Закону про місцеві державні адміністрації, до внесення змін у Конституцію, або Закон про префектів – після них.
- розробити та ухвалити нову редакцію Закону про місцеве самоврядування або Муніципальний кодекс.

3. Конвертувати децентралізацію у зростання громад, посилити спроможність та підзвітність органів місцевого самоврядування жителям громад та державі. Для чого:

- запровадити державний нагляд над законністю актів органів місцевого самоврядування, його діями і бездіяльністю;
- запровадити реальні механізми участі жителів територіально-великих територіальних громад в управлінні громадами через систему органів самоорганізації населення, запровадження посад старост у більшості поселень із різним ступенем їхньої зайнятості;
- передбачити державні програми підтримки територіальних громад у територіях у несприятливих умовах (прикордонних з РФ, з низькою щільністю населення, монопоселеннях);
- врегулювати питання служби в органах місцевого самоврядування, визначити порядок та шкалу для встановлення рівня заробітних плат;
- ухвалити Закон про місцеві референдуми;
- запровадити ефективну систему підвищення кваліфікації кадрів для місцевого самоврядування;
- вирішити проблему функціонування районних рад.

Сьогодні, як ніколи раніше для швидких та ефективних рішень у цих сферах є великі можливості. У хорошому стані є проекти необхідних нормативних актів, широка міжнародна технічна допомога, монопартійна влада.

6. Інформаційно-технологічне забезпечення публічної влади, політика цифровізації

Роман Матвійчук (незалежний експерт), Мар'яна Захарченко (ЦППР)

6.1. Стан справ на початок 2019 року

На початку 2019 року у сфері е-урядування спостерігалися такі позитивні тенденції:

- щороку збільшувалася кількість е-послуг, 118 найбільш затребуваних адміністративних послуг були доступними онлайн⁴⁶;
- розпочато запровадження принципу digital by default (постанова Кабінету Міністрів України (далі — КМУ) від 30.01.2019 № 56 «Деякі питання цифрового розвитку»);
- посилилась е-взаємодія органів виконавчої влади, завдяки чому документообіг між більш ніж 670 установами здійснювався електронно;
- імплементувався Закон «Про електронні довірчі послуги» (набув чинності наприкінці 2018 року);
- рівень відкритості даних суттєво зріс: Україна посіла друге місце серед країн, які досягли найбільшого прогресу у відкритті даних за останні 4 роки та 17 місце серед 30 країн-лідерів у відкритті даних, які приєдналися до Хартії відкритих даних.

Разом з тим, слід відзначити основні проблеми і виклики, які виникали протягом вказаного періоду у розвитку цієї сфери:

1. Результати соціологічного дослідження у сфері адмінпослуг, проведеного у червні-липні 2019 року, засвідчили, що лише 5% мешканців України користувалися е-послугами⁴⁷, що можна пояснити, зокрема, їх недостатньою популяризацією. Окрім того, загальна кількість доступних адміністративних послуг в е-формі становила менше 10% від прогнозованої загальної кількості адміністративних послуг (Реєстр адміністративних послуг не був сформований).

2. Єдиний державний портал адміністративних послуг функціонував у тестовому режимі і фактично підмінявся Урядовим веб-порталом як єдиною точкою доступу до е-послуг. Е-послуги в основному були реалізовані на відомчих веб-ресурсах.

3. Переважна більшість ЦНАП не мали системи автоматизації своєї діяльності, тому розроблялася система автоматизації ЦНАП «Вулик», насамперед для невеликих територіальних громад.

⁴⁶ https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/zvit_2018/zvit_Elektron_agency_2018.pdf

⁴⁷ <https://www.pravo.org.ua/ua/news/20873871-yakist-nadannya-administrativnih-poslug-v-ukrayini-dumka-gromadyan,-otsinka-fahivtsiv-ta-zmini-za-5-rokiv>

4. Не зважаючи на те, що у 2019 році планувалося запровадження 50 нових е-послуг, їх оптимізація за принципом життєвих ситуацій, це завдання так і не було виконане.

5. Організація роботи державних електронних реєстрів була неефективною: інформація в них дублювалася, автоматизований обмін даними здебільшого був відсутній, система ідентифікації користувачів була розгорнута лише частково, а процес автоматизації послуг не завжди приводив до їх спрощення.

Основним програмним документом була Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року та відповідний План заходів з її реалізації (розпорядження КМУ від 24.06.2016 р. № 474-р, зі змінами).

6.2. Декларації та наміри нової влади

У передвиборній програмі кандидата на пост Президента України Володимира Зеленського⁴⁸ значну увагу приділено цифровізації. Зокрема, у розділі цієї програми «Не боротьба з корупцією, а перемога над нею» сказано: «Моя ціль — повна відкритість діяльності влади, автоматизація публічних процесів онлайн, зведення всього функціоналу держави до розмірів смартфона». А в розділі «Електронна країна»:

- «держава забезпечить усіх мешканців доступом до швидкого Інтернету;
- ми сприятимемо розвитку цифрової грамотності населення незалежно від віку;
- уся інформація про формування та використання бюджетів, проведення тендерів, закупівель, аукціонів буде в загальному доступі;
- публічні процеси будуть автоматизовані, адже комп'ютер хабаря не бере;
- послуги, які можуть надаватися електронно, будуть впроваджені першочергово;
- громадяни України отримають можливість долучатися до прийняття важливих рішень влади через мережу Інтернет, зокрема і до голосування на виборах і референдумах;
- Україна має всі можливості стати одним із найбільших у світі хабів для стартапів і високотехнологічного виробництва».

У передвиборній програмі партії «Слуги народу»⁴⁹ це питання також є актуальним, зокрема декларується таке:

- «повністю переведемо податкові та митні процедури у цифровий формат;
- створимо умови для інтеграції цифрових валют у правове поле України;
- запровадимо електронне маркування дерев для протидії незаконній вирубці лісів;
- переведемо всю медичну документацію в електронну форму;
- запровадимо ... електронне голосування;
- запровадимо просту процедуру електронного відкриття та закриття бізнесу;
- запровадимо програму забезпечення покриття 100% території країни широкодіагновим інтернетом;
- переведемо максимально можливу кількість державних послуг в онлайн».

⁴⁸ <https://program.ze2019.com/>

⁴⁹ <https://sluga-narodu.com/program/>

6.3. Що було зроблено

Визначальними у контексті реалізації наведених обіцянок стали укази Президента України від 29.07.2019 №558/2019⁵⁰ та від 04.09.2019 № 647/2019⁵¹, в яких зокрема було передбачено реалізацію завдань щодо «створення єдиного державного веб-порталу електронних послуг», «поступове переведення окремих публічних послуг в електронну форму», «електронної взаємодії національних електронних інформаційних ресурсів» тощо.

Зважаючи на пріоритетність вказаних вище питань, вперше в Україні утворено Комітет Верховної Ради України з питань цифрової трансформації та профільне міністерство — Міністерство цифрової трансформації України (Мінцифри) шляхом перетворення Державного агентства з питань електронного урядування України (постанова КМУ від 02.09.2019 № 829). Крім того, підвищено статус керівника цього Міністерства, яке очолив Віце-прем'єр-міністр України. Цілями Мінцифри до 2024 року визначено: 100% публічних послуг доступні онлайн; 95 % населення, соціальних об'єктів і головних автошляхів мають покриття швидкісним інтернетом; 6 млн. українців залучені до програми розвитку цифрових навичок; 4-10 % частка ІТ у ВВП країни⁵².

У міністерствах, інших ЦОВВ з березня 2020 року вводяться посади заступника керівника з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації (CDTO), ОМС рекомендується такі посади вводити, а для обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій ця можливість також передбачена (постанова КМУ від 03.03.2020 № 194).

Президент України В. Зеленський оголосив 5 жовтня 2020 року про початок входження у 2021 році України у режим paperless (з 24.08.2021).

За цей час ухвалено такі ключові рішення:

- прийнято Закон щодо удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі (від 03.11.2020 № 943);
- прирівняно е-паспорти до паперових (Закон від 30.03.2021 № 1368–ІХ);
- прирівняно електронні посвідчення водія, свідоцтво про реєстрацію транспорту та автоцивілку до паперових (Закон від 16.02.2021 № 1231-ІХ);
- прийнято Закон «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» (від 15.07.2021 № 1689-ІХ);
- ухвалено Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» (від 17.10.2019 № 199-ІХ);
- внесено зміни до Виборчого кодексу України, якими передбачено використання інноваційних технологій у виборчому процесі (Закон України від 16.07.2020 р. N 805-ІХ). Однак, у статті 18 цього Кодексу передбачено можливість, за рішенням Центральної виборчої комісії, проведення виборів у формі експерименту або пілотного проекту лише на окремих виборчих дільницях;

⁵⁰ <https://www.president.gov.ua/documents/5582019-28853>

⁵¹ <https://www.president.gov.ua/documents/6472019-29441>

⁵² <https://thedigital.gov.ua/ministry>

- ухвалено Закон «Про внесення зміни до статті 4 Закону України "Про виконавче провадження" (від 15.07.2020 № 797-IX) щодо запровадження електронної форми виконавчого документу»;
- прийнято Закон «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» (від 14.01.2020 №440-IX), який регулює застосування е-документів та е-документообігу в митній справі;
- ухвалено Закон «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні» (від 15.07.2021 № 1667-IX), яким запроваджується правовий режим «Дія Сіті». Спеціальні умови оподаткування мають бути визначені Податковим кодексом України, зміни до якого ще опрацьовуються;
- Урядом схвалено Стратегію розвитку державного управління на 2022-2025 роки (розпорядження КМУ від 21.07.2021 № 831-р), в якій передбачено реалізацію, зокрема, і завдань у сфері цифрової трансформації;
- Урядом схвалено пріоритетні напрями та завдання (проекти) цифрової трансформації на період до 2023 року, усього – 94 проекти за 23 напрямками (розпорядження від 17.02.2021 № 365-р);
- схвалено Стратегію цифрової трансформації соціальної сфери (розпорядження КМУ від 28.10.2020 № 1353-р).

Окремі угоди та меморандуми, підписані з міжнародними партнерами:

- Меморандум щодо розвитку електронних послуг, відкритих даних та електронної взаємодії між Мінцифри, Держгеокадастром та Фондом «Євразія», «Фондом Східна Європа» (27.09.2019);
- Меморандум про взаєморозуміння між ПРООН та Мінцифри (04.06.2020);
- Меморандум щодо розвитку хмарної інфраструктури між Мінцифри та Microsoft (02.10.2020) тощо.

Важливими подіями і кроками на шляху до цифровізації стало створення і впровадження інформаційних ресурсів, систем і програм, а саме: Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, системи е-взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта», мобільного застосунку Порталу Дія, через який організовано доступ користувачів до електронного відображення інформації, що міститься у паспорті громадянина України у формі картки, закордонному паспорті, картці платника податків, посвідченні водія, техпаспорті автомобіля, страховому полісі автомобіля, свідоцтві про народження, студентському квитку, довідці внутрішньо переміщеної особи. Через Портал Дія надається понад 70 е-послуг, у т.ч. автоматичні. З жовтня 2020 року на цьому Порталі надається перша комплексна е-послуга – еМалятко. Є можливість відкриття і закриття бізнесу онлайн, насамперед для ФОП, однак ці послуги в онлайн надаються ще не для усіх видів суб'єктів господарювання.

Загалом станом на липень 2021 року надавалося 120 електронних послуг, які мають високий вплив на громадян і суб'єктів господарювання, запроваджених відповідно до III—IV рівня за методологією ООН (Стратегія розвитку державного управління на 2022-2025 роки, схвалена Розпорядженням КМУ від 21.07.2021 № 831-р).

Також реалізується низка інших завдань, зокрема:

- триває цифровізація податкових процедур: «майже 99% оцифрованих сервісів та послуг... кількість адміністративних послуг за 2020 рік збільшилась з 96 до 126 (+30 адміністративних послуг за рік)»⁵³;
- запроваджено у промислову експлуатацію систему автоматизації ЦНАП «Вулик», використання якої є безкоштовним для ЦНАП;
- створено портали «Дія.Цифрова освіта» (osvita.diia.gov.ua), де публікуються серіали з цифрової грамотності, портал «Дія.Бізнес» (business.diia.gov.ua), відкрито 5 центрів підтримки підприємців «Дія.Бізнес».

У 2021 році запроваджено надання органам місцевого самоврядування інтернет-субвенції. Мінцифри планує, що в результаті її використання доступ до Інтернету буде покращено/організовано для 3652 населених пунктів та понад 11 тис. об'єктів соціальної сфери.

У декількох містах розпочато надання е-послуги з реєстрації місця проживання. Однак, без запровадження законом декларативного принципу реєстрації місця проживання, цифровізація цю послугу суттєво не спрощує, а фактично автоматизує процеси за чинним, дозвоільним, а не декларативним принципом.

Відбувається розвиток надання електронних медичних послуг. Так, з 25 січня 2021 року «замість ведення форм первинної облікової документації №058/о та №060/о за наявності відповідної технічної можливості медичні працівники мають вносити відповідні електронні медичні записи через МІС до ЕСОЗ, звідки інформація буде автоматизовано передаватись до електронної інтегрованої системи спостереження за захворюваннями (ЕЛІССЗ)»⁵⁴. «Україна повністю перейшла на електронний лікарняний з 1 жовтня 2021 року»⁵⁵, «також, наразі триває робота над впровадженням електронних рецептів та кабінету пацієнта»⁵⁶.

Незважаючи на в цілому позитивну динаміку розвитку сфери інформаційно-технологічного забезпечення публічної влади та політики цифровізації, деяких цілей не вдалося досягти:

- не розроблено цілісний програмний документ (Стратегію) з цифрової трансформації України;
- відсутній задокументований комплексний план переведення усіх публічних послуг в е-форму до 2024 року згідно з однією з цілей Мінцифри;
- за 2020-2021 роки кількість адміністративних послуг, переведених в е-форму, не є значною відносно їх загальної кількості (у Реєстрі адміністративних послуг налічується більше 2000 послуг);
- триває переведення податкових і митних процедур, усієї медичної документації у цифровий формат.

Обіцянки «стати одним із найбільших у світі хабів для стартапів і високотехнологічного виробництва» та «створимо умови для інтеграції цифрових валют у правове поле України» потребують додаткових практичних кроків.

⁵³ <https://tax.gov.ua/media-tsentr/novini/455002.html>;

⁵⁴ <https://ehealth.gov.ua/2021/02/01/tsyfroviizatsiya-formy-058-o-ekstrene-povidomlennya-pro-covid-19/>

⁵⁵ <https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-povnistyu-perejshla-na-elektronnij-likarnyanij-z-1-zhovtnya-yak-ce-pracyuye>

⁵⁶ <https://www.facebook.com/viktor.liashko/posts/2355009967964447>

6.4. Висновки

Позитивні досягнення:

1. Збільшення кількості е-послуг, доступ користувачів до електронного відображення інформації, що міститься у низці документів, початок запровадження комплексних е-послуг.
2. Ухвалення нормативно-правових актів щодо цифровізації різних сфер суспільного життя.
3. Створення Комітету Верховної Ради України з питань цифрової трансформації та Міністерства цифрової трансформації України, а також запровадження посади заступника керівника з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій та цифровізації.
4. Створення і впровадження інформаційних ресурсів і систем, а саме: Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, системи е-взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта», мобільного застосунку Порталу Дія тощо.

Негативні моменти:

1. Відсутність цілісного програмного документа (Стратегії) з цифрової трансформації України.
2. Відсутність задокументованого комплексного плану переведення усіх публічних послуг в е-форму до 2024 року згідно з однією з цілей Мінцифри.
3. За 2020-2021 роки кількість адміністративних послуг, переведених в е-форму, не є значною відносно їх загальної кількості (у Реєстрі адміністративних послуг налічується більше 2000 послуг).

Загалом, не зважаючи на в цілому позитивну динаміку розвитку сфери інформаційно-технологічного забезпечення публічної влади та політики цифровізації, на жаль, деякі заплановані завдання не вдалося реалізувати. Зокрема, задекларовані обіцянки *«стати одним із найбільших у світі хабів для стартапів і високотехнологічного виробництва» та «створимо умови для інтеграції цифрових валют у правове поле України»* потребують додаткових практичних кроків.

6.5. Експертні рекомендації

1. Розробити цілісний програмний документ (Стратегію) цифрової трансформації України на середньострокову перспективу.
2. Визначитися з етапністю переведення до 2024 року публічних, у т.ч. адміністративних, послуг в е-форму, щоб охопити їх на 100% відповідно до задекларованої цілі Мінцифри.
3. Визначити, які публічні (окрім адміністративних) послуги будуть переведені в е-форму до 2024 року. При цьому варто мати на увазі, що Європейська Комісія у документі «Цифровий компас 2030: Європейський шлях до цифрового десятиліття» визначила, що до 2030 року всі ключові публічні послуги мають бути в онлайн⁵⁷;

⁵⁷ 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade — <https://eufordigital.eu/wp-content/uploads/2021/03/2030-Digital-Compass-the-European-way-for-the-Digital-Decade.pdf>

4. Синхронізувати ціль Мінцифри щодо доступності до 2024 року усіх публічних послуг онлайн (у Реєстр адміністративних послуг внесено інформацію про понад 2 тисячі адміністративних послуг, а загальна кількість публічних послуг ще не визначена) та один з індикаторів Стратегії реформування державного управління на 2022-2025 роки (350 е-послуг до 2025 року, які мають високий вплив на громадян і суб'єктів господарювання).

5. Сформувати бачення щодо сприяння Мінцифри у переведенні в е-форму публічних, у т.ч. адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування у рамках власних повноважень, оскільки цьому питанню не приділяється належна увага.

6. У контексті входження у режим paperless сформувати цілісне середньострокове бачення оптимізації застосування «паперових довідок» та/або заміни їх, у разі можливості, е-взаємодіями та/або цифровізацію.

7. При створенні е-послуг передбачати можливість застосування створених е-взаємодій також і в інформаційних системах ЦНАП як один зі шляхів наближення е-послуг до мешканців, насамперед у сільській місцевості, через їхню доступність через ЦНАП.

8. Створити вебінструмент (вебресурс), який дозволить відстежувати стан надання е-послуг, їх популярність.

9. Продовжити роботу з переведення податкових та митних процедур, медичної документації у цифровий формат, виконання решти даних передвиборних обіцянок.

7. Запобігання корупції

Микола Хавронюк (ЦППР)

7.1. Стан справ на початок 2019 року

Станом на початок 2019 року були створені і почали діяти незалежні антикорупційні органи, зокрема Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) і Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), які мали викорінювати корупцію на найвищому рівні. Водночас й інші органи досудового розслідування – Національна поліція та Служба безпеки України (СБУ) – вели розслідування корупційних злочинів.

Формувався Вищий антикорупційний суд (ВАКС). Справи про корупційні злочини в цей час все ще розглядали загальні суди, а часто ці справи лежали в судах без розгляду протягом місяців або років.

Були створені колегіальний превентивний орган – Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), а також Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА).

Існувала також Національна рада з питань антикорупційної політики як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, але її засідання у 2017–2018 роках не проводилися.

Всі особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, з 2016 року щорічно подавали декларації, реалізовувалися інші форми фінансового контролю щодо цих осіб. Закон «Про запобігання корупції» встановив до цих осіб вимоги дотримуватися правил етичної поведінки, а також обмежень і заборон, зокрема

щодо використання службового становища та повноважень і пов'язаних із запобіганням конфлікту інтересів.

Попри створену у цілому антикорупційну інфраструктуру, станом на початок 2019 р. жодна з проблем, про які йшлося в Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки, остаточно вирішена не була. Проте загальний рівень реалізації Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки експерти оцінили на 80% (виконано 160 із 207 запланованих заходів).

Розроблений НАЗК у 2017 р. проєкт Антикорупційної стратегії на 2018–2020 роки в Парламенті підтримки не знайшов і, починаючи з 2018 року, країна жила без будь-якої Антикорупційної стратегії, програми чи плану дій. За таких обставин антикорупційні інституції діяли малоефективно, а інші державні органи та органи місцевого самоврядування здійснювали лише ті антикорупційні заходи, які вважали за доцільне (на інтуїтивному рівні), або взагалі не здійснювали жодних заходів у цій сфері. Єдиний урядовий документ, який містив деякі антикорупційні заходи – Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду на період до 2020 р. від 3 квітня 2017 р. Цей доволі абстрактний документ не визначав ні конкретних суб'єктів, відповідальних за реалізацію антикорупційних ініціатив / заходів, ні строків їх реалізації і ставив нереалістичну та некоректну мету – входження України до ТОП-50 країн за Індексом сприйняття корупції.

Виходячи із зазначеного, розробку проєкту Антикорупційної стратегії на 2019-2022 роки взяли на себе експерти Центру політико-правових реформ. Вони ж підготували і зміни до Закону «Про запобігання корупції» щодо заміни неефективної колегіальної форми керівництва НАЗК одноосібною і загалом перезавантаження цього державного органу, які були згодом реалізовані. На той час діяльність НАЗК стала розчаруванням: попри значні гарантії незалежності цей орган піддавався політичному впливу і не був незалежним.

Протягом 2017–2018 років законотворча активність Верховної Ради щодо законів, пов'язаних із запобіганням корупції, суттєво знизилась, а прийняті закони стали результатом вимогливості активної частини суспільства та ключових міжнародних партнерів держави, у першу чергу МВФ та Європейського Союзу. Серед поданих законопроєктів було багато спрямованих на вихолощення змісту антикорупційних інструментів, підрив гарантій незалежності спеціалізованих антикорупційних органів тощо.

У той же період влада здебільшого стала вважати представників громадянського суспільства не просто опонентами, а ворогами. Публічна розправа над антикорупціонерами набирала обертів, про що свідчили як численні і не розслідувані владою напади на активістів-антикорупціонерів, так і прийняті зміни до закону щодо обов'язку електронного декларування учасників антикорупційних програм з громадського сектору.

Усе це у сукупності свідчило про відсутність у більшості представників влади політичної волі до продовження реалізації дієвої антикорупційної політики.

7.2. Декларації та наміри нової влади

У Передвиборчій програмі кандидата на пост Президента України Володимира Зеленського наголошувалось: «Я розповім Вам про Україну своєї мрії. Україну, де... лікарі та вчителі отримують реальну заробітну плату, а корупціонери – реальні строки». Потрібна «Не боротьба з корупцією, а перемога над нею». Рецептами такої перемоги, згідно з Програмою, визначались:

- «Не вкради!» як основна заповідь;
- нульова толерантність до корупції на всіх рівнях;
- підозрюваний у корупції не вийде під заставу;
- засуджений за корупцію отримає конфіскацію майна і довічну заборону обіймати державні посади;
- викривач корупції перебуватиме під захистом держави та отримуватиме матеріальне заохочення;
- новоствореним антикорупційним органам і Вищому антикорупційному суду буде надана максимальна підтримка для ефективного виконання їх завдань;
- чесні посадовці отримають гарантовані гідні заробітні плати, відкриті конкурси на посади, високий соціальний статус і державне страхування;
- повна відкритість діяльності влади, автоматизація публічних процесів онлайн, зведення всього функціоналу держави до розмірів смартфона.

Була визначена також «Мета: не брати, не давати, а хто не зрозумів – саджати!»

Передвиборча програма партії «Слуга Народу», своєю чергою, передбачала «знищення системної корупції» і містила гасла, зокрема:

- Скасуємо недоторканність народних депутатів;
- Запровадимо механізм відкликання депутатів, які втратили довіру виборців;
- Повернемо відповідальність чиновників за незаконне збагачення;
- Переведемо максимально можливу кількість державних послуг в онлайн;
- Здійснимо радикальне очищення та перезавантаження прокуратури;
- Забезпечимо реальну незалежність антикорупційних органів, неефективні чи скомпрометовані органи – перезапустимо;
- Впровадимо обов'язкову конфіскацію майна корупціонерів;
- Запровадимо систему грошової винагороди для громадян за виявлення корупції;
- Позбавимо СБУ, ГПУ та Нацполіцію непритаманних їм функцій ущемлення бізнесу;
- Запровадимо найжорсткіші покарання за корупцію та розкрадання у Збройних силах і Міноборони;
- Запровадимо державну стратегію оптимізації житлово-комунальних тарифів за рахунок усунення корупційної складової в тарифоутворенні;
- Знищимо фармакологічну мафію, скасувавши корупційний механізм повторної сертифікації ліків.

Разом з тим, деякі з цих гасел, у разі їх втілення, не матимуть впливу на рівень і стан корупції в Україні, інші є надто абстрактними, а всі вони разом не створюють систему антикорупційних заходів, здатних кардинально вирішити проблему.

9 червня 2020 року український Уряд і Рада директорів Міжнародного валютного фонду [схвалили Меморандум](#) про економічну та фінансову політику. Ним передбачено в провести у короткі терміни низку заходів, серед яких: забезпечення ефективних та надійних розслідування, звинувачення та судового розгляду справ щодо корупції на високому рівні незалежними та доброчесними Національним антикорупційним бюро України (НАБУ), Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою (САП) та ВАКС; застосування до політично значущих осіб всебічного та публічного декларування майна; зміцнення та мобілізації системи протидії відмиванню коштів. Схожі заходи передбачені Меморандумом

про взаєморозуміння між Україною та Європейським Союзом, який ратифіковано згідно із Законом України від 25 серпня.

7.3. Що було зроблено

Серед заходів, які передбачені у згаданих передвиборних програмах, є деякі, що вже повністю або частково виконані. Йдеться про таке:

17 жовтня 2019 р. і 1 червня 2021 р. прийняті закони щодо матеріального заохочення викривачів та забезпечення їх державного захисту; наразі відбувається їхня імплементація, а Законом від 31 жовтня 2019 р. до Кримінального кодексу України (КК) повернуто статтю про відповідальність за незаконне збагачення (ст. 368-5); утім, ця стаття майже не застосовувалась раніше і вкрай неактивно застосовується тепер.

Згідно із Законом від 2 жовтня 2019 р. №140-IX здійснене «перезавантаження» НАЗК та сформована нова команда, яка з відповідальністю приступила до виконання своїх повноважень. Це дало можливість повернути довіру до НАЗК з боку громадян та зарубіжних партнерів держави, суттєво удосконалити його роботу.

Здійснювалась низка заходів щодо реформування прокуратури, зокрема проводилась атестація прокурорів, внаслідок якої багато з них звільнено, ліквідовані військові прокуратури та Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокуратури. Проте на стан корупції ці заходи не могли вплинути і не вплинули.

НАБУ, САП і ВАКС надавалась державна підтримка, зокрема фінансове і матеріально-технічне забезпечення. ВАКС у вересні 2019 р. розпочав роботу і до цього часу ним винесені тисячі судових рішень, серед яких десятки вироків. Згідно із Законом від 18 червня 2020 р. вирішене питання щодо приміщення для ВАКС.

Водночас влада виявилась неспроможною забезпечити швидке проведення конкурсу на посади керівника САП та його першого заступника після того, як у серпні 2020 р. за власним бажанням звільнився з посади керівник САП, внаслідок чого його процесуальними повноваженнями, передбаченими КПК України, не зміг користуватися виконуючий обов'язки керівника САП; фактично ці повноваження перейшли до Генерального прокурора, що дало можливість Офісу Генпрокурора [втручатися](#) в кримінальні розслідування НАБУ і САП. Конкурс на вакантні посади керівника САП і заступника керівника САП не оголошувався аж до початку 2021 року, і до жовтня 2021 р. проведення конкурсу не завершено.

Для багатьох державних службовців заробітну плату дійсно підвищено, зокрема через підвищення рівня середньої заробітної плати. Однак конкурси на посади вищого корпусу державної служби наразі не сприяють тому, щоби такі посади займали найкращі професіонали.

Недоторканність народних депутатів України де-юре скасована, але запроваджено монополію Генерального прокурора (який є політично залежною посадовою особою, насамперед від Президента України та парламентської більшості) на внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення народним депутатом України (ст. 482-2 Кримінального процесуального кодексу України).

Переведення в онлайн деяких державних послуг передбачено змінами до Закону «Про адміністративні послуги» та деяких інших законів від 3 листопада 2020 р. № 943-IX, 16 червня 2020 р. № 703-IX та іншими законами.

Уряд визначив національним вектором на найближчі роки забезпечення відкритості інформації про кінцевих бенефіціарних власників, схвалив план заходів ([розпорядження КМУ від 12 травня 2021 року №435-р](#)). Розпочато роботу з організації і проведення незалежного аудиту державних реєстрів, баз даних, необхідних для впровадження єдиної системи перевірки бенефіціарних власників. Проте Реєстр бенефіціарних власників все ще не є повним.

Водночас більшість інших заходів не виконана та й виконати деякі з них через різні причини неможливо.

Влада майже нічого не зробила для забезпечення нульової толерантності до корупції з боку населення, а головне – з боку самих осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування.

Нездійсненням є бажання заборонити застосування застави до осіб, підозрюваних у корупції, оскільки це суперечить загальним засадам кримінального провадження: є десятки рішень Європейського суду з прав людини, які встановлюють, що навіть тяжкість злочину, у вчиненні якого підозрюється особа, не може бути визначальною підставою для тримання особи під вартою.

Не запроваджено «найжорсткіших покарань за корупцію» ні у Збройних силах і Міноборони, ні взагалі. Вони й не потрібні, адже чинний КК України передбачає достатні покарання за такі злочини; проблема не в їх незастосуванні до винних осіб, а в тому, що система кримінальної юстиції діє за принципом вибіркової: кримінальні провадження, що відкриваються за статтями про корупційні злочини, часто стають засобом політичного чи економічного тиску на певних осіб, а у випадках, коли винних у вчиненні корупційного злочину реально викрито, до них, як правило, не застосовуються ані конфіскація майна, ані довічна заборона обіймати державні посади. Загалом з року в рік стрімко знижується як кількість осіб, засуджених за корупцію, так і тих засуджених, до яких суди застосовують покарання у виді позбавлення волі, обмеження волі чи значного штрафу.

Відкритість діяльності влади не була здійснена, закони, які мали би її забезпечити, не прийняті. Відсутній механізм відкликання депутатів, «які втратили довіру виборців», і сумнівно, що він колись буде запроваджений.

Прийнято Закон «Про Бюро економічної безпеки України», але це не спричинило одночасного позбавлення СБУ і Національної поліції неприбуткових їм функцій здійснення кримінальних проваджень про злочини проти власності та господарсько-фінансової діяльності, тобто не зникло «ущемлення» ними бізнесу.

Реальних заходів щодо усунення корупційної складової в утворенні житлово-комунальних тарифів не було вжито. Як і раніше, розрахунок тарифів є непрозорим, величезні витрати надавачів послуг – незрозумілими, а самі тарифи – не однаковими для фізичних осіб та бізнесу, що створює умови для зловживань.

Не дійшли руки у влади і до знищення «фармакологічної мафії» шляхом скасування корупційного механізму повторної сертифікації ліків. Проекти законів з цієї проблеми (№8591 від 12 липня 2018 р. і №9372 від 6 грудня 2018 р.), розглянуті так і не були: два десятки суб'єктів аптечної діяльності (мегамережі) змушують фармацевтичних виробників закладати у вартість ліків витрати на свої послуги, які полягають у рекомендації покупцям вживати для лікування саме ці ліки; вказані маркетингові «послуги» сягають до 50% від

реальної ціни товару і, за оцінками фахівців, щороку коштують громадянам України близько 15 млрд. грн.

Також крім усього переліченого є й інше, ще важливіше, чого не зробила команда Президента Володимира Зеленського.

11 червня 2020 р. Конституційний Суд України (КСУ) [визнав](#) неконституційною ст. 375 КК України про кримінальну відповідальність суддів за постановлення завідомо неправосудного судового рішення. Попри внесення двох законопроектів щодо її поновлення ([№3500](#) і [3500-1](#)), жоден з них так і не розглянуто.

16 вересня 2020 р. КСУ Рішенням [№11-р/2020](#) визнав неконституційними повноваження Президента України утворювати НАБУ; призначати на посаду та звільняти Директора НАБУ; визначати трьох осіб до складу Конкурсної комісії; щороку визначати одного з трьох членів до комісії зовнішнього контролю; затверджувати положення про Раду громадського контролю та про порядок її формування. До жовтня 2021 р. зміни до Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» не були прийняті, вирішення проблеми зависло.

Ще 23 червня 2020 р. НАЗК винесло на публічне обговорення проєкт [Антикорупційної стратегії](#) на 2020–2024 роки, 5 листопада його прийнято Верховною Радою за основу, але з того часу в цілому проєкт не прийнято. Без нього неможливо завершити розробку і затвердження Державної програми з реалізації Антикорупційної стратегії і почати фактичну її реалізацію.

27 жовтня 2020 р. стався найбільший за всі останні роки наступ на антикорупційну інфраструктуру – КСУ ухвалив [рішення №13-р/2020](#), згідно з яким НАЗК втратило значну частину своїх повноважень; водночас визнана неконституційною стаття 366-1 КК «Декларування недостовірної інформації». 15 грудня 2020 р. Верховна Рада прийняла закон, яким врегулювала кризу у функціонуванні механізму запобігання корупції, спричинену рішенням КСУ, а 4 грудня іншим законом знову криміналізувала декларування недостовірної інформації і неподання декларації. Проте десяткам суб'єктів декларування, у тому числі кільком колишнім народним депутатам України, вдалося уникнути відповідальності за раніше вчинені злочини. 9 грудня Венеційська комісія на запит Президента України надала свій терміновий [висновок](#) №1012/2020 щодо подолання наслідків зазначеного рішення КСУ, в якому визнала, що це рішення не містить чітких аргументів, не засноване на нормах міжнародного права, і, можливо, зумовлене серйозною вадою процесуального права – невирішеним конфліктом інтересу деяких суддів. Закон, який мав би попередити подібні зловживання з боку суддів КСУ в майбутньому, досі не прийнятий.

Продовжувалося переслідування активістів, у тому числі антикорупціонерів. Так, у 2020 році [зафіксовано](#) 101 випадок переслідування за громадську діяльність чи дії на захист прав людини, зокрема спроби залякування (22), фізичні напади (21) та знищення чи пошкодження майна (18).

Водночас Президент України захищав своїх найближчих помічників, викритих в корупції. Детективи НАБУ [повідомили](#) про підозру заступникові голови Офісу Президента України О. Татарову, якому інкриміновано надання неправомірної вигоди. Пізніше Офіс Генпрокурора, виконуючи [рішення](#) Печерського районного суду міста Києва, передав справу до Служби безпеки, але ВАКС зобов'язав повернути її до НАБУ; запобіжний захід О. Татарову не обрано. Прийняття рішень Печерським судом за межами своєї компетенції стало новим способом уникнути розслідувань НАБУ і САП: такі рішення цей суд [ухвалив](#) також у справі про найбільший в історії хабар від ексміністра М. Злочевського і [справі](#)

мільярдера О. Бахматюка. Попри те, що петиція про необхідність звільнення О. Татарова на сайті Офісу Президента України набрала 25 тисяч підписів, Президент України відмовився його звільнити.

7.4. Альтернативні пропозиції від опозиції чи громадянського суспільства

На жаль, щороку не проводиться стандартне опитування щодо стану корупції та інші релевантні дослідження, які дозволили б корегувати, оновлювати положення Антикорупційної стратегії, Державної програми з її реалізації і навіть за їхньої відсутності визначати поточні антикорупційні заходи.

Антикорупційні програми всіх органів державної влади і органів місцевого самоврядування слід наповнити реальним змістом і ретельно виконувати під постійним контролем уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції.

Бюджети всіх рівнів та інші фонди мають формуватися і виконуватися зрозуміло, прозоро та в загальнонаціональних інтересах, контроль за їх наповненням і витрачанням має відбуватися постійно і прозоро в усіх можливих формах, а за його результатами всі винні у фінансових порушеннях та інших зловживаннях повинні невідкладно притягуватися до юридичної відповідальності.

Необхідно невідкладно привести законодавство України у відповідність до Керівних принципів корпоративного управління ОЕСР, щоб покращити управління державними компаніями з одночасним підвищенням прозорості їхньої діяльності. Цю проблему може вирішити прийняття проекту Закону №5593-д від 6 липня 2021 р.

Систему протидії корупції не можна назвати ефективною: статистичні дані показують, що в останні роки кількість осіб, покараних за корупційні злочини, зменшується; більшість осіб, які притягнуті до відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, не звільняються з посад, вони не відшкодовують повністю спричинену правопорушенням майнову шкоду, а здобуті в корупційний спосіб активи далеко не завжди конфіскуються; статистика осіб, притягнутих до дисциплінарної відповідальності за такі правопорушення, взагалі не ведеться. Щоб виправити ситуацію, слід удосконалювати законодавство про адміністративні правопорушення, кримінальне, кримінальне процесуальне та інше законодавство, належну увагу приділяти виконанню відповідними суб'єктами правил етичної поведінки; посилювати спеціалізацію слідчих, прокурорів та суддів, мати ефективні підрозділи внутрішньої безпеки та дисциплінарні органи.

7.5. Висновки

Станом на початок 2019 року в Україні було у цілому завершено створення сучасної та відповідної міжнародним стандартам антикорупційної інфраструктури. Попри це жодна з проблем, про які йшлося в Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки, остаточно вирішена не була, а після 2017 року виникла проблема відсутності будь-якої Антикорупційної стратегії держави.

Нова влада у 2019 році пообіцяла підняти боротьбу з корупцією на новий рівень, але насправді нею повністю або частково виконано лише кілька заходів, передбачених у

передвиборних програмах. Більшість же намірів-гасел, з якими Президент України В. Зеленський і політична партія «Слуга народу» прийшли до влади, виявились неспроможними у разі їх реалізації вплинути на рівень і стан корупції в Україні, інші були надто абстрактними, а всі вони разом не створили системи антикорупційних заходів, здатних кардинально вирішити проблему. Корупція продовжує очолювати список негараздів українського суспільства.

7.6. Експертні рекомендації

У цілому, як і раніше, державі і суспільству не залишається нічого іншого, як ретельно виконувати всі ті вимоги, які містяться в Конвенції ООН проти корупції, рекомендації ГРЕКО та інших міжнародних організацій.

Водночас слід враховувати, що Україна, яка була протягом сімдесяти років відірваною від цивілізованого світу, до сьогодні не змогла забезпечити демократичні стандарти та відкритий конкурентний ринок. Тому подолання корупції в Україні меншою мірою залежить від результативної діяльності спеціалізованих антикорупційних органів, а більшою – від створення заснованих на певних ідеологічних засадах та відповідальних перед суспільством політичних партій, проведення чесних виборів до парламенту, місцевих рад і на посаду Президента України, забезпечення справедливого правосуддя, висунення на найвищі посади в державі та громадах найбільш професійних і доброчесних громадян, проведення відкритої та широкої приватизації і забезпечення належної економічної конкуренції, ліквідації незаконних монополій, справедливої податкової системи та прозорих митниць, розвинутих і захищених відносин власності, прозорих публічних закупівель та аукціонів тощо.

Проте, необхідно обережати із великими зусиллями створену антикорупційну інфраструктуру, робити її дедалі ефективнішою. Для цього потрібно, зокрема:

- ухвалити новий закон про аудит НАБУ і САП, усунувши ризики його використання для політичного впливу на їхню діяльність та періодично проводити оцінку ефективності діяльності цих органів, їхньої операційної та інституційної незалежності;
- не допускати ситуації, коли спеціалізовані антикорупційні органи тривалий час працюють без керівників, призначених через конкурс відповідно до закону;
- удосконалити закон про НАБУ, усунувши з нього визнані КСУ неконституційними положення, а також оновивши конкурсну процедуру відбору директора НАБУ із залученням міжнародних експертів;
- призначити керівника АРМА та удосконалити закон про АРМА для поліпшення виконання цим органом функції з управління активами;
- позбавити СБУ і Національну поліцію повноважень щодо розслідування економічних та корупційних злочинів, перетворивши СБУ на спеціальну службу, сфокусовану на протидії іноземній розвідці та боротьбі з тероризмом;
- надати більшої самостійності уповноваженим підрозділам (уповноваженим особам) з питань запобігання та виявлення корупції, під час виконання ними цих повноважень забезпечити їхню реальну незалежність від керівників органів, які їх призначають;
- мінімізувати фінансову залежність партій від окремих фізичних чи юридичних осіб та підвищити ефективність системи державного фінансування партій, а також державного контролю та юридичної відповідальності за дотриманням законодавства про

фінансування партій і передвиборної агітації; забезпечити політичну конкуренцію на виборах за рахунок партій і кандидатів, які не мають значних фінансових ресурсів; заборонити телевізійну політичну рекламу (агітацію) на загальнонаціональних та регіональних ЗМІ.

Розділ II.

Соціально-економічна політика

*Ігор Бураковський, координатор
(Інститут економічних досліджень та політичних консультацій),
Андрій Бутін (Інститут економічних досліджень та політичних консультацій),
Андрій Волошин (Національний університет «Києво -Могилянська Академія»),
Алла Кобилянська (Одеський державний аграрний університет),
Павло Шеремета (Шумпетерівська Школа Інновацій),
Станіслав Юхименко (Інститут економічних досліджень та політичних консультацій)*

Загальні висновки

1. В цілому Уряд має адекватне бачення природи, масштабів та причин соціально-економічних проблем, з якими сьогодні стикається Україна. Можна загалом погодитись з тим, як нинішня влада бачить вирішення цих проблем в стратегічному вимірі. Водночас, у низці випадків практичним діям влади бракує адекватності, послідовності та узгодженості.

До того ж результати навіть коректних та узгоджених дій не реалізуються автоматично, а вимагають створення відповідних інституційних умов.

2. На відміну від попередніх років суттєво зросла роль Ради національної безпеки та оборони у формуванні економічної політики. РНБО схвалила цілу низку стратегічних документів, які так чи інакше стосуються визначення економічних пріоритетів розвитку країни та окремих сфер, цільових соціально-економічних показників тощо. Водночас, РНБО намагається також зробити свій безпосередній внесок у вирішення окремих економічних проблем, наприклад, шляхом запровадження персональних санкцій проти контрабандистів.

Фактично в країні сьогодні склалось три центри формування економічної політики в широкому розумінні цього слова: Президент (РНБОУ), КМУ та НБУ, який розробляє та реалізує грошово-кредитну політику.

3. Зрозуміло, що оцінити стан та наслідки реалізації заявлених намірів можна буде лише згодом, але вже давно стала очевидною нагальна необхідність врегулювати процес стратегічного планування в економічній сфері на національному та регіональному (місцевому) рівні. Мова йде про види та правовий статус документів економічної політики, їх взаємозв'язок тощо.

Слід в черговий раз наголосити про безумовну необхідність дотримання принципів фіскальної відповідальності при прийнятті тих чи інших економічних рішень.

4. Одним з ключових пріоритетів нової влади є стабілізація фінансового стану країни. З метою збільшення бюджетних надходжень уряд вжив цілу низку заходів, спрямованих на посилення фіскальної дисципліни, пошук нових джерел фінансових надходжень та активно позичав гроші на внутрішньому та зовнішньому ринках.

Водночас, уряд намагався оптимізувати певні види витрат. Прикладом цього є спроби переглянути так званий зелений тариф.

При цьому велике значення мають не тільки кроки, спрямовані на збільшення бюджетних надходжень, але й на підвищення ефективності бюджетних витрат. У цьому напрямку вже зроблені певні кроки, але проблема поки що далека від свого вирішення.

5. Нова влада стикнулася з економічною кризою, спричиненою пандемією COVID-19. У вересні-жовтні світ стикнувся з безпрецедентним зростанням цін на продукти харчування, газ та нафту. Ці зовнішні шоки вплинули та продовжують впливати на економіку України та вимагають відповідної реакції від влади.

Водночас можливості їх мінімізувати об'єктивно обмежені.

6. В Україні досить успішно та швидко відбувається процес діджиталізації державного управління та надання державних послуг громадянам та підприємцям. Очевидно, що цей процес підвищує ефективність державного управління в технічному плані, прозорість діяльності владних інституцій, полегшує спілкування «влада – громадяни» та зменшує можливості для корупції.

1. Економічна політика нової влади: економічний спадок та нові виклики

1.1. Вступ

Нова влада отримала у спадок від влади попередньої економіку, яка перебувала на етапі зростання, досить суттєві напрацювання щодо змісту та напрямів реформування економіки та цілу низку реалізованих або розпочатих реформ.

Водночас, нова влада успадкувала цілу низку системних проблем, які не вирішувались роками. Гострота цих проблем сьогодні зайвий раз доводить, наскільки небезпечно відкладати реформи на потім, або весь час обмежуватись напівзаходами. До того ж сьогодні Україна, як і інші країни, стикається з якісно новими викликами, на які треба реагувати в режимі «тут і зараз».

З часу обрання Президентом України Володимира Зеленського та виборів до Верховної ради в 2019 році виконавча влада зазнала суттєвих змін. У серпні 2019 року було сформовано Уряд, а Олексія Гончарука призначено Прем'єр-міністром, а в жовтні цього ж року Верховна рада схвалила Програму діяльності Кабінету Міністрів України. У березні 2020 року Прем'єр-міністром призначено Дениса Шмигала і сформовано новий склад Кабінету Міністрів України. У червні 2020 року Верховна Рада не підтримала Програму діяльності КМУ, і до цього часу Уряд не має Програми, затвердженої вищим законодавчим органом.

Слід окремо зазначити, що структура та персональний склад Урядів також змінювався. У липні 2020 року у відставку пішов Голова НБУ Яків Смолій, а в керівництві НБУ на різних рівнях з того часу відбулась низка змін.

Нова влада прийняла багато рішень з економічних питань. Кожне з них потребує окремого аналізу, а адекватно оцінити їх ефективність можна буде лише згодом, тому ми обмежимося лише коротким оглядом найбільш важливих рішень, які, на нашу думку, дають

уявлення про зміст та напрями економічної політики нової влади. При цьому ми будемо оцінювати остаточне рішення (та, відповідно, очікуваний ефект), а не процес його прийняття, адже дискусії та боротьба навколо тих чи інших напрямів економічної політики та очікуваних результатів ведеться «в рамках» нової влади.

При підготовці цього розділу використовувались документи політики, законодавчі та нормативні акти та їх проєкти, заяви та виступи урядовців тощо.

1.2. Спадок

Нова влада «успадкувала» країну в значно кращому економічному стані порівняно з тим, з чого починали її попередники після Революції гідності. В основних рисах цей спадок можна охарактеризувати так:

1. Стан економіки. Нова влада отримала у спадок економіку, яка після кризи 2014-2015 рр. почала зростати. У цілому економічну ситуацію можна вважати досить стабільною (Таблиця 1), хоча на порядку денному залишалось багато фундаментальних структурних проблем, які вимагали свого вирішення.

Таблиця 1. Економічна динаміка (рік до року)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
ВВП	% до попереднього року	93,7	90,6	102,9	102,9	103,9	103,2
Промисловість	% до попереднього року	89,9	87,7	104,0	101,0	103,0	99,5
Індекс споживчих цін (до відповідного періоду попереднього року)	% до попереднього року	112,1	148,7	113,9	114,4	110,9	107,9
Експорт товарів та послуг (НБУ)	млрд. дол	65,436	47,862	46,008	53,944	59,177	63,556
Імпорт товарів та послуг	млрд. дол.	70,042	50,224	52,461	62,688	70,555	76,067
Зовнішній борг станом на кінець року			65,51	70,97	76,31	78,32	84,37

Джерело: ДССУ, НБУ

2. Інтеграція з ЄС. Укладена, ратифікована та набула чинності в повному обсязі Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої

сторони⁵⁸. Ця Угода фактично задає рамки соціально-економічної політики в Україні та започатковує функціонування поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі. Створено та функціонує інституційний механізм реалізації Угоди.

3. Державні закупівлі. Створена та довела свою ефективність електронна система публічних закупівель Prozorro, якою сьогодні в обов'язковому порядку користуються центральні та місцеві органи державної влади, державні підприємства-монополісти. Ця електронна платформа сьогодні об'єднує понад 35 тисяч державних та комунальних органів влади та підприємств-замовників товарів, робіт та послуг та близько 250 тисяч комерційних компаній-постачальників.

4. Газові стосунки з Росією. Стокгольмський арбітраж ухвалив на користь України: 22 грудня 2017 року щодо контракту на постачання газу за принципом «бери або плати», та 28 лютого 2018 року стосовно транзитного контракту. Ці рішення мали доленосний характер для України та дозволили пізніше в грудні 2019 року укласти контракт на транспортування російського газу газотранспортною системою України терміном на 5 років з можливим продовженням контракту ще на 10 років. Запровадження реверсного маршруту поставок з Європи дозволило у листопаді 2015 року взагалі відмовитися від закупок газу від «Газпрому».

5. Зовнішній борг. У 2015 році Уряд України реструктурував зовнішній борг. Водночас досі не вирішеним залишається питання боргу перед Росією у 3 млрд дол., який було оформлено євробондами. Ці гроші Україна отримала від Росії наприкінці грудня 2013 року, як свого роду «плату» за відмову від підписання Угоди про асоціацію з ЄС. Зараз очікується рішення по цій справі Верховного суду Лондона.

6. Банківський сектор. З метою вирішення проблем, які накопичувались в українській банківській системі протягом тривалого часу, НБУ вжив цілу низку заходів, одним з ключових з яких стало небачене в історії України виведення з ринку «хворих» банківських установ. Це дозволило суттєво зміцнити банківський сектор. Такі заходи сприяли тому, що українська банківська система продемонструвала високий рівень стійкості в період економічної кризи, зумовленої пандемією COVID-19.

7. Політика НБУ. Протягом тривалого часу НБУ фактично проводив політику фіксованого валютного курсу, яка мала цілу низку негативних наслідків. Тому в 2016 році НБУ де факто перейшов до режиму інфляційного таргетування як інструменту забезпечення цінової стабільності. У цілому інституційна спроможність НБУ досить суттєво зросла, результатом чого стало посилення ролі цієї установи в економічному житті країни.

8. Державні підприємства. В цьому секторі було визначено цілі та засади політики щодо підприємств, які перебувають у державній власності. Попередня влада здійснила цілу низку важливих кроків в напрямку розбудови корпоративного управління найбільших особливо важливих державних підприємств на основі Керівних принципів ОЕСР (Організації економічного співробітництва та розвитку) щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності. Було також законодавчо визначено принципи та механізми корпоративного управління державними банками, зокрема в частині створення наглядових рад, тощо.

⁵⁸ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

9. Бюджетна політика. Були підготовлені умови для переходу до середньострокового бюджетного планування. У червні 2017 року Уряд подав Парламенту Бюджетну декларацію на 2018-2020 роки, але Верховна Рада з різних причин не розглянула цей документ.

10. Децентралізація. Запровадження фінансової децентралізації привело до зростання доходів місцевих бюджетів. Це означало суттєву зміну зв'язків фінансових стосунків між центром та регіонами. З'явилась бюджетна об'єднаних територіальних громад (ОТГ) як новий елемент бюджетної системи. До того ж ОТГ вступили в прямі відносини з державним бюджетом.

11. Стратегічне планування. Попередня влада напроцювала цілу низку стратегій розвитку та програм реформування різних соціально-економічних сфер життя суспільства та почала практичну реалізацію деяких з них. Багато з цих напрацювань не втратили свого значення і сьогодні.

Висновки

1. Таким чином можна сказати, що в цілому нова влада отримала у спадок від влади попередньої країну з економікою, яка перебувала на етапі післякризового зростання, країну, в якій відбувались серйозні зміни в різних сферах економіки. Була фактично започаткована ціла низка реформ, хоча ці процеси можна оцінювати по-різному.

2. Водночас, нова влада також успадкувала цілу низку «традиційних» для України соціально-економічних проблем: критичний стан інфраструктури в широкому розумінні цього терміну та пенсійної системи, стійкий дефіцит інвестиційних коштів, неефективне використання обмежених бюджетних коштів, застаріла структура економіки, яка потребує масштабної модернізації, тощо.

Ці та інші проблеми нагромаджувались протягом багатьох років, а їх вирішення вимагало стратегічних рішень та тривалих послідовних зусиль з їх реалізації.

1.3. Нові виклики

Водночас нова влада стикнулася з низкою викликів в різних сферах, які визначили середовище вироблення та реалізації економічної політики. Багато з них не є принципово новими, але вони сьогодні визначають параметри національної економічної політики.

Серед викликів, які сьогодні вимагають безумовного врахування при виробленні та реалізації економічної політики слід, перш за все, назвати такі:

1. Пандемія COVID-19. Зумовлені пандемією COVID-19 обмеження виробничо-комерційної діяльності негативно вплинули на світову економіку в цілому та економіку України зокрема. Боротьба з пандемією COVID-19 вимагала концентрації зусиль влади на вирішенні медичних проблем та мінімізації її негативних економічних наслідків.

Зважаючи на те, що пандемія триває, Україна і надалі має прикладати зусилля, спрямовані на захист здоров'я населення та мінімізацію її негативних соціально-економічних ефектів в коротко-, середньо- та довгостроковому плані.

2. Україно-російські газові стосунки. Росія спромоглась добудувати газопровід «Північний потік-2», що створює серйозні загрози для безпеки та енергетики України. Адекватно відреагувати на ці виклики Україна може лише у співпраці з міжнародною спільнотою.

3. Сталий економічний розвиток як політична ідеологія. Кліматичні та екологічні виклики стали сьогодні імперативом економічної політики. Свідченням цього зокрема є проголошений в грудні 2019 року Європейський Зелений Курс (European Green Deal), інші аналогічні ініціативи та стратегії глобального, регіонального (FAO's Regional Initiative on Climate Change for Asia and Pacific) та національного рівня (The Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI), USA). Зелений перехід сьогодні – це, без перебільшення, серйозна перебудова технологічних засад функціонування з усіма відповідними наслідками.

4. Російська агресія проти України. Необхідність протидіяти російській агресії визначає необхідність відповідним чином формулювати та реалізовувати економічну політику, забезпечувати потреби сектору безпеки в цілому та ЗСУ зокрема, реформувати та розвивати військово-промисловий комплекс, вирішувати соціальні проблеми військовослужбовців, ветеранів, внутрішньо переміщених осіб тощо. Протидія російській агресії також передбачає запровадження економічних санкцій проти російських бізнесменів та компаній з усіма відповідними політичними та економічними наслідками.

5. Зовнішні економічні шоки. Мова йде про такі явища як поточна енергетична криза, спровокована зокрема різким зростанням цін на газ. Таким же шоком можна вважати угоду між Угорщиною та РФ щодо постачання газу в обхід України.

6. Безпрецедентний рівень інформаційної відкритості. Відносно новим явищем сьогодні стали незалежні розслідування щодо економічної діяльності компаній, політиків тощо. Ця інформація сьогодні перетворилась на важливий чинник формування суспільно-політичних настроїв, що в той чи інший спосіб впливає на економічну політику.

7. Перебудова «традиційних» підходів до оприлюднення економічної інформації, посилення міжнародної співпраці в сфері боротьби з розмиванням національної податкової бази з використанням офшорів, угод про уникнення подвійного оподаткування тощо. На додачу до Плану дій для боротьби з розмиванням бази оподаткування та виведенням прибутку з-під оподаткування (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS), до якого Україна приєдналась в 2017 році, ОЕСР в 2019 році висунув Глобальну пропозицію щодо боротьби з розмиванням бази оподаткування.

Ці та інші подібні ініціативи фактично мають на меті формування міжнародно угоджених правил та норм відповідної національної політики. Так, наприклад, під егідою ОЕСР 136 країн погодилися ввести корпоративну податкову ставку не нижче 15% для міжнародних корпорацій з 2023 року⁵⁹.

Висновки

1. Звичайно, наведений перелік викликів не є вичерпним. Водночас він свідчить про те, що параметри національної економічної політики багато в чому задаються зовнішніми (по відношенню до країни) політичними та економічними чинниками, роль яких постійно зростає.

2. Слід окремо зазначити, що сьогодні в світі існує ціла низка проблем, з якими так чи інакше стикаються всі країни незалежно від рівня економічного розвитку. Таким чином, Україна має одночасно і продовжувати економічні реформи, і адекватно реагувати на глобальні економічні виклики, причому ці два компоненти економічної політики тісно пов'язані між собою.

⁵⁹ OECD. International community strikes a ground-breaking tax deal for the digital age <https://www.oecd.org/tax/international-community-strikes-a-ground-breaking-tax-deal-for-the-digital-age.htm>

3. Ефективність економічної політики залежить від спроможності влади виносити адекватні уроки з минулого, розробляти адекватні плани дій на майбутнє та адекватно діяти зараз.

2. Економічна політика: наміри та рішення

2.1. Стратегічне планування

Аналіз процесу розробки програмних документів у сфері економічної політики (стратегій, програм, концепцій) дає можливість зрозуміти, як визначаються пріоритети економічного розвитку та шляхи їх реалізації.

Політична партія «Слуга народу» прийшла до влади та сформувала монокоаліцію, позиціонуючи себе як партія Президента Володимира Зеленського і тому вона взяла на себе зобов'язанням реалізовувати його політичну програму, в тому числі і в частині економіки через фактично сформований монокоаліцією Уряд.

У жовтні 2019 року було сформовано Уряд, Олексія Гончарука призначено Прем'єр-міністром, а Верховна рада схвалила Програму діяльності Кабінету Міністрів України Олексія Гончарука. У березні Прем'єр-міністром призначено Дениса Шмигала, сформовано новий склад Кабінету Міністрів України. Водночас Верховна рада не підтримала Програму діяльності КМУ й до цього часу Уряд не має Програми, затвердженої вищим законодавчим органом⁶⁰. При цьому Уряд вже робить третю спробу представити Програму діяльності на затвердження Верховної ради.

Фактично можна говорити, що сьогодні стратегічне планування в Україні здійснюють дві владні інституції – Кабінет Міністрів України та Рада національної безпеки та оборони. У цьому випадку мова йде про розробку цими органами стратегічних документів загального, функціонального та галузевого характеру. Причому роль РНБОУ в процесі стратегічного планування суттєво зросла.

Серед найбільш масштабних стратегічних документів слід, перш за все, назвати ухвалену КМУ Національну економічну стратегію на період до 2030 року⁶¹. Згідно з Постановою КМУ ця стратегія є основою для розробки міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади планів заходів, проєктів програмних і стратегічних документів, проєктів законів та інших актів законодавства. Стратегія являє собою досить об'ємний документ, який містить опис проблем, з якими стикається Україна та бачення шляхів їх вирішення. Заходи з реалізації Стратегії мають включатись до планів діяльності КМУ. До цієї групи також належить розроблена РНБО Стратегія економічної безпеки України на період до 2025 року⁶².

⁶⁰ Кабінет Міністрів України. Постанова від 12 червня 2020 р. № 471 «Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/471-2020-%D0%BF#Text>)

⁶¹ Кабінет Міністрів України. Постанова від 3 березня 2021 р. № 179 Київ «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25>)

⁶² Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2021 року "Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року" від 11 серпня 2021 року» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2021#Text>)

Що стосується функціонального виміру стратегічного панування, то тут можна назвати Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року⁶³, Стратегію людського розвитку⁶⁴, Концепцію з управління ліквідністю на 2020-2023 роки та план заходів з її реалізації⁶⁵, Стратегію енергетичної безпеки⁶⁶, Концепцію розвитку цифрових компетентностей⁶⁷ тощо.

Як приклад галузевих стратегій можна назвати Концепцію Загальнодержавної цільової соціальної програми «Питна вода України» на 2022-2026 роки⁶⁸, Стратегію цифрової трансформації соціальної сфери⁶⁹ тощо.

Слід окремо зазначити, що нова влада також продовжує реалізацію багатьох стратегічних напрацювань своїх попередників, наприклад Стратегії подолання бідності (2016 рік)⁷⁰, Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю)⁷¹, Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року (2018 рік)⁷², Стратегії у сфері протидії незаконному виробництву та обігу тютюнових виробів на період до 2021 року (2017 рік)⁷³, Концепцію Національної програми інформатизації (1998 рік)⁷⁴, Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року (2017 рік)⁷⁵, Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року (2019 рік)⁷⁶, Стратегії відродження

⁶³ Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2818-17#Text>)

⁶⁴ Указ Президента України від 2 червня 2021 року № 225/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року "Про Стратегію людського розвитку"» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021#n2>)

⁶⁵ Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 4 листопада 2020 р. № 1375-р «Про схвалення Концепції управління з управління ліквідністю на 2020-2023 роки та затвердження плану заходів з її реалізації» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1375-2020-%D1%80#Text>)

⁶⁶ Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 4 серпня 2021 р. № 907-р «Про схвалення Стратегії енергетичної безпеки» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-2021-%D1%80#Text>

⁶⁷ Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 3 березня 2021 р. № 167-р «Про схвалення Концепції розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-%D1%80#Text>)

⁶⁸ Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 28 квітня 2021 р. № 388-р «Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми «Питна вода України» на 2022-2026 роки» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/388-2021-%D1%80#Text>)

⁶⁹ Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 28.10.2020 № 1353-р «Про схвалення Стратегії цифрової трансформації соціальної сфери» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1353-2020-%D1%80#Text>)

⁷⁰ Кабінет Міністрів України Розпорядження від 03 березня 2020 р. № 202-р

Про затвердження плану заходів на 2020 рік з реалізації Стратегії подолання бідності (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/202-2020-%D1%80#Text>)

⁷¹ Кабінет Міністрів України Розпорядження від 18 грудня 2017 р. № 1020-р Про схвалення Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю) (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1020-2017-%D1%80#Text>)

⁷² Кабінет Міністрів України Розпорядження від 30 травня 2018 р. № 430-р Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80#Text>)

⁷³ Кабінет Міністрів України Розпорядження від 23 серпня 2017 р. № 570-р Про схвалення Стратегії у сфері протидії незаконному виробництву та обігу тютюнових виробів на період до 2021 року (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/570-2017-%D1%80#Text>)

⁷⁴ Закон України Про Концепцію Національної програми інформатизації від 4 лютого 1998 року № 75/98-ВР (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/75/98-%D0%B2%D1%80#Text>)

⁷⁵ Кабінет Міністрів України Розпорядження від 8 листопада 2017 р. № 820-р Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80#n8>)

⁷⁶ Кабінет Міністрів України Розпорядження від 10 липня 2019 р. № 526-р Про схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2019-%D1%80#Text>)

вітчизняного авіабудування на період до 2030 року (2018 рік)⁷⁷ тощо. Це є позитивним явищем, адже спадковість економічної політики є однією з критично важливих передумов її ефективності.

Окрему групу документів політики складають Листи про наміри та Меморандуму про економічну і фінансову політику, які визначають умови співпраці України та МВФ. Ці документи містять переліки конкретних кроків (реформ), які має здійснити влада, як правило, в короткостроковій перспективі для отримання відповідних коштів.

Слід окремо зазначити, що в галузі економіки автором цілої низки стратегічних ініціатив сьогодні безпосередньо виступає Президент України, причому їх реалізація в кінцевому підсумку покладається на відповідні урядові структури (Вставка 1).

Вставка 1. Стратегічні ініціативи Президента України: два приклади

1. Програма «Велике будівництво» ініційована Президентом України Володимиром Зеленським у березні 2020 року. Програма має на меті масштабну розбудову якісної інфраструктури України. Програма «Велике будівництво» розрахована на п'ять років і фінансується Державним фондом регіонального розвитку та «Укравтодором».

2. План трансформації України. План було презентовано під час візиту Президента України до США на початку вересня 2021 року. За словами Президента Володимира Зеленського План має на меті перетворення України на «безпековий форпост, цифровий, інфраструктурний та аграрний хаб». План передбачає реалізацію понад 80 проєктів на загальну суму 277 млрд. доларів.

План було також презентовано депутатам від партії «Слуга народу» в Трускавці, але до цього часу текст Плану не оприлюднено. Звертає на себе також увагу той факт, що на Саміті Україна-ЄС цей План очевидно не презентувався, адже у Спільній заяві за підсумками 23-го Саміту Україна – Європейський Союз він не згадується.

Фактично, президентські ініціативи типу «Великого будівництва» мають форму політичної декларації, а не якогось нормативного акту.

Принагідно зазначимо, ініціативи щодо масштабної реконструкції доріг висувались і раніше. Мова зокрема йде про Державну цільову економічну програму розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018-2022 роки, яка є чинною на сьогоднішній день⁷⁸. Слід також зазначити, що в 2016-2017 роках КМУ ухвалив цілу низку рішень про будівництво доріг та збільшення відповідного фінансування.

Висновки та рекомендації

1. У цілому процес стратегічного планування потребує нагального законодавчого врегулювання. Мова йде про чітке визначення переліку документів стратегічного планування

⁷⁷ Кабінет Міністрів України Розпорядження від 10 травня 2018 р. № 429-р Деякі питання вітчизняного авіабудування (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/429-2018-%D1%80#Text>)

⁷⁸ Кабінет Міністрів України Постанова від 21 березня 2018 р. N 382 Про затвердження Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018 – 2022 роки (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/382-2018-%D0%BF#Text>)

на загальнонаціональному та регіональному (місцевому) рівні, їх змісту, правового статусу та взаємозв'язку.

2. Очевидно, що плани реалізації відповідних намірів повинні мати адекватне фінансове забезпечення в коротко-, середньо- та довгостроковому періоді.

3. Окремої уваги вимагає розбудова системи стратегічного планування на місцевому рівні.

2.2. Пандемія COVID-19: політика мінімізації соціально-економічних наслідків

Урядове бачення цілей, напрямків та інструментів економічної політики в період пандемії COVID-19 знайшло своє відображення в Державній програмі стимулювання економіки для подолання негативних наслідків, спричинених обмежувальними заходами щодо запобігання виникненню і поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на 2020 – 2022 роки⁷⁹.

З метою мінімізації відповідних негативних економічних ефектів Уряд України запровадив цілу низку заходів. В цілому ці заходи, спрямовані на підтримку бізнесу в період кризи в Україні, можна з певною часткою умовності розділити на три групи: заходи соціального захисту, спрощення певних регуляторних процедур та забезпечення дистанційного надання державних послуг, фінансові пільги та фінансова (кредитна) підтримка підприємств. До реалізації цих заходів так чи інакше долучалась і місцева влада.

Загалом економічна політика Уряду в період пандемії включала такі заходи⁸⁰:

1. Після періоду жорсткого карантину було запроваджено режим адаптивного карантину, який передбачав можливість регулювання обмежень економічної діяльності в залежності від епідеміологічного стану. Поліпшення епідеміологічного стану давало можливість пом'якшити відповідні обмеження, і, тим самим, відновити економічну активність.

2. Для фінансування заходів, спрямованих на подолання пандемії та її наслідків, було створено спеціальний фонд (Фонд боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19). Фонд існував протягом 2020 року і витратив 66,5 млрд грн із запланованих 80,9 млрд грн. У 2021 році окремий фонд не створювався, і видатки на боротьбу із пандемією фінансувались з бюджету.

3. Підприємці, діяльність яких стала неможливою через запровадження карантинних обмежень, звільнялися від сплати ЄСВ. Крім того, на період дії карантинних обмежень скасовувалися штрафи за неповну чи несвоєчасні сплату єдиного податку або несвоєчасне подання звітності.

4. Для ФОПів на спрощеній системі оподаткування першої та другої груп була запроваджена допомога на дітей віком до 10 років в розмірі прожиткового мінімуму. Така

⁷⁹ Кабінет Міністрів України Постанова від 27 травня 2020 р. N 534 Про затвердження Державної програми стимулювання економіки для подолання негативних наслідків, спричинених обмежувальними заходами щодо запобігання виникненню і поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на 2020 – 2022 роки (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/534-2020-%D0%BF#Text>)

⁸⁰ Див. детальніше І. Бураковський, І. Коссе, В. Кравчук. Державна підтримка активності в період пандемії COVID-19: регіональний вимір. Аналітична доповідь. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, 2021 (http://www.ier.com.ua/files/publications/Special_research/2021/covid19_report_final1.pdf).

допомога мала виплачуватись протягом всього період карантину плюс 1 місяць після його закінчення. Насправді така допомога виплачувалась в травні-серпні 2020 року, а у вересні виплати припинились, проте в листопаді-грудні програма була відновлена.

5. Для підтримки застрахованих осіб та суб'єктів господарювання на період обмежувальних протиепідемічних заходів була запроваджена разова матеріальна допомога, а саме:

- одноразова матеріальна допомога застрахованим особам у зв'язку із втратою частини заробітної плати найманими працівниками суб'єктів господарювання, робота яких тимчасово зупинена внаслідок запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів;
- одноразова матеріальна допомога суб'єктам господарювання задля збереження робочих місць з метою виплати найманим працівникам суб'єкта господарювання одноразової матеріальної допомоги;
- одноразова компенсація суб'єктам господарювання – юридичним особам – для відшкодування витрат, понесених на сплату єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

6. Важливу роль у підтримці місцевого бізнесу відіграє Державна програма «5-7-9», яка була започаткована в січні 2020 року і почала діяти з лютого 2020 року. Мета програми, термін дії якої становить 5 років, – державна підтримка суб'єктів мікро- та малого підприємництва.

Програма передбачає три види підтримки, а саме:

- 1) компенсацію відсотків за кредитами;
- 2) кредитні гарантії для підприємців;
- 3) заходи антикризової підтримки на час проведення карантину або обмежувальних заходів протягом 90 днів із дня їх скасування.

До регламенту надання коштів за програмою кредитів «5-7-9» були внесені зміни з тим, щоб спростити доступ до кредитів підприємцям, які потрапили під карантинні обмеження. Переважно кредити видавалися на погашення наявних кредитів і на виплату зарплати працівникам у період карантину для збереження робочих місць

7. Запроваджена часткова компенсація зарплати працівників на період дії карантину. Компенсується дві третини зарплати на ту кількість годин, на яку була скорочена праця у період карантину, але не більше мінімальної зарплати.

Діяльність Фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19 викликала гострі суперечки щодо напрямків та повноти використання коштів.

Водночас виявилось, що в найгостріший період пандемії окремі органи влади просто не можуть використати виділені їм кошти (Таблиця 2).

Таблиця 2. Як використовувались кошти «Ковідного» фонду станом на 22.07.2020⁸¹

	Топ-5 програм, які не використали виділені кошти	Топ-5 програм, які найбільш повно використали виділені кошти
1	Закупівля апаратів ШВЛ – 0 грн із 100 млн. грн	Фінансова допомога Фонду страхування на випадок безробіття – 5,9 млрд. грн із 7

⁸¹ Кабінет Міністрів України (<https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/18%20-%20Department/18%20-%20PDF/07.2020/11.pdf>)

		млрд. грн.
2	Обладнання для приймальних відділень опорних лікарень – 0 грн із 5,3 млрд. грн.	Фінансова допомога Фонду соціального страхування (в т.ч. для виплати лікарняних) – 1,5 млрд. грн із 2,5 млрд. грн.
3	Будівництво та ремонт приймальних відділень опорних лікарень – 0 грн із 1,6 млрд. грн	Допомога дітям підприємців (ФОП) на спрощеній системі оподаткування, I та II групи – 0,5 млрд. грн із 1,2 млрд. грн.
4	Підвищення надбавок і доплат медичним працівникам (МОЗ) – 0 грн із 5,9 млрд. грн.	Доплати військовослужбовцям НГУ та ДПСУ, поліцейським – 1,3 млрд. грн із 2,5 млрд. грн.
5	Державна підтримка сфери культури, туризму та креативних індустрій – 0 грн із 1 млрд. грн.	Доплати медичним працівникам у закладах охорони здоров'я МВС – 72 млн. грн із 171 млн. грн.

У цілому, станом на 22.07.2020 року із «Ковідного» фонду було витрачено всього 9,7 із 66 млрд грн (близько 15% коштів фонду).

До речі, в цілому кошти фонду так і залишились повністю невикористаними (Таблиця 3).

Таблиця 3. Як використовувались кошти «Ковідного» фонду станом на 31.12.20⁸²

	Топ-5 програм, які не використали виділені кошти	Топ-5 програм, які найбільш повно використали виділені кошти
1	Закупівля вакцини проти COVID-19 [Спецфонд] – 0 грн із 1,4 млрд. грн.	Обладнання для приймальних відділень опорних лікарень – 2,3 млрд. грн. із 2,3 млрд. грн
2	Матеріальна допомога особам, які можуть втратити доходи в разі заборони сфери діяльності – 0,8 млрд. грн. із 3,2 млрд. грн.	Доплати поліцейським, військовослужбовцям НГУ та ДПСУ – 4,5 млрд. грн. із 4,5 млрд. грн
3	Матеріальна допомога особам, які можуть втратити доходи в разі заборони сфери діяльності [Спецфонд] – 2,8 млрд. грн. із 5 млрд. грн.	Доплати медичним працівникам у закладах охорони здоров'я МВС – 193 млн. грн із 193 млн. грн.
4	Матеріальна допомога особам, які можуть втратити доходи в разі заборони сфери діяльності [Спецфонд] – 2,8 млрд. грн. із 5 млрд. грн.	Закупівля обладнання, засобів індивідуального захисту (ДУС) – 51 млн. грн із 51 млн. грн.
5	Субвенція місцевим бюджетам на облаштування тимчасових шпиталів. – 50 млн. грн із 90 млн. грн.	Запобігання COVID-19 в установах ДКВС – 22 млн. грн із 22 млн. грн.

⁸² Міністерство фінансів України (https://mof.gov.ua/uk/data_and_analytics-433)

Слід окремо згадати про використання коштів Міністерством інфраструктури, виділених на будівництво, реконструкцію та ремонт автодоріг державного значення. Ці кошти були використані на 98,3% (25,7 млрд грн. із 26,2 млрд. грн.). Ну а в цілому, станом на 31 грудня 2020 року із «Ковідного» фонду було витрачено 66,5 із 80,9 млрд грн (тобто близько 82% коштів фонду)

Таке недовикористання коштів «Ковідного» фонду свідчить про недостатню інституційну спроможність відповідних органів влади.

Важливу роль реалізації «антиковідних» заходів так чи інакше зіграла місцева влада (Вставка 2).

Вставка 2. Місцева влада: підтримка економічної активності в період пандемії

1. Пільги зі сплати єдиного податку ФОП. Попри втрати для місцевих бюджетів, на місцевому рівні запроваджувались різного роду пільги зі сплати єдиного податку фізичними особами-підприємцями. Окремо зазначимо, що така пільга, як правило, спочатку надавалась на період жорсткого карантину, а потім період її дії міг продовжуватись, а величина змінюватись.

2. Підтримка підприємств критичної інфраструктури.

3. Спеціальні фінансові стимули для бізнесу (компенсацію сплати обов'язкових платежів, виплати за створення робочих місць тощо).

4. Комунікація місцевої влади з бізнесом. Предметом такої комунікації було інформування підприємців про чинні карантинні обмеження, обговорення зумовлених карантинном проблем та шляхів їх вирішення тощо.

5. Пільги для орендарів (звільнення орендарів від орендної плати за використання приміщень / майна, які належать місцевій громаді).

6. Просування товарів та послуг місцевих виробників. Сприяння посиленню «взаємодії» між місцевими виробниками товарів та постачальниками послуг та споживачами зокрема створення спеціальних платформ для комунікації між суб'єктами підприємницької діяльності та споживачами.

7. Надання дозволів на ведення певних видів виробничо-комерційної діяльності.

8. Використання традиційних інструментів підтримки бізнесу. Програми сприяння розвитку малого та середнього підприємництва, планів соціально-економічного розвитку громад тощо

Джерело: І. Бураковський, І. Коссе, В. Кравчук. Державна підтримка активності в період пандемії КОВІД-19: регіональний вимір. Аналітична доповідь, 2021 (http://www.ier.com.ua/files/publications/Special_research/2021/covid19_report_final1.pdf).

Висновки та рекомендації

1. В цілому можна зазначити, що заходи центральної та місцевої влади, спрямовані на підтримку економічної активності, відповідали міжнародній практиці реагування на COVID-19, але можливості використання тих чи інших інструментів політики визначались

інституційною та фінансовою спроможністю держави, тому за наявних умов дії влади були практично безальтернативними.

2. Криза засвідчила необхідність розробки спеціальних механізмів мобілізації та використання коштів для боротьби з економічними наслідками економічного походження.

3. Влада на центральному та регіональному (місцевому) рівні має адекватно оцінити соціально-економічні наслідки пандемії COVID-19 та запропонувати заходи щодо їх мінімізації в різних сферах (освіта, медицина, відновлення економічної активності на принципах інклюзивності та протидії кліматичним змінам).

4. Криза також виявила проблеми комунікації між центром та регіонами.

2.3. Реформування оборонно-промислового комплексу

Протягом багатьох років в оборонно-промисловому комплексі України накопичилась ціла низка проблем, які набули хронічного характеру з усіма відповідними наслідками для цієї галузі. Внаслідок різних об'єктивних причин та відсутності дієвої державної політики ОПК поніс втратив суттєву частину кваліфікованих працівників, виробничих потужностей та наукового потенціалу. Водночас, наявність певних високотехнологічних напрацювань дозволила окремим підприємствам ОПК експортувати деякі види озброєнь та військової техніки, хоча і в обмеженому асортименті.

Увага до стану та перспектив розвитку ОПК суттєво посилилась після російської анексії Криму та початку агресії на Сході країни. Адже ЗСУ та сектор безпеки в цілому гостро потребували широкої лінійки озброєнь та військової техніки тощо.

У 2020 році було ухвалено Закон «Про оборонні закупівлі». Він визначає «засади планування, порядок формування обсягів та особливостей здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення для забезпечення потреб сектору безпеки і оборони, а також інших товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони, а також порядок здійснення державного і демократичного цивільного контролю у сфері оборонних закупівель»⁸³. Серед іншого Закон також передбачає гармонізацію законодавства України у сфері оборонних закупівель з положеннями Директиви 2009/81/ЄС відповідно до Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС.

Закон являє собою чергову спробу врегулювати сферу закупівель⁸⁴ для потреб сектору оборони та безпеки, яка традиційно характеризувалась непрозорістю, зловживаннями та нераціональним використанням бюджетних коштів. Для вирішення цих та інших проблем Закон передбачає використання електронних майданчиків для закупівель, створення умов для конкуренції між постачальниками (за певними чітко визначеними виключеннями), максимально можливе розсекречення інформації про закупівлі, тощо. На виконання цього Закону КМУ схвалив низку рішень, які врегульовують різні аспекти процесу закупівель для потреб оборони, однак станом на сьогодні ситуація з оборонними закупівлями залишається доволі складною, сам процес ще належним чином не відпрацьовано.

⁸³ Закон України Про оборонні закупівлі від 17 липня 2020 року № 808-IX (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#n507>)

⁸⁴ Попередня спроба мала місце в 2016 році, коли було прийнято ЗАКОН УКРАЇНИ Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони від 12 травня 2016 року № 1356-VIII, та вносились численні правки в ЗАКОН УКРАЇНИ Про державне оборонне замовлення. Дія цих актів скасовувалась Законом Про оборонні закупівлі.

У 2020 році вперше за роки незалежності здійснено Огляд вітчизняного оборонно-промислового комплексу. Він містить аналіз та оцінку спроможностей державних та приватних підприємств задовольнити потреби сектору безпеки і оборони в озброєнні, боєприпасах, військовій та спеціальній техніці з урахуванням актуальних воєнно-політичних загроз і викликів⁸⁵. Така оцінка дає можливість визначити стратегічні напрями розвитку ОПК та сформулювати відповідну політику.

У 2021 році ухвалено Закон Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності⁸⁶. Закон визначає «особливості правового, економічного та організаційного регулювання перетворення Державного концерну «Укроборонпром» в акціонерне товариство, державних унітарних підприємств, у тому числі казенних підприємств, що входять до складу Державного концерну «Укроборонпром», — у господарські товариства, управління і розпорядження їхнім майном». Закон фактично запроваджує на державних підприємствах ОПК механізм корпоративного управління на основі відповідних принципів ОЕСР.

У 2021 році ухвалено Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України⁸⁷. Серед іншого ця Стратегія передбачає:

а) мінімізацію залежності від іноземних постачальників «критичних матеріалів, комплектувальних виробів, елементної бази, критичних технологій» та повну ліквідацію залежності від постачання матеріалів та комплектувальних виробів з Російської Федерації шляхом імпортозаміщення

б) створення спільних підприємств з іноземними компаніями та провадження спільної діяльності, залучення іноземного капіталу в сектор ОПК;

в) участь суб'єктів господарювання всіх форм власності у проєктах зі створення та виробництва оборонної продукції, впровадження і реалізація державно-приватного партнерства, залученню інвестицій на внутрішньому та зовнішньому ринках.

Фактично мова йде про новий ринковий підхід до розвитку ОПК з боку держави.

Серед іншого цим документом КМУ доручено провести огляд стану військово-технічного співробітництва України з іноземними державами за минулі три роки. На основі цього огляду планується розробити Стратегію військово-технічного співробітництва України на найближчі п'ять років.

Висновки та рекомендації

1. В цілому зазначені документи можна розглядати як кроки в напрямку формування цілісної політики розвитку оборонно-промислового комплексу, зважаючи на сучасні військові, безпекові, політичні та технологічні реалії.

2. Документи свідчать про досить серйозні наміри радикально змінити механізм функціонування ОПК.

3. Кінцеву результативність запропонованих змін можна буде оцінити лише згодом, за мірою реалізації відповідних заходів.

⁸⁵ Зеленський увів у дію рішення РНБО про проведення огляду ОПК. Укрінформ, 04.2021 року (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3232552-zelenskij-uviv-u-diu-risenna-rnbo-sodo-provedenna-ogladu-opk.html>)

⁸⁶ Закон України Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності від 13 липня 2021 року № 1630-IX (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1630-20#Text>)

⁸⁷ Указ Президента України 20 серпня 2021 року № 372/2021 «Про Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/372/2021#Text>)

4. Фактично сьогодні реформа ОПК багато в чому тільки розгортається попри цілу низку змін, які вже відбулись.

2.4. Інституційні зміни

Починаючи з серпня 2019 року у структурі влади відбулась низка змін, які були пов'язані як зі створенням нових органів влади, так і перерозподілом повноважень між чинними владними інститутами.

У 2019 році було створено **Міністерство цифрової трансформації**. Мінцифра є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Його завдання – формування та реалізація державної політики у сфері цифровізації, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства.

Міністерство було створено на основі **Державного агентства з питань електронного урядування України**. Агентство було центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалась і координувалась Кабінетом Міністрів України. Цей орган реалізовував державну політику у сферах інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства.

У липні 2020 року було створено **Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості**, яке очолив Віце-прем'єр-міністр Олег Уруський. Міністерство є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Його завдання — формування й реалізація державної промислової та військово-промислової політики, державної політики у сфері оборонного замовлення та оборонно-промислового комплексу, а також у літакобудівній галузі та в сфері космічної діяльності.

У грудні 2020 року було створено **Міністерство аграрної політики та продовольства** України. Міністерство є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство формує та реалізує державну аграрну політику, державну політику у сферах сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, охорони прав на сорти рослин, тваринництва, рослинництва, розвитку сільських територій, садівництва, виноградарства, виноробства, хмелярства, харчової і переробної промисловості (далі – сфери агропромислового виробництва), технічну політику у сфері агропромислового комплексу та машинобудування для агропромислового комплексу, сільського розвитку, розвитку фермерства, сільськогосподарської кооперації, сільськогосподарської дорадчої діяльності, моніторингу та родючості ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, насінництва та розсадництва.

У 2020 році створено **Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей** як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом. Він має забезпечити державне регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей, а його діяльність спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України.

У 2020 році засновано **ПрАТ «Укрфінжитло»**, 100 % акцій якого належить державі в особі Міністерства фінансів України⁸⁸. Метою діяльності ПрАТ «Укрфінжитло» є забезпечення функціонування ринку іпотечного кредитування, сприяння та впровадження фінансово-кредитних механізмів забезпечення громадян України житлом через іпотечне кредитування та фінансовий лізинг. Рішенням КМУ до ПрАТ «Укрфінжитло» була приєднана Державна іпотечна установа⁸⁹.

З 1 липня 2020 року **Національний банк** перейняв на себе функції регулятора ринку небанківських фінансових послуг: страхових, лізингових, факторингових компаній, кредитних спілок, ломбардів та інших фінансових компаній відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» від 12 вересня 2019 року. За Законом Національний банк стане регулятором страхових, лізингових, фінансових компаній, кредитних спілок, ломбардів та бюро кредитних історій. **НКЦПФР** регулюватиме недержавні пенсійні фонди та фонди фінансування будівництва.

У 2020 році утворено **Державну інспекцію архітектури та містобудування України** як центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду⁹⁰ (постанова Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2020 р. № 1340)

У 2020 році утворено **Національну соціальну сервісну службу України** (Нацсоцслужба) як центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері соціального захисту населення, захисту прав дітей, здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки та за дотриманням прав дітей, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики.⁹¹

У 2021 році створено **Бюро економічної безпеки України** – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України.⁹² На нього покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави. Відповідно до покладених завдань Бюро економічної безпеки України виконує правоохоронну, аналітичну, економічну, інформаційну та інші функції. За задумом БЕБ має стати єдиним державним органом по боротьбі з економічними злочинами. Це дозволить звільнити інші правоохоронні органи (зокрема СБУ) від невласливих їм «економічних» функцій. Створення такого органу було не тільки одним з зобов'язань України перед МВФ, але й також підтримувалось українським бізнесом як чинник впорядкування стосунків бізнесу та держави в такій делікатній сфері як економічні та фінансові правопорушення. Водночас дискусії щодо ефективності майбутньої діяльності

⁸⁸ Наказ Мінфіну від 24.12.2020 N 805

⁸⁹ Постанова Кабінету міністрів України від 08 вересня 2021 року №945 «Деякі питання приєднання Державної іпотечної установи до приватного акціонерного товариства «Українська фінансова житлова компанія» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/945-2021-%D0%BF#Text>)

⁹⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2020 р. № 1340 «Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-2020-%D0%BF#Text>)

⁹¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2020 р. № 783. «Деякі питання Національної соціальної сервісної служби України» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-2020-%D0%BF#Text>)

⁹² Закон України Про Бюро економічної безпеки України від 28 січня 2021 року № 1150-IX (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>)

новоствореного органу тривають і донині, хоча створення єдиного органу по боротьбі з економічними та фінансовими злочинами є кроком у правильному напрямку.

Висновки та рекомендації

1. Процес зміни структури Уряду, створення нових владних інституцій та перерозподіл повноважень між органами влади відбувається в Україні постійно. Очевидно, що такі зміни мають бути «технологічно» обґрунтовані.

2. При цьому найбільше проблем виникає в процесі призначення керівників відповідних владних структур.

3. Очевидно, що самі по собі інституційні зміни є лише одним з інструментів вирішення відповідних проблем, а ефективність діяльності залежить від багатьох політичних чинників.

2.5. Соціальні стандарти: прожитковий мінімум, мінімальна заробітна плата, пенсійне забезпечення, соціальні програми

Питання соціальних стандартів – прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати та пенсій – завжди було і буде надзвичайно чутливим в соціальному та політичному плані, адже воно безпосередньо торкається кожного члена суспільства. У цій сфері в Україні накопичилась ціла низка проблем, пов'язаних з їх розрахунком та спроможністю держави їх забезпечити в тій частині, яка відноситься до сфери її (держави) відповідальності.

Крім того, давно виникла необхідність переосмислити економічну роль кожного соціального стандарту та їх взаємозв'язок.

2.5.1. Прожитковий мінімум

Як і їх попередники, нова влада ухвалила низку рішень про підвищення мінімальних соціальних стандартів. До кінця поточного року планується поступове підвищення прожиткового мінімуму до 2393 грн (Таблиця 4).

Таблиця 4. Прожитковий мінімум в Україні за соціальними та демографічними групами з 2000 по 2021 роки (грн)

Період	Загальний показник	Діти до 6 років	Діти від 6 до 18 років	Працездатні особи	Особи, що втратили працездатність
з 01.12.2021 по 31.12.2021	2393	2100	2618	2481	1934
з 01.07.2021 по 30.11.2021	2294	2013	2510	2379	1854
з 01.01.2021 по 30.06.2021	2189	1921	2395	2270	1769
з 01.12.2020 по 31.12.2020	2189	1921	2395	2270	1769
з 01.07.2020 по 30.11.2020	2118	1859	2318	2197	1712
з 01.01.2020 по 30.06.2020	2027	1779	2218	2102	1638
з 01.12.2019 по 31.12.2019	2027	1779	2218	2102	1638
з 01.07.2019 по 30.11.2019	1936	1699	2118	2007	1564

з 01.01.2019 по 30.06.2019	1853	1626	2027	1921	1497
з 01.12.2018 по 31.12.2018	1853	1626	2027	1921	1497

Водночас за даними Мінсоцполітики середній прожитковий мінімум сьогодні має становити 4,546 тис. грн порівняно з нинішніми 2,189 тис. грн⁹³. Це означає, що нинішня величина прожиткового мінімуму є виключно технічним розрахунковим показником, який практично не пов'язаний з сучасними економічними реаліями. Це питання, до речі, досить давно дискутується експертами та політиками.

2 липня 2021 року в першому читанні прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань формування прожиткового мінімуму та створення передумов для його підвищення» (№3515). Цей Закон має суттєво змінити підходи до розрахунку прожиткового мінімуму та сфери його використання, адже до прожиткового мінімуму сьогодні прив'язано понад 180 різноманітних видів виплат, частина з яких не має жодного відношення до прожиткового мінімуму як базового соціального стандарту (наприклад, штрафи, збори, грошові стягнення тощо)⁹⁴ (Вставка 3).

Вставка 3. Прожитковий мінімум та заробітна плата: що пропонується змінити

1. Показники прожиткового мінімуму, обраховані відповідно до цього Закону, застосовуються у відсотковому співвідношенні до прожиткового мінімуму для системи оподаткування доходів домогосподарств, для встановлення мінімального розміру пенсії за віком, призначення допомоги відповідно малозабезпеченим сім'ям.

2. Відв'язати прожитковий мінімум від заробітних плат. ПМ має визначатись як процент середньомісячної зарплати в Україні за рік, що передувє року формування державного бюджету на наступний рік, з урахуванням прогнозного рівня інфляції поточного року. Очікується, що поступово в 2031 році він становитиме 50% середньомісячної зарплати.

3. Посадові оклади залежатимуть не від прожиткового мінімуму, а від мінімального розміру посадового окладу для відповідних категорій працівників.

4. Для визначення штрафів та грошових стягнень за адміністративні, кримінальні та інші порушення застосовуватиметься спеціальна розрахункова одиниця, що затверджуватиметься законом про державний бюджет на відповідний рік.

5. Уряд має створити орган виконавчої влади, який систематично досліджуватиме витрати домогосподарства, та затвердити методологію формування прожиткового мінімуму, розрахунок якої базуватиметься на фактичних витратах домогосподарств.

Джерело: Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань формування прожиткового мінімуму та створення передумов для його підвищення» (№3515), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68889.

⁹³ Інтерфакс, <https://interfax.com.ua/news/economic/717758.html>

⁹⁴ Марина Лазебна «Основні гарантовані доходи мають забезпечувати людям гідне життя» 12 травня 2021 (<https://www.msp.gov.ua/news/20022.html>)

Законопроект передбачає поступове зростання прожиткового мінімуму по відношенню до середньомісячної заробітної плати (не менше): у 2021 році – 40%; у 2022 році – 41%; у 2023 році – 42%; у 2024 році – 43%; у 2025 році – 44%; у 2026 році – 45%; у 2027 році – 46%; у 2028 році – 47%; у 2029 році – 48%; у 2030 році – 49%; у 2031 році – 50%.

У цьому зв'язку слід зазначити, що з логікою запропонованих змін можна в цілому погодитись, але їх реалізація вимагає серйозної підготовчої роботи.

Висновки та рекомендації

1. Необхідність реформування прожиткового мінімуму давно перебуває на порядку денному

2. Перегляд ролі та розрахунку прожиткового мінімуму має відбуватись лише як частина реформи соціальних стандартів та пов'язаних з ними сфер.

2.5.2. Пенсійне забезпечення

Що стосується пенсійного забезпечення, то її ключовою проблемою є неспроможність солідарної системи генерувати достатньої кількості коштів для виплати пенсій. Це означає, що Пенсійний фонд України стикається з постійним дефіцитом коштів, який постійно зростає.

Цей дефіцит фінансується за рахунок державного бюджету. Водночас і сама система нарахування пенсій вимагає суттєвих змін, а низький рівень пенсій залишається гострою соціально-економічною та політичною проблемою.

З 2014 року в Україні зроблена низка кроків з метою реформування пенсійної системи. У 2017 році КМУ за прем'єрства Володимира Гройсмана розпочав політику «осучаснення» пенсій. В її рамках були ухвалені непрості рішення щодо зміни багатьох параметрів пенсійної системи, однак, як свідчить світовий досвід, реформа об'єктивно потребує значного часу та послідовних зусиль влади.

Що стосується рівня пенсійного забезпечення, то нова влада, як і попередня, в декілька етапів збільшили величину пенсійних виплат, здійснила низку кроків щодо упорядкування надання відповідних послуг громадянам завдяки цифровізації пенсійної справи.

Водночас, Уряд працював над заходами щодо стабілізації фінансового стану ПФУ (Вставка 4).

Вставка 4. Як стабілізувати Пенсійний фонд: бачення Мінфіну

Мінфін пропонує низку заходів (причому переважна більшість з них традиційно обговорюється в Україні, щодо них існує консенсус як серед урядовців, так і серед експертів). Пропонується:

а) не допускати наросування заборгованості зі сплати ЄСВ та погасити наявний борг;

б) розробити середньостроковий план заходів зі зменшення дефіциту бюджету Пенсійного фонду;

в) погасити одержані Пенсійним фондом позик, наданих з ЄКР на покриття

тимчасових касових розривів, до кінця бюджетного періоду, в якому вказані позики було надано;

г) продовжити роботу щодо детінізації заробітної плати з тим, щоб забезпечити належну сплату єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування;

д) приймати рішення щодо пенсійного забезпечення лише за наявності відповідних фінансових ресурсів;

е) відстежувати стан розгляду судових справ щодо погашення заборгованості з пенсійних виплат за рішеннями судів;

є) продовжити реформування пенсійної системи з урахуванням довгострокових демографічних тенденцій, оцінки пенсійного навантаження на державні фінанси.

Джерело: Міністерство фінансів України. Інформація про фінансові ризики та їх вплив на показники Державного бюджету в 2022 році. Підпункт 12¹ пункту 1 Статті 38 Бюджетного кодексу України (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72775).

Як бачимо, низка цих заходів – зокрема детінізація заробітної плати та подальше реформування пенсійного забезпечення – мають системний характер.

Нова влада у співпраці з міжнародними експертами запропонувала план запровадження накопичувального рівня пенсійної системи та внесла відповідний законопроект до Верховної ради. Цей план виглядає так:

1. Запровадження обов'язкових пенсійних накопичень. Обов'язкові внески мають робити роботодавці без збільшення податкового навантаження, тоді як працівники можуть робити відповідні внески на добровільній основі. При цьому така схема також співфінансуватиметься державою.

2. Запровадження професійних накопичувальних пенсій для тих, хто працює у важких та шкідливих умовах. За оцінками Уряду це стосуватиметься порівняно невеликої кількості людей, при цьому сучасний фондовий ринок у змозі забезпечити можливості для інвестування коштів цієї категорії працівників.

3. Розвиток системи добровільних пенсійних накопичень на базі чинного законодавства. Проте при цьому визнається, що на якомусь етапі законодавство треба буде удосконалювати.

У рамках запровадження добровільних пенсійних накопичень Уряд планує:

а) запустити пілотний проєкт із впровадження накопичувальних пенсійних програм на об'єктах великої приватизації на основі зобов'язань нових власників цих об'єктів в рамках соціальної відповідальності,

б) запровадити соціальні пакети для окремих груп працівників, елементом яких будуть накопичувальні пенсії. Мова йде про тих, хто виконує соціально важливі роботи та отримує заробітну плату за рахунок державного бюджету (Національної поліція, медичні працівники тощо),

в) поширювати досвід запровадження соціальних пакетів з накопичувальними пенсіями на соціальних працівників, вчителів, військових мірою створення відповідних умов.

Висновки та рекомендації

1. Ці плани мають досить амбітний характер, але в разі їх успішного запровадження пенсійна система України стане більш ефективною та сучасною.

2. Водночас, в середньо- та довгостроковому плані успішність функціонування накопичувальної системи буде залежати від розвитку фінансового ринку та інституційної спроможності держави ефективно регулювати пенсійну сферу.

2.5.3. Програма «Доступна іпотека»

3 березня 2021 року в Україні Фондом розвитку підприємництва реалізується Програма «Доступна іпотека 7%»⁹⁵. Її мета – спростити доступ фізичних осіб – громадян України до іпотечного кредитування з метою придбання предмету іпотеки (житла) шляхом здешевлення вартості іпотечних кредитів (Вставка 5).

Вставка 5. Програма «Доступна іпотека 7%»: основні елементи

1) Кредити видаються для придбання квартир на первинному та вторинному ринку, приватними будинками з земельними ділянками. Нерухомість не може бути старшою 6 років.

2) Термін іпотеки 20 років, максимальна вартість житла 2,5 млн. грн., перший внесок має покривати 15% вартості нерухомості,

3) Інструменти фінансової державної підтримки:

а) часткова компенсація Фондом процентних ставок за іпотечними кредитами,

б) надання Фондом гарантій на портфельній основі Уповноваженим банкам на забезпечення виконання зобов'язань за іпотечними кредитами, наданими позичальникам.

Висновки та рекомендації

1. Сама ідея запровадження такого інструменту є соціально та економічно обґрунтованою.

2. Разом з тим, до цього часу програма не користується популярністю серед позичальників та банків, зважаючи на досить жорсткі умови кредитування та високий рівень інфляції.

3. Тому її можна розглядати як свого роду пілотний проєкт, результати якого дадуть можливість підвищити її ефективність в майбутньому.

2.6. Політика щодо окремих галузей економіки

2.6.1. Гральний бізнес.

У 2020 році Верховна рада «повернула» гральний бізнес, який був під заборонаю більше 10 років.⁹⁶ Основними аргументами були необхідність легалізувати гральний бізнес, який до цього часу перебував в тіні, та, відповідно, отримати суттєвий фіскальний ефект.

⁹⁵ Постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. №28 Про надання фінансової державної підтримки (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/28-2020-%D0%BF#Text>)

⁹⁶ Закон України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» від 14 липня 2020 року № 768-IX (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20#Text>)

Висновки та рекомендації

1. До цього часу реальні результати суттєво відстають від очікувань. Це, зокрема, пов'язано з тим, що гральний бізнес поки не хоче виходити з «тіні», а держава не в змозі забезпечити безумовне дотримання відповідного законодавства, тобто припинити діяльність незаконних гральних закладів.

2. Сьогодні в ВРУ розглядається законопроект, що передбачає надання низки пільг підприємцям, які займаються організацією та проведенням азартних ігор і лотерей, букмекерською діяльністю⁹⁷. Таке рішення зокрема аргументується необхідністю створити сприятливі умови для розвитку сектору саме на етапі його формування. Очевидно, що таке рішення зменшить очікувані надходження від грального бізнесу.

2.6.2. Ринок землі

У березні 2020 року було скасовано мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення. Фактично мова йде про «запуск» ринку землі⁹⁸. Це рішення постійно відтерміновувалось з 2001 року, коли було ухвалено чинний Земельний кодекс. Станом на 20 жовтні укладено 28 тисяч угод⁹⁹.

Висновки та рекомендації

1. Очікується, що створення ринку землі матиме серйозний позитивний вплив на всю українську економіку.

2. Реалізація позитивних очікувань неможлива без розбудови відповідної інфраструктури, продуманої аграрної політики, розвитку фінансового ринку тощо.

2.6.3. Ринок металобрухту

У липні 2021 року ухвалено Закон України від 14 липня 2020 р. № 776-IX щодо детінізації ринку металургійної сировини шляхом усунення неузгодженостей та недоліків положень законодавства щодо операцій з металобрухтом¹⁰⁰ регулювання діяльності учасників ринку металобрухту шляхом спрощення порядку здійснення операцій з металобрухтом, зменшення необґрунтованих вимог до суб'єктів господарювання, які здійснюють операції з металобрухтом, та вимог до оформлення операцій з металобрухтом. Фактично мова йде про певну лібералізацію функціонування даного сектору, як має серед іншого сприяти його детінізації.

На думку авторів закону, він сприятиме досягненню прозорості в господарській діяльності суб'єктів операцій з металобрухтом та дерегулює такий вид господарської діяльності як заготівля металобрухту та сприяє масштабній детінізації цієї індустрії. Мова

⁹⁷ Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо оподаткування доходів від діяльності з організації та проведення азартних ігор та лотерей № 2713-д від 19.06.2020 (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69206)

⁹⁸ Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення від 31.03.2020 № 552-IX (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text>)

⁹⁹ Середня ціна гектара землі становить близько 33 тисяч – Лещенко. 12 жовтня 2021 року. Укрінформ. (<https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3331830-seredna-cina-gektara-zemli-stanovit-blizko-33-tisac-lesenko.html>)

¹⁰⁰ Закон України від 14 липня 2020 р. № 776-IX Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо детінізації ринку металургійної сировини та операцій з металобрухтом (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776-20#Text>)

зокрема йде про спрощення таких вимог до пунктів прийому металобрухту, як: обов'язкова наявність переробної промисловості, актів обстеження, обов'язкового розрахунку тільки в безготівковій формі, поділ сировини на промисловий і побутовий брухт. Водночас запроваджується розрахункова квитанції при покупці брухту у фізичних осіб та вимога відеофіксації прийому металобрухту і зберігання архівних відео протягом трьох місяців. Законом передбачено створення переліку суб'єктів господарювання, які здійснюють операції з металобрухтом.

Фактично мова йде про певну лібералізацію функціонування цього сектору, яка має, серед іншого, сприяти його детінізації.

У 2019 році набув чинності Закон «Про внесення змін до розділу II “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо зменшення дефіциту брухту чорних металів на внутрішньому ринку”». Документ передбачає подовження дії мита на вивіз металобрухту за кордон до 58 євро за тону ще на три роки для ліквідації дефіциту металу всередині країни.¹⁰¹

Висновки та рекомендації

1. Заходи щодо обмеження експорту металобрухту традиційно викликають критику з боку іноземних імпортерів цього товару, але активно лобіюються українськими виробниками металопродукції.

2. При розробці політики щодо ринку металобрухту слід врахувати, що зростання попиту на цей ресурс сьогодні також викликано боротьбою проти змін клімату, адже вважається, що виробництво металу з металобрухту несе менші загрози для навколишнього середовища.

2.7. Зовнішньоекономічна сфера

2.7.1. Реформування митної служби.

Реформування митної служби є загальновизнаною необхідністю. Водночас, попри низку різного роду рішень, зміни відбуваються з великими труднощами об'єктивного та суб'єктивного плану. Умовою успішності створення сучасної, ефективної митної служби європейського зразка є низка продуманих та послідовних кроків.

Що стосується митної справи, то в рамках реформування нової влади слід назвати такі заходи:

Запровадження в Україні інституту авторизованих економічних операторів (АЕО)¹⁰². Чинний інститут АЕО спрощує проходження митних процедур для надійних компаній та має підвищити конкурентоспроможність українських підприємств на зовнішніх ринках. Це дозволяє митним органам зосередити свою увагу на інших, більш ризикованих

¹⁰¹ Закон України Про внесення зміни до розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо зменшення дефіциту брухту чорних металів на внутрішньому ринку" від 27 квітня 2021 року № 1419-IX (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1419-20#Text>)

¹⁰² Закон України № 141 від 02.10.2019 р. «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо деяких питань функціонування авторизованих економічних операторів» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-IX#Text>), постанова Кабінету Міністрів України № 665 від 29.07.2020 р. «Деякі питання функціонування авторизованих економічних операторів» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/665-2020-%D0%BF#Text>).

операціях. Однією з важливих переваг отримання такого статусу має стати його взаємне визнання Україною та ЄС.

За інформацією Державної митної служби станом на вересень 2021 року видано один сертифікат АЕО, який отримало ПАТ «Джей Ті Інтернешнл Україна»¹⁰³.

Протягом 2019-2021 років тривав процес підготовки та ухвалення нормативно-правових актів, необхідних для **практичної імплементації в Україні режиму спільного транзиту (NCTS)**, що є однією зі складових процесу європейської інтеграції України в економічній сфері¹⁰⁴.

Участь України у спільній транзитній системі ЄС дасть можливість підприємствам використовувати єдину митну декларацію та єдину гарантію для переміщення товарів в межах кордонів 35 держав – договірних сторін Конвенції про процедуру спільного транзиту без затримок. Це суттєво прискорить та здешевить переміщення товарів для учасників (експортерів, перевізників, імпортерів), в тому числі завдяки відсутності необхідності декларувати українські експортні товари на митному кордоні ЄС.

Наразі NCTS запроваджено в національному масштабі, що є необхідним етапом підготовки для приєднання України до Конвенції про процедуру спільного транзиту та міжнародного застосування NCTS. Очікується, що Україна зможе приєднатися до цієї системи у 2022 році.

У 2019-2020 роках було сформульовано комплексне бачення щодо реформування митної сфери в Україні, що знайшло відображення в урядовому розпорядженні № 569 від 13.05.2020 р. «Деякі питання реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну митну політику»¹⁰⁵. Це найбільш системний і повний документ з реформування митної сфери. До його розробки долучилися не тільки урядовці, а й експертні кола та представники бізнес-асоціацій. Планом передбачено оптимізацію організаційної та функціональної структури Держмитслужби; розвиток персоналу, реформи для забезпечення доброчесності та антикорупційні заходи; сприяння безпеці та міжнародній торгівлі; сприяння ефективному справлянню митних платежів; підвищення ефективності міжнародного митного співробітництва.

У лютому 2019 року прийнятий Указом Президента України № 837 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави», який, серед іншого, надав орієнтири напрямку митної реформ¹⁰⁶. Це стосувалося заходів з впровадження АЕО і NCTS, боротьби з контрабандою та забезпечення функціонування Державної податкової і Державної митної служб України у форматі єдиних юридичних осіб.

¹⁰³ Державна митна служба України, Питання функціонування авторизованих економічних операторів <https://customs.gov.ua/deiaki-pitannia-funktsionuvannia-avtorizovanikh-ekonomichnikh-operatoriv>

¹⁰⁴ Закон України № 78 від 12.09.2019 р. «Про режим спільного транзиту та запровадження національної електронної транзитної системи» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/78-IX#Text>), постанови Кабінету Міністрів України № 619 від 08.07.2020 р. (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/619-2020-%D0%BF#Text>); № 681 від 05.08.2020 р. (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/681-2020-%D0%BF#Text>); № 705 від 12.08.2020 р. (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/705-2020-%D0%BF#Text>)

¹⁰⁵ Кабінет Міністрів України Розпорядження № 569 від 13.05.2020 р. Деякі питання реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну митну політику (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2020-%D1%80#Text>)

¹⁰⁶ Указ Президента України № 837 від Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави», який, серед іншого, надав орієнтири напрямку митної реформ <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389>

8 грудня 2019 року **почала здійснювати свої функції і повноваження Державна митна служба**¹⁰⁷. А вже з 1 липня 2021 року Держмитслужба функціонує як єдина юридична особа з територіальними органами¹⁰⁸.

У жовтні 2019 року ухвалено закон України № 202 «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України», який має **протидіяти переміщенню через митний кордон України товарів, що порушують права інтелектуальної власності**¹⁰⁹. Закон, серед іншого, запровадив міжнародний принцип вичерпання прав інтелектуальної власності. Крім цього, прийнято низку підзаконних актів, які необхідні для практичної імплементації закону¹¹⁰.

У 2020 році запроваджено виконання митних формальностей в автоматичному режимі в митних режимах експорту, переробки на митній території України та реекспорту (продуктів переробки)¹¹¹.

У рамках **боротьби з контрабандою** РНБО застосувало санкції до осіб, пов'язаних з контрабандною діяльністю, які введені відповідними Указами Президента України від 3 і 21 квітня 2021 року¹¹².

Укази передбачали запровадження санкцій щодо 23 фізичних осіб та 174 компаній строком на три роки. Крім цього, за інформацією Держмитслужби понад 100 працівників, серед яких 17 – керівників митниць та митних постів, були відсторонені від виконання своїх посадових обов'язків.

Відповідні рішення РНБО викликали дискусії у суспільстві щодо їх законності та правомірності, адже вони мають політико-правовий характер. Також виникали запитання щодо критеріїв, за якими формувались списки відповідних осіб. Прийняття таких рішень пояснювалось неефективності судової та правоохоронної систем, але вони вочевидь потребують адекватного правового закріплення.

У рамках боротьби з товарною контрабандою у першому читанні прийнято за основу проєкт Закону «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів» (реєстр. номер 5420 від 23.04.2021 р.)¹¹³. Проєктом пропонується запровадити кримінальну відповідальність за незаконне

¹⁰⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1217 «Питання Державної Митної служби» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1217-2019-%D1%80#Text>)

¹⁰⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2020 р. № 895 (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/895-2020-%D0%BF#Text>)

¹⁰⁹ Закон України № 202 Про внесення змін до Митного кодексу України щодо захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/202-IX#Text>)

¹¹⁰ Накази Міністерства фінансів України від 09.06.2020 р. № 281 (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0549-20#Text>) та № 282 (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0548-20#Text>).

¹¹¹ Наказ Держмитслужби від 7 травня 2020 р. № 167 (<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0167913-20#Text>)

¹¹² Указ Президента України №140/2021 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 квітня 2021 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» (<https://www.president.gov.ua/documents/1402021-38381>), Указ Президента України №169/2021 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 квітня 2021 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» (<https://www.president.gov.ua/documents/1692021-38729>)

¹¹³ Постанова Верховної Ради України «Про прийняття за основу проєкту Закону України про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо

переміщення через митний кордон споживчих товарів, у т. ч. підакцизної групи товарів, а також за також за недостовірне декларування товарів.

Висновки та рекомендації

1. В цілому можна зробити висновок про те, що нова влада вжила низку суттєвих заходів щодо реформування митної сфери. Водночас слід зазначити, що такі процеси як впровадження АЕО, NCTS або реформування Держмитслужби були розпочаті ще попереднім складом Верховної Ради та Уряду. Так, названі законопроекти були розроблені протягом 2017-2019 років. Водночас, значна частина необхідних підзаконних актів була розроблена вже новою владою.

2. Зрозуміло, що практична імплементація багатьох рішень вимагає часу. В цілому можна зробити висновок про те, що в сфері реформування митниці спостерігається певний поступ, але глибокі системні зміни ще попереду.

2.7.2. Міжнародні угоди та їх реалізація

29 жовтня 2019 року Верховна рада ратифікувала Угоду між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки для поліпшення виконання податкових правил й застосування положень Закону США «Про податкові вимоги до іноземних рахунків» (FATCA)¹¹⁴.

У лютому 2019 року було прийнято Закон про ратифікацію Багатосторонньої конвенції про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування. Згідно з Конвенцією Україна планує перегляд біля 40 двосторонніх угод про уникнення подвійного оподаткування з тим, щоб попередити використання цих угод з метою ухилення від сплати податків¹¹⁵.

8 жовтня 2020 року Україна уклала Угоду про політичне співробітництво, вільну торгівлю і стратегічне партнерство між Україною та Сполученим Королівством Великої Британії і Північної Ірландії¹¹⁶. Ця угода з Великою Британією у цілому є заміною у двосторонніх відносинах Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, що зумовлено виходом Великої Британії з ЄС. Водночас вона має певні відмінності від Угоди про Асоціацію.

На засіданні Ради Асоціації Україна – ЄС 11 лютого 2021 року сторони домовились про провести комплексну оцінку реалізації Угоди. Україна запропонувала оновити положення щодо нетарифних бар'єрів в торгівлі, митних тарифів та квот, визначених на основі даних 2005-2007 років, та врахувати зміни законодавства ЄС, які відбулись з моменту укладання Угоди. Попередня домовленість про таку оцінку була досягнута на 22-го саміті Україна-ЄС 6 жовтня 2020 року.

криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів» від 13 липня 2021 року № 1631-IX (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1631-20#Text>)

¹¹⁴ Угода між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки для поліпшення виконання податкових правил й застосування положень Закону США «Про податкові вимоги до іноземних рахунків» (FATCA) від 7 лютого 2017 року (https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_005-17#n2)

¹¹⁵ Закон України «Про ратифікацію Багатосторонньої конвенції про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування, підписану Україною 23 липня 2018 року» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2692-19#Text>).

¹¹⁶ Угода про політичне співробітництво, вільну торгівлю і стратегічне партнерство між Україною та Сполученим Королівством Великої Британії і Північної Ірландії (https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/826_001-20#Text)

У Спільній заяві за підсумками 23-го Саміту Україна – ЄС 12 жовтня 2021 року сторони привітали завершення переговорів щодо оновлення додатків з фінансового співробітництва (Додаток XLIV), телекомунікаційних послуг, поштових та кур'єрських послуг та міжнародного морського транспорту (Додаток XVII) Угоди про асоціацію та очікують прогресу щодо додатків з наближення митного законодавства (Додаток XV), навколишнього середовища та клімату (Додатки XXX-XXXI), політики з питань аудіовізуальної галузі (Додаток XXXVII), заснування та діяльності компаній, корпоративного управління, бухгалтерського обліку та аудиту (Додатки XXXIV, XXXV, XXXVI) та захисту прав споживачів (Додаток XXXIX).

2.8. Державні фінанси

Нова влада продовжує співпрацю з міжнародними фінансовими інституціями, ЄС тощо. Ця співпраця має отримати фінансові кошти для вирішення поточних проблем та провести необхідні економічні реформи за допомогою іноземних партнерів.

У 2020 році Україна уклала угоду з МВФ щодо кредитування в рамках програми Stand-by терміном на 18 місяців обсягом 5 млрд дол. США. Україна отримала перший транш в сумі 2,1 млрд. дол. США, який було спрямовано до Державного бюджету України. Після цього співробітництво з МВФ призупинилось, як це традиційно було в попередні роки.

Призупинення співпраці з МВФ не дає можливості отримати другий транш макрофінансової допомоги ЄС у розмірі 600 млн євро попри виконання всіх основних умов.

У 2020 році Україна уклала угоду з ЄС щодо отримання Україною макрофінансової допомоги Європейського Союзу у сумі до 1,2 млрд євро.

Допомога надається для полегшення доступу до зовнішніх фінансових ринків, поліпшення платіжного балансу, фінансування бюджетних потреб, нагромадження валютних резервів. Україна отримала перший транш в сумі 600 млн євро, а у вересні 2021 року Єврокомісія прийняла рішення про виділення другого траншу завдяки виконанню Україною умов угоди про надання макрофінансової допомоги та прогресу у перемовинах з МВФ, хоча раніше надання цього траншу було прямо пов'язано з рішенням МВФ щодо подальшого фінансування України.

Водночас слід зазначити, що повне та ефективне використання виділених міжнародними фінансовими інституціями коштів є проблемою для України (Вставка 6)

Вставка 6. Як Україна використовує кошти міжнародних позик

Станом на 31 грудня 2020 р. загальний обсяг вибірки коштів позик за чинними проектами становив:

- МБРР – 1,7 млрд доларів США (55,49 % загальної суми позик), що на 695,31 млн доларів США більше порівняно з 2019 роком (1 млрд доларів США);
- ЄБРР (у тому числі Євратом) – 1,1 млрд євро (56,3 % загальної суми позик), що на 169,32 млн євро більше порівняно з 2019 роком (957,17 млн євро);
- ЄІБ – 755,75 млн євро (19 % загальної суми позик), що на 104,29 млн євро більше порівняно з 2019 роком (651,46 млн євро);
- KfW – 52,35 млн євро (25,23 % загальної суми позик), що на 25,12 млн євро більше

порівняно з 2019 роком (27,23 млн євро).

Хоча рівень вибірки коштів за проектами в 2020 році зріс, але поки що Україна не може повною мірою використати виділені їй міжнародними фінансовими установами ресурси.

Джерело: Звіт Уряду за 2020 рік.

Новий Уряд, як і його попередники, активно запозичував кошти на фінансових ринках (Таблиця 5, Таблиця 6).

Таблиця 5. Розміщення ОВДП

	Розміщення на первинному ринку ОВДП, номінованих у гривні		Розміщення на первинному ринку ОВДП, номінованих у іноземній валюті (долари США)		Розміщення на первинному ринку ОВДП, номінованих у іноземній валюті (євро)	
	сума, млн. грн.	ср/зв дохідність, %	сума, млн.дол. США	ср/зв дохідність, %	сума, млн.євро	ср/зв дохідність, %
Вересень-грудень 2019	53 427,57	13,79	1 110,74	4,63	197,98	2,22
2020 рік	265 668,72	10,20	3857,10	3,38	844,62	2,27
Січень-серпень 2021 року	185 335,04	11,33	1 809,86	3,77	419,82	2,5
Всього	504 431,33	11,00	6 777,71	3,69	1 462,41	2,33
Джерело: НБУ						

Таблиця 6. Розміщення ОЗДП

ISIN	Валюта	Обсяг емісії	Ставка купону	Дата випуску	Дата погашення	Проспекти емісії
XS2010033343	EUR	1 250 000 000	4.375	1/27/2020	1/27/2030	Проспект емісії 24.01.20
XS2010030836	USD	2 000 000 000	7.253	7/30/2020	3/15/2033	Проспект емісії 27.07.20
		600 000 000		12/18/2020		Проспект емісії 16.12.20
XS2010028699	USD	1 250 000 000	6.876	4/30/2021	5/21/2029	Проспект емісії 28.04.21
		500 000 000		7/27/2021		Проспект емісії 23.07.21
Всього		4,35 млрд дол.	1,25 млрд євро			
Джерело: Мінфін						

Залишається проблемою неефективне використання бюджетних коштів. Фактично ця проблема, в свою чергу, загострює проблему їх обмеженості. Тому для її вирішення Мінфін здійснив низку кроків (Вставка 7).

Вставка 7. Ефективність використання бюджетних коштів: кроки Мінфіну

Схвалено Концепцію з управління ліквідністю на 2020–2023 роки, яка зокрема має на меті поліпшення якості прогнозування руху коштів.

Затверджено Порядок здійснення оцінки ефективності бюджетних програм головними розпорядниками коштів державного бюджету

Затверджено Перелік пріоритетних для держави інвестиційних проєктів до 2023 року, який дозволить ефективно використовувати ресурси держави та бізнесу з метою досягнення найкращого результату. Схвалено Концепцію з управління ліквідністю на 2020–2023 роки, яка зокрема має на меті шляхом поліпшення якості прогнозування руху коштів.

Затверджено Порядок здійснення оцінки ефективності бюджетних програм головними розпорядниками коштів державного бюджету

Затверджено Перелік пріоритетних для держави інвестиційних проєктів до 2023 року, який дозволить ефективно використовувати ресурси держави та бізнесу з метою досягнення найкращого результату

Продовжено практику проведення оглядів витрат.

Запроваджено середньострокове бюджетне планування. 31 травня 2021 року Кабмін схвалив Бюджетну декларацію на 2022-2024 роки та 2 червня подав її на розгляд до Верховної Ради. Декларація відображає урядове бачення засад бюджетної політики. Проєкт Державного бюджету на 2022 рік вже розроблено на основі Бюджетної декларації.

Висновки та рекомендації

1. Названі кроки можна однозначно підтримати.
2. Водночас, ефективність використання коштів залежить не тільки від Мінфіну, оскільки сама проблема має комплексний характер.
3. Повне та ефективне використання виділених міжнародними фінансовими інституціями коштів залишається проблемою для України

2.9. Податкова система: структурні зміни та адміністрування податків

В рамках реформування системи органів, що реалізують державну податкову політику, 5 травня 2020 р. введено в дію нову структуру апарату ДПС. Структура сформована за функціональним принципом. Водночас структура територіальних органів ДПС приведена у відповідність до Структури апарату ДПС, затвердженої Міністром фінансів України 12 червня 2020 р. Основна новація структурних змін полягає у ліквідації управлінь, утворених на правах відокремлених підрозділів, що стало проміжним етапом

функціонування ДПС у форматі єдиної юридичної особи. Податкові інспекції увійшли до складу головних управлінь в областях як їх структурні підрозділи.

У січні 2020 року прийнято Закон щодо вдосконалення адміністрування податків та усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві¹¹⁷. Закон вносить зміни до переважної більшості розділів Податкового кодексу України, що стосуються податку на прибуток, податку на доходи нерезидентів, ПДВ, податкового обліку, штрафних санкцій, ПДФО, земельного податку, єдиного податку тощо.

Слід окремо зазначити, що даний Закон також визначає правила оподаткування доходів так званих контрольованих іноземних компаній, що є досить серйозною податковою новацією для України. Це означає, що резиденти України (юридичні або фізичні особи) будуть зобов'язані готувати та подавати спеціальну звітність у податкові органи та сплачувати податок з прибутку своїх компаній, які зареєстровані за кордоном. Очевидно, що такі норми мають на меті боротьбу з ухиленням від оподаткування в Україні шляхом використання різних податкових юрисдикцій.

У червні 2021 року вперше в Україні була проголошена податкова амністія¹¹⁸. Скористатись амністією можуть всі громадяни, які не можуть пояснити та документально підтвердити законність походження своїх активів. В рамках амністії вони можуть подати відповідну декларацію, сплатити певні збори та, таким чином, звільнитися від можливого переслідування у майбутньому як платники податків, так і убезпечити від такого переслідування задекларовані активи.

Висновки та рекомендації

1. Очікується, що амністія матиме значний фіскальний ефект та стане суттєвим чинником детінізації економіки.
2. Оскільки амністія почалась лише 1 вересня поточного року (і триватиме до 2 вересня 2022 року) оцінити її успішність можна буде лише згодом.
3. Адміністрування податків вимагає подальшого удосконалення.

2.10. Корпоративне управління великими державними компаніями

Реформа корпоративного управління була розпочата в 2015 році¹¹⁹. Її мета полягає в перебудові управління великими державними підприємствами (компаніями, які займають стратегічні позиції в економіці, на основі Керівних принципів ОЕСР (Організації економічного співробітництва та розвитку) щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності.

¹¹⁷ Закон України Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві від 16 січня 2020 року № 466-IX (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-20#Text>)

¹¹⁸ Закон України Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо стимулювання детінізації доходів та підвищення податкової культури громадян шляхом запровадження одноразового (спеціального) добровільного декларування фізичними особами належних їм активів та сплати одноразового збору до бюджету від 15 червня 2021 року № 1539-IX (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1539-20#Text>)

¹¹⁹ Кабінет міністрів України Розпорядження від 27 травня 2015 р. № 662-р «Про схвалення Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/662-2015-%D1%80#Text>)

Як показав досвід, найбільшою проблемою стало формування незалежних наглядових рад в цілому та відбору незалежних членів зокрема, реалізація наглядовими радами своїх повноважень тощо. Питання їхньої діяльності набули особливої гостроти, оскільки в новій системі координат їх роль суттєво зросла.

15 липня 2021 року Верховна Рада підтримала у першому читанні законопроект № 5593-д щодо вдосконалення корпоративного управління держкомпаній.¹²⁰ Проект передбачає розширення повноважень наглядових рад у частині затвердження стратегічних планів розвитку та річних фінансових та інвестиційних планів компаній, визначення механізмів оплати праці (винагороди) керівників державних підприємств, віднесення призначення та звільнення з посад керівників господарських структур до виключної компетенції наглядової ради тощо.

Наявний досвід функціонування наглядових рад засвідчив, що без вирішення цих питань, створення ефективної системи корпоративного управління на державних підприємствах практично неможливо.

2 вересня 2020 р. Уряд схвалив в оновленій редакції Засади стратегічного реформування державного банківського сектору. Мова йде про реалізацію чотирьох основних пріоритетів, а саме:

- упровадження стратегій для окремих банків з метою відновлення їх діяльності як стабільних, прибуткових установ, що функціонують на комерційних засадах;
- підвищення ефективності моделі управління банками державного сектору шляхом покращання дисципліни та реалізації стратегії, а також збільшення їх вартості перед виходом держави з капіталу банків;
- упровадження банками заходів щодо роботи з непрацюючими кредитами з метою зменшення їх тиску на баланси банків державного сектору, максимізації їх залишкової вартості;
- упровадження планів виходу держави з капіталу банків¹²¹.

Ключова ідея стратегії – це створення умов для виходу держави з капіталу відповідних банківських установ.

Висновки та рекомендації

1. Попри правильно заявлені наміри та пріоритети в процесі реформування корпоративного управління постала низка проблем передовсім у сфері формування наглядових рад та їх стосунків з правліннями компаній. Ці та інші питання потребують законодавчого врегулювання.

2. Іншою проблемою є реструктуризація самих компаній.

¹²⁰ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління юридичних осіб, акціонером (засновником, учасником) яких є держава 5593-д від 06.07.2021 (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72440)

¹²¹ Засади стратегічного реформування державного банківського сектору (стратегічні принципи) (<https://mof.gov.ua/storage/files/20200814%20SOB%20Strategy.pdf>)

Розділ III.

Політика держави в гуманітарній сфері

Координатор Євген Бистрицький

Загальні висновки

Права людини. Починаючи з 2015 р., ситуація з правами людини від року до року тільки погіршувалася. Поряд з певним прогресом у вирішенні питань з правами людини, низка рішень нової влади були руйнівними з точки зору верховенства права та прав людини. У 2014 році обов'язок захищати права людини в умовах збройної агресії Російської Федерації випало непідготовленій до такого виклику державній машині. Утім по проходженню восьми років тоді, так і зараз, це питання не входить до пріоритетів державної політики.

Влада і громадянське суспільство. Нова влада до вересня 2021 року не мала окремої стратегії та політики щодо громадянського суспільства. Системного діалогу влади і організацій громадянського суспільства не існує. Головним викликом для громадянського суспільства залишається кримінальні напади на громадських активістів з метою залякати або вбити.

Політики влади в сфері культури. Два з половиною роки від часу перебування нової владної команди засвідчили тяглість реформи культурної політики, розпочатої минулою командою, проте цей поступ був суперечливим, а в деяких ключових ділянках, як-то дотримання суб'єктності новостворених державних культурних інституцій, відбувся регрес.

Політика влади у сфері державно-церковних відносин. Констатуємо відсутність у нинішньої влади стратегічного бачення розвитку державно-церковних відносин разом з інерційним використанням напрацювань попередньої політичної команди. Не достатньо просто «не використовувати релігію як політичний інструмент». Важливо зупинити втручання іноземних релігійних центрів для досягнення їхніх політичних цілей.

Політика історичної пам'яті великою мірою розвивається за інерцією попереднього періоду – під знаком декомунізації, дерусифікації та протистояння «руському миру» як всередині країни, так і ззовні. Вона не мала системного характеру і пройшла еволюцію від майже нехтування нею та досить формального дотримання державного протоколу до спроб точкового її використання як інструмента внутрішньої та зовнішньої політики.

Мовна політика. У публічному просторі декларується повага до «державної мови» і заклики до рівноправності усіх «рідних» мов усіх громадян. Проводиться думка, що й російська мова як «рідна» для частини співгромадян має користуватися практично такими ж правами, як «рідна» українська для інших. На законодавчому рівні підтримка «державної мови» не підкріплювалася ні нормативними, ні фінансовими рішеннями, тоді як

реєструвалися численні ініціативи для скасування закону про функціонування української мови як державної.

Медіа та інформаційна політика. Стан справ у медійній та інформаційній сфері, яка залишається здебільшого контрольованою олігархами, можна охарактеризувати як невчасність реагування держави на потреби медіаіндустрії, що стримує її розвиток і призводить до незахищеності медіаспоживачів. Разом з тим, варто відзначити позитивні зрушення у боротьбі з дезінформацією, зокрема закриття пропагандистських телеканалів, хоча й у спосіб, який потребує врегулювання у законодавстві.

Політика в охороні здоров'я у 2019-2021 роках – це дві головні тенденції. Перша – це ігнорування порядку денного структурних реформ за всіма напрямками. Неприємні зміни повинні належати попередникам. Це призводить до поступового уповільнення розвитку галузі, ентропії та послаблення інституцій. Друга – це популістський порядок денний.

Політика в сфері середньої освіти. Попри те, що реформа «Нова українська школа» продовжується на рівні початкової освіти, – це більшою мірою інерційні процеси, старт яких відбувся у 2016-2019 рр. Не розроблено системних рішень для впровадження змін на рівні профільної середньої освіти, реформування системи оплати праці педагогів. Певною мірою процес реформування триває завдяки міжнародній підтримці проєктів. Припинилася системна співпраця МОН з вітчизняними громадськими організаціями в межах імплементації реформи.

Політика в сфері дошкільної освіти. Попри те, що впродовж 2019-2020 рр. були зроблені підготовчі кроки для перезапуску системи дошкільної освіти, станом на вересень 2021 року, так і не було ухвалено Концепції розвитку дошкільної освіти, не прийнято профільного законопроекту «Про дошкільну освіту», який би дав старт системним змінам чи сприяв вирішенню ключових проблем галузі.

Політика в сфері вищої освіти. Проблема модернізації сфери вищої освіти була і є продовженням освітньої політики держави 2014-2019 рр. та, водночас, супроводжується запровадженням низки нових суттєвих кроків та ініціатив.

1. Політика нової влади в сфері прав людини

Євген Захаров

Починаючи з 2015 р., ситуація з правами людини від року до року тільки погіршувалася. Це й було однією з головних мало усвідомлених причин нищівної поразки правлячих політичних сил у 2019 р. Проте ситуація ще погіршилася – внаслідок цілковитого нерозуміння переможцями необхідності дотримання прав людини. Ми демонструємо цей висновок прикладами в тих окремих сферах, де порушення прав людини найбільше впливають на ситуацію в країні

1.1. Порушення права на життя і здоров'я громадян

За статтею 3 Конституції «Людина, її життя і здоров'я... визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю», а «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є

головним обов'язком держави». У 2019-2021 рр. вся складність та нездатність втілення цих засадничих норм у суспільне життя країни проявилися найбільше, порівняно з іншими роками 25-річного існування Конституції. Ось кричущі приклади недотримання владою Конституції та нехтування людськими долями.

29 травня 2020 р. більш як 800 українців – мешканців та переселенців з невідконтрольних територій – [звернулись](#) до уряду та омбудсмена з проханням нарешті вирішити їхню проблему – вже два з половиною місяці вони не могли потрапити додому внаслідок карантину! Майже всі мали тільки зимову одягу, багатьом нема де мешкати, у багатьох закінчилися кошти, серед них багато хворих, у тому числі онкохворих, які потребують термінового лікування, майже у всіх розділені родини, словом, у кожного / кожної є свої особливі обставини. І застрягли. 15 березня о 15:30 було оголошено, що з 16 березня пропуск через КППВ на лінії розмежування здійснюється виключно за місцем реєстрації. При цьому довідка ВПО взагалі не бралася до уваги. Тобто ті, хто вже давно мешкає на підконтрольній території, має там роботу, житло тощо, не можуть повернутися додому. Тобто дії держави створили перешкоди для життя своїм внутрішнім переселенцям та брутально образили їхню гідність!

Якщо розуміти статтю 3 буквально (а інакше норми Конституції розуміти неможна), то уряд був зобов'язаний негайно придбати вакцину від COVID-19 для всіх мешканців країни, яких необхідно вакцинувати. І це не така вже й велика сума для бюджету – дець 17-18 млрд. грн. Втім, про це навіть не йшлося. Тестування не охоплювало всіх, кого мало б охоплювати, й насправді кількість хворих є значно більшою, ніж кількість лабораторно підтверджених випадків, і, відповідно, масштаб епідемії значно більший.

Без тестування та лікування залишено усіх в'язнів. Нормативними актами, спрямованими на запобігання поширенню пандемії, для них не передбачено навіть індивідуальних засобів захисту. Наявність цих засобів цілком залежить від бажання та спроможності керівництва пенітенціарних установ знайти кошти на їх закупівлю. Мізерні цифри підтверджених діагнозів на COVID-19 в пенітенціарних закладах не повинні нікого вводити в оману. Право на життя і здоров'я в'язнів очевидно порушено. Тим самим їх ще й дискримінували порівняно з іншими громадянами.

Скорочення кількості затриманих та засуджених з низьким рівнем ризику як засіб запобігання пандемії COVID-19 є загальною рекомендацією усіх міждержавних організацій (див., наприклад, об'єднані [«Міжнародні інструкції та рекомендації щодо запобігання і контролю над COVID-19 у в'язницях»](#)) і фактично єдиним засобом пом'якшення наслідків хвороби, оскільки жодна тюремна система в світі не впоралася з викликами пандемії. Міністерство юстиції разом з правозахисниками Україні розробило відповідні законопроекти, вони були внесені урядом на розгляд парламенту ще в квітні 2020 року. Проте їх відхилили, оскільки Президент проти їх ухвалення, бо це непопулярний захід, який погане вплине на політичний рейтинг його і правлячої партії. Отже, конституційне право на життя та здоров'я, що також у повній мірі стосується в'язнів, для керівництва держави фактично не існує.

1.2. *Боротьба з корупцією та право на справедливий суд*

«Весна прийде – саджати будемо!» – цей головний слоган передвиборчої кампанії майбутнього Президента України Володимира Зеленського – данина рейтингу, врахування великого запиту суспільства на репресивні методи боротьби з корупцією.

На превеликий жаль, корупція давно стала наріжним каменем української державності. Так само, як і раніше, вимиваються різними засобами кошти з бюджету – через виведення коштів і майна державних монополістів, нецільове використання коштів тощо; «кришується» кримінальний бізнес, головним чином, правоохоронними органами; процвітає контрабанда, державний рекет та ухилення від сплати податків; продаються посади і так далі. При цьому багато хто сподівається, що треба тільки кидати корупціонерів за ґрати якомога більше й довше, і корупція буде переможена. Однак ці погляди – хибні. Насправді коріння цієї проблеми – політико-економічні, і вони проявляються в порушенні встановлених правил. А оскаржити ці порушення в умовах nereформованої системи судочинства нереально. Добре відомо що, корупційні відносини є заміником відносин ринкових, і без відповідних реформ, зміни правил поведінки на ринку та його реального розвитку, без розділення бізнесу і влади боротьба з корупцією тільки за рахунок позаправових заходів не може бути успішною. Також необхідні різноманітні адміністративні заходи, спрямовані на запровадження в системі державного управління нових інформаційних технологій, зменшення контролю держави над веденням бізнесу, введення антикорупційних бар'єрів тощо. Проте принципово не допоможуть ані нові закони, ані створення нових антикорупційних інституцій, якщо система відносин бізнесу і держави не буде докорінно змінена. Тому усе залишається, як було, а переслідування ймовірних корупціонерів перетворюється на вибіркове кримінальне переслідування, яке іноді ще й має виразно політичні мотиви. При цьому всі порушують презумпцію невинуватості.

Нові антикорупційні органи, які діють фактично без будь-якого контролю їхньої поточної діяльності, швидко почали зловживати своїми повноваженнями і порушувати закон. Так, детективи НАБУ в межах досудового розслідування систематично та послідовно здійснюють незаконні, без ухвали суду, обшуки під вигаданими приводами, незаконне вилучення особистих речей, незаконні прослуховування, тиск на свідків, штучне створення доказів обвинувачення, порушення права на захист шляхом незаконних слідчих дій щодо адвокатів, тощо. Яке б гучне кримінальне провадження, що веде НАБУ, не взяти, воно обов'язково супроводжується викривальною пропагандистською кампанією, вкиданням у публічний простір даних негласних слідчо-розшукових дій. Пояснюється це тим, що, мовляв, інакше побороти вітчизняну корупцію не можна, бо цей спрут шалено опирається. І суспільство переважно схильне вірити всім повідомленням про незаконне збагачення та інші корупційні дії. Сьогодні в Україні будь-яку репутацію можна розбити вщент, якщо поставити собі це за мету. Це погана тенденція. Вона посилює рівень загальної недовіри і до влади, і один до одного. Це гальмує будь-яку позитивну діяльність, спрямовану на зміни.

Викривальна кампанія перетворюється на публічне цькування, коли йдеться про корупцію в судах. Складається враження, що це попросту засудження і винесення вироку без проведення судового процесу, як, наприклад, щодо Конституційного суду. Хоча проблеми з ним створені насамперед руками самих політиків, які хочуть мати «ручні» суди і призначають суддів переважно за принципом особистої відданості, не дивлячись на кваліфікацію. Таке ставлення до суду і з боку керівництва держави, і з боку громадськості взагалі руйнує підвалини влади та унеможливорює судову реформу.

Успіх боротьби з корупцією вимірюється не кількістю людей, позбавлених волі, а обсягом коштів, які вирвали з тіньового обігу, і кількістю зруйнованих корупційних схем, які були закриті у результаті діяльності правоохоронних органів. Виконання замовлення на «посадки» при тому, як грубо порушують буквально всі процесуальні права людини органи розслідування, призведе тільки до чергової ганьби – програшу державою великої кількості справ у Європейському суді. Боротися з корупцією можна тільки законними методами, дотримуючись прав людини, а у нас який новий правоохоронний орган не створюють – КДБ виходить!

1.3. «Органи не помиляються»: СБУ безкарно порушує права людини

У 2019-2021 рр. СБУ підтвердила свою репутацію найбільшої порушниці прав людини серед усіх державних органів – у частині правоохоронної діяльності. Службовці СБУ застосовували практику затримання підозрюваних без ухвали слідчого судді саме тоді, коли вона була необхідною, правопорушення було вчинене ними за декілька місяців або навіть років до їх затримання. Затримання осіб за підозрою в скоєнні злочину без реєстрації такого затримання, затримання під вигаданим приводом в зоні проведення ООС стали фактичним стандартом підрозділів СБУ. Систематичним і масовим є порушення службовцями СБУ права на правову допомогу, що гарантується статтею 59 Конституції.

В СБУ катують затриманих та підслідних з метою зізнання у скоєнні злочину та співпраці зі слідством. У кожному зверненні про допомогу від жертви переслідування СБУ до Харківської правозахисної групи йдеться про незаконне застосування сили. Як правило, жертви катувань, побоюючись помсти, не зголошуються свідчити про обставини затримання та подальшого жорстокого поводження і утримання під вартою. Тим більше вони не ризикують ініціювати розслідування цих злочинів. Відповідно, справи, у яких розслідуються такі незаконні дії, рідкісні.

Наведемо приклад:

Чоловік вирішив скористатися програмою «На тебе чекають вдома»¹²², що розрахована на членів озброєних груп. Він зв'язався з СБУ, яка запевнила його, що він може повернутися до України з Російської Федерації без будь-яких наслідків, якщо він співпрацюватиме з владою. Проте, як тільки він 3 жовтня 2019 року пройшов через КПВВ «Мар'їнка», його відразу викрали невістановлені особи привезли до невістановленого місця, імовірно неподалік від Маріуполя, де на всю ніч прикували наручниками до поруччя. Його били у живіт і погрожували насильством, поки він не зізнався в участі у озброєних групах. Упродовж кількох наступних днів його тримали у неофіційних місцях тримання під вартою. 8 жовтня 2019 року його доставили до Сєвєродонецького управління СБУ, де допитали без присутності адвоката. 10 жовтня Сєвєродонецький суд ухвалив узяти його під варту на 60 діб. 25 жовтня прокурор сказав йому, що єдина можливість вийти на волю – підписати угоду про визнання винуватості з подальшою згодою на «обмін». Він відмовився, і 11 грудня 2019 року, коли строк його перебування під вартою сплив, його було звільнено. Розгляд кримінальної справи щодо цього чоловіка триває, а він очікує на результат розгляду скарги, поданої ним на незаконне тримання під вартою до ДБР.¹²³

¹²² Ця програма, запроваджена СБУ у серпні 2015 року, дозволяє особам, які добровільно відмовилися від участі у озброєних групах, уникнути кримінального переслідування за їхню участь у цих групах, за умови, що вони не брали участі у вбивствах, катуваннях, зґвалтуваннях, нападах на підприємства, установи, організації та інших тяжких злочинах, готові надати інформацію про злочини, пов'язані зі створенням або діяльністю озброєних груп, та готові сприяти у припиненні цієї діяльності.

¹²³ http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraineNov2019-Feb2020_UKR.pdf

СБУ відкидає всі звинувачення у катуваннях і жорстокому поводженні, використовуючи риторику: «злочинці заявляють про катування, щоб не нести відповідальності за скоєні ними злочини». Проте міжнародні організації багаторазово повідомляли про отримання відомостей про катування, вчинені службовцями СБУ. Як зазначено у п.10 Додатку II до 21-ї доповіді ММПЛ,

«З-поміж справ 234 осіб, звільнених Урядом, ММПЛ вже слідувала за 142 справами ще до одночасного звільнення. Після цього ММПЛ провело інтерв'ю з 64 звільненими особами по обидві сторони лінії зіткнення. Всі вони розповіли про те, що піддавалися катуванню або жорстокому поводженню, сексуальному насиллю, погрозам насильства, нелюдським умовам тримання під вартою і/або порушенням гарантій на справедливий судовий розгляд.¹²⁴»

У 2018-2021 рр. СБУ продовжувала практикувати викрадення, незаконні тримання під вартою та катування, хоча й в меншому масштабі, ніж у 2014-2017 рр. У доповідях ММПЛ за цей період наведено більше 10 прикладів катувань.

Складається враження, що Служба безпеки України отримала карт-бланш на будь-які засоби під прикриттям слів про захист територіальної цілісності та державного суверенітету України. Мусимо констатувати, що, на превеликий жаль, службовці СБУ брутально порушують права людини, здійснюючи дії, які кваліфікуються як міжнародні злочини – незаконні затримання, викрадення, насильницькі зникнення, утримання під вартою в незаконних містах позбавлення волі без рішення суду, катування.

Представники СБУ це заперечують. Вони стверджують, що все законно і правильно. Правозахисникам постійно закидають, що вони не патріотичні, що їхні публікації використовує ворог. Проте я певен, що фактичне використання цих старих радянських рудиментарних практик, які є практиками «руського мира», тягне країну назад, до нього, і віддаляє нашу перемогу в цьому двобої з Росією. Виграти цю війну може тільки справді вільна демократична Україна. Залишаючись патерналістською авторитарною державою, ми не зможемо подолати таку ж саму російську державу, значно більшу за усіма параметрами.

1.4. Держава без правосуддя?

«Що є держава без правосуддя? Згряя розбійників, та й годі» — Ці слова написані ще в V сторіччі Блаженним Августином (360 – 436). І ось незалежна, демократична, правова держава Україна впевнено йде цим шляхом у XXI сторіччі. Такий висновок напрашується, коли бачиш введені Указами Президента санкції за рішеннями РНБО.

Закон «Про санкції» не містить чітких правових вказівок, що їх можна застосовувати щодо громадян України та українських юридичних осіб. Єдина можливість для цього вбачається у тлумаченні вислову «а також суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність», оскільки ними можуть бути й громадяни України та українські юридичні особи. Проте у таких випадках мусять бути неспростовні докази причетності до терористичної діяльності. Одне слово, запроваджуючи практику санкцій, керівництво держави виявляє цілковиту недовіру до національної правоохоронної та судової систем, які, на його думку, нездатні кваліфікувати правопорушення, зібрати докази і довести справу до законного та справедливого рішення суду, ухваленого в змагальному процесі. Зокрема, саме так треба було вчинити щодо причетності Віктора Медведчука й Тараса Козака до терористичної

¹²⁴ http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraineNov2017-Feb2018_UKR.pdf

діяльності. Без цього накладені санкції можуть дорого обійтися українській державі, оскільки рішення Європейського суду з прав людини, до якого подався Медведчук, може бути не таким, як цього сподівається українське керівництво. Програш України у цій справі може негативно відбитися на перспективах проєвропейських політичних сил.

Застосування санкцій щодо Віктора Медведчука отримало загалом схвальний відгук у суспільстві – і ми також вітали б законне притягнення його до кримінальної відповідальності за наявності відповідних доказів. Проте спочатку застосували санкції, порушуючи принципи права, і тільки потім відкрили кримінальне провадження. Хто заважав закрити антиукраїнські канали засобами Національної ради з питань телебачення та радіомовлення або в межах забезпечення кримінального провадження?

У рішеннях РНБО від 2 та 15 квітня, 14 травня, 18 червня щодо санкцій відносно громадян України містяться численні правопорушення. Це, зокрема, незаконне позбавлення українського громадянства, примусове виселення з країни попри те, що підсанкційні особи мають в Україні сім'ї, члени яких є громадянами України, тощо. Проте особливо вражає те, що до санкційних списків потрапило щонайменше 8 учасників бойових дій, які воювали у складі добровольчих батальйонів за Україну в 2014-2015 рр. Такі дії держави щодо своїх захисників є просто аморальними! В результаті таких дій держави, громадяни РФ, які захищали Україну від агресора зі зброєю в руках, залишаються просто екстериторіальними, отже порушується їх фундаментальне право на притулок. До Росії вони вочевидь повернутися не можуть, там на них очікують катування і смерть, а виїхати до іншої країни і одержати там притулок з отриманим за рішенням РНБО статусом вони не зможуть. Проте, незважаючи на протести правозахисників, із санкційного списку їх не видаляють.

Суворі та репресивні заходи, які застосовуються безстроково та порушують права людини, є не обмежувальними, а каральними. Отже, в ситуації застосування таких заходів держава має забезпечити дотримання низки гарантій, зокрема, ніякого покарання без закону, право на справедливий судовий розгляд судом, встановлений законом, дотримання принципу презумпції невинуватості, право бути негайно і детально проінформованим про характер і причини обвинувачення, право на ефективний засіб правового захисту, право на повагу до приватного і сімейного життя, право мирно розпоряджатися власним майном тощо. Проте в ситуації із застосуванням цих санкцій жодна з цих гарантій не була дотримана.

1.5. Висновки

Я розглянув лише декілька важливих проблем в царині прав людини і сподіваюсь, що довів справедливість тези, що ситуація з правами людини щонайменше у цих проблемах – тривожна. Виникає питання: невже не було нічого доброго і на що тоді сподіватися?

Оскільки маємо владу, яка не хоче до нас дослухатися, то слід фокусуватися на роботу в судах і вигравати якомога більше справ, більше звертатися до міжнародних установ. Досвід показує, що до пропозицій міжнародних організацій наша влада уважна. Окрім того, слід ставати в опозицію до влади у принципових правових питаннях – дотримання принципів права, захищати від цькування суди, доводити, що ігнорування права на догоду політичної доцільності – це шлях до поразки, і відбудовувати відповідну комунікацію з суспільством.

Звичайно, були окремі позитивні моменти, але більшість з них стосується роботи правозахисників та офісу парламентського Уповноваженого з прав людини – допомога жертвам порушень прав людини, виграні справи в національних судах та Європейському

суді, адвокація рішень та висновків міжнародних організацій, але не було системних змін на краще в жодній царині, не було загального поступу.

Знову влада ігнорує право, права людини, свої політичні й юридичні обов'язки, і не звертає увагу на критику з цього приводу.

І я знову змушений попереджати, як у 2010–2013 рр., що або Президент і його партія рішуче змінять все ж таки свою внутрішню політику, або на всіх очікує нищівне фіаско.

2. Державна політика щодо прав людини на підконтрольних уряду України територіях

Тетяна Печончик, Голова правління Центру прав людини ZMINA

Поряд з певним прогресом у вирішенні питань з правами людини, низка рішень нової влади були руйнівними з точки зору верховенства права та прав людини, включно, зокрема, зі [свавільною санкційною практикою](#) РНБО щодо «контрабандистів» та «злочинів у законі», що не відповідає закону про санкції; спроби змінити суддів Конституційного Суду у [неконституційний спосіб](#); ухвалення президентського законопроекту №5599 про олігархів, норми якого [суперечать](#) Конституції та міжнародним стандартам прав людини; необґрунтовані обмеження у зв'язку із пандемією COVID-19 (зокрема щодо [виїзду](#) українців за кордон, [перетину](#) лінії розмежування / адмінкордону з окупованими територіями, заборона відвідувати парки, сквери та інші місця на відкритому повітрі); системні проблеми із правом на справедливий суд через незавершену реформу поліції, прокуратури і судів; недостатню протидію тортурам і жорсткому поводженню в місцях несвободи; проблеми із наданням притулку в Україні та практику свавільних видворень іноземців без можливості оскарження та ін.

2.1. Стан справ у сфері прав людини в Україні на 2019 рік

Оцінюючи 2018 рік, міжнародна правозахисна організація Freedom House визнала Україну частково вільною країною в рейтингу «Свобода у світі – 2019». Україна отримала за загальною шкалою свободи 60 балів зі 100. Такі сусіди, як Росія, Білорусь та Молдова, отримали 20, 19 (невільні країни) та 58 балів відповідно. Водночас країни Європейського Союзу, що безпосередньо межують з Україною, мали значно вищі бали: Польща – 84, Словаччина – 88, Румунія – 81 та Угорщина – 70. Під час оцінювання України укладачі рейтингу врахували погіршення дотримання громадянських свобод, зокрема, введене електронне декларування для антикорупційних активістів (було скасовано Конституційним Судом України пізніше, у червні 2019 року), збільшення нападів на активістів та їх неналежне розслідування, напади на ромів з боку радикальних груп, погрози і насильство стосовно ЛГБТ-спільноти та феміністичних ініціатив, перешкоди в проведенні мирних зібрань тощо.

Через рік після обрання президентом, у 2015 році, Петро Порошенко підписав Указ «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини». Вперше в історії України був прийнятий системний документ, покликаний інтегрувати цінності прав людини в різні сфери державної політики. На виконання Нацстратегії уряд розробив і прийняв план дій на

2015-2020 роки, який містив широкий перелік різних заходів. Однак, за даними Мін'юсту, станом на 2020 рік план виконали всього на 55% (331 із 604 запланованих заходів). Своєю чергою в Українській Гельсінській спілці з прав людини виконаними вважали лише 28% заходів. Найбільший прогрес зафіксовано за напрямами забезпечення прав учасників антитерористичної операції (виконано на 53%), захисту прав внутрішньо переміщених осіб (52%) та протидії домашньому насильству (47%).

Також у 2018 році Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини була обрана Людмила Денісова, яка змінила на цій посаді Валерію Лутковську. Процедура обрання нового Омбудсмана була заполітизованою та [викликала критику](#) з боку правозахисних і міжнародних організацій. У 2019 році ряд правозахисних організацій [закликали](#) розслідувати інформацію про можливе вчинення корупційних дій Людмилою Денісовою, або [вимагали](#) від неї піти у відставку. Ні того, ні іншого не сталося.

2.2. Декларації та наміри нової влади у сфері прав людини

У передвиборній [програмі](#) кандидат у президенти Володимир Зеленський обіцяв повернути довіру і повагу до суду; у простих спорах задіювати мирових суддів, які обираються народом, а для кримінальних злочинів ввести дієвий суд присяжних. Також у програмі було сказано про формування прозорого ринку землі, а публічно Володимир Зеленський виступав за зняття мораторію на продаж сільгоспугідь. Що стосується соціально-економічних та екологічних прав, Зеленський обіцяв запровадження страхової медицини, принципу «гроші ходять за талановитим студентом», перехід від солідарної до накопичувальної пенсійної системи, монетизацію пільг і субсидій, сортування та переробку сміття, відмову від пластику, контроль забрудненням річок тощо.

[Програмі](#) політичної партії «Слуга народу», яка отримала монобільшість у парламенті, [бракувало системності](#), а певні напрямки виглядали як вибіркового набір заходів або були сформульовані таким чином, що потенційно могли стати як шляхом розвитку, так і шляхом занепаду й навіть згорання демократії. Загалом програма партії не була надто орієнтована на права людини, хоча й містила певні позитивні кроки в цій сфері для покращення захисту окремих прав (наприклад, монетизація пільг та аудит системи соціального забезпечення; стимули задля будівництва сміттєпереробних заводів; інформаційна реінтеграція мешканців окупованих територій тощо). Інші передвиборні обіцянки, наприклад, які стосувалися свободи слова («*позбавимо власників медіа можливості впливати на те, що говорять чи пишуть журналісти*»), теж виглядали позитивно, але, як показала практика, спосіб їх реалізації виявився сумнівним. Що стосується верховенства права, то низка положень програми партії «Слуга народу» (такі як перезавантаження Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів, зменшення розміру судового збору, очищення та перезавантаження прокуратури, перезапуск неефективних чи скомпрометованих антикорупційних органів тощо) можуть бути як позитивними, так і глибоко негативними, адже все залежить від деталей та способів, як буде реалізована та чи інша передвиборча обіцянка.

2.3. Позитивні дії нової влади у сфері прав людини

У березні 2021 року президент Володимир Зеленський [затвердив](#) оновлену Національну стратегію у сфері прав людини, а в червні Кабмін [схвалив](#) план дій з її реалізації на 2021-2023 роки, який, однак, [критикували](#) правозахисники через невелику кількість заходів та формальні індикатори їх виконання: навіть якщо план дій буде виконано на 100%, це не дозволить досягнути цілей, зазначених у стратегії. З іншого боку, наміри нової влади щодо продовження імплементації Нацстратегії можна оцінити схвально.

Нижче також розглянемо кілька важливих позитивних змін у сфері прав людини, які сталися протягом 2019-2021 років.

2.3.1. Захист прав людини у зв'язку зі збройним конфліктом

Найбільших успіхів було досягнуто у сфері захисту прав людини у зв'язку із російською збройною агресією та окупацією частини територій України. Державна політика у цій сфері нарешті набула рис системності та почали вирішуватися задовнені проблеми, а деокупація та реінтеграція окупованих територій були заявлені в порядку денному як пріоритетні.

У 2019 році, після формування нового парламенту, фокус роботи Комітету ВР з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин був розширений питаннями деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій. Відбулися зміни у структурі уряду. У вересні 2019 року Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (МТОТ) було реорганізовано шляхом об'єднання з Міністерством у справах ветеранів України. Попри відсутність підтримки цього рішення як серед ветеранської спільноти, так і серед переселенців, новостворене міністерство досягло прогресу у розв'язанні низки проблем, які не вирішувалися роками: спрощення порядку перетину лінії розмежування та адміністративного кордону з окупованим Кримом дітьми, ремонт та обладнання сервісних зон на КПВВ, затвердження списку товарів, заборонених для перевезення на тимчасово окуповані території Донбасу (замість списку дозволених) та інші. Замість відновлення МТОТ було створене Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, очільник якого, Олексій Резніков, отримав в уряді посаду віце-прем'єр-міністра, що відповідало рекомендаціям громадських організацій та переводило вирішення питання реінтеграції на новий політичний рівень.

Позиція президента в питанні реінтеграції також була посилена. По-перше, своїм указом Володимир Зеленський розширив завдання Представництва Президента України в АР Крим, зокрема, закріпив за ним розробку стратегічних програмних документів з питань деокупації та реінтеграції Криму. По-друге, президент створив Комісію з питань правової реформи, одна з робочих груп якої опікується питаннями реінтеграції. У березні 2021 р. затвердив Стратегію деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, а у вересні уряд затвердив план заходів до цієї стратегії.

Втім, відповідної стратегії щодо окупованих територій у Донецькій та Луганській областях розроблено не було.

Відбувся успішний запуск [Кримської платформи](#) – ініційованого Україною нового міжнародного консультаційно-координаційного формату. Крім головної мети – деокупації Криму та повернення його Україні мирним шляхом – Платформа спрямована, зокрема, на

запобігання порушенням прав людини та захисту жертв окупаційного режиму. На інавгураційний саміт платформ 23 серпня 2021 року до Києва приїхали представники 47 держав та міжнародних організацій. Запуск Кримської платформи відповідає на багаторічні заклики правозахисних організацій ініціювати подібний формат.

Верховна Рада прийняла низку позитивних законопроектів, які прямо впливають на життя людей в окупації і до ухвалення яких багато років [закликали](#) правозахисні організації. У 2020 році був [спрощений](#) порядок вступу до закладів вищої освіти абітурієнтів з окупованих територій. Раніше вони могли вступати через освітні центри «Донбас-Україна», «Крим-Україна» на бюджетні місця без необхідності складання ЗНО до доволі обмеженого кола українських університетів. У 2020 році ці обмеження зняли, і близько 200 університетів відчинили свої двері для вступників із Криму і Донбасу.

Влітку 2021 року парламент надав статус корінного народу кримським татарам, караїмам та кримчакам, прийнявши закон про корінні народи. До цього існувала лише заява Верховної Ради від березня 2014 року щодо визнання кримськотатарського народу як корінного, однак не були законодавчо закріплені права корінних народів та правовий статус їх представницьких органів.

Також було виправлено помилку попередньої влади і скасовано дискримінаційний статус нерезидентів для кримчан, після рішення Верховної ради у 2014 році створити на окупованій території вільну економічну зону Крим, із визнанням кримчан нерезидентами в податковій і митній сферах, а за рішенням Національного банку України — ще й у банківській, без доступу до всіх видів банківських послуг. Ці рішення про визнання кримчан нерезидентами було скасовано.

Крім того, були [скасовані штрафи](#) для жителів окупованих територій України за порушення порядку в'їзду/виїзду з цих територій, коли вони в умовах перекритих КПВВ (особливо в період локдаунів у зв'язку із COVID-19) намагалися в'їхати в Україну через територію Російської Федерації. Особливо гостро це питання стояло в період вступної кампанії, коли діти з окупованих територій мали виїжджати й подавати документи для вступу до закладів вищої освіти за спрощеною процедурою.

Нарешті у вересні 2021 року Володимир Зеленський вніс до Верховної Ради як невідкладні три законопроекти про соціальний і правовий захист в'язнів Кремля та членів їхніх сімей (№6104, №6105 та 6106), які без перебільшення можна назвати [довгоочікуваними](#), адже політв'язні, їхні родичі, правозахисники чекали на це понад п'ять років.

Станом на 1 жовтня 2021 року 321 людину, звільнену з російського полону в період 2014–2019 років, визнано позбавленою особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Крім того, за даними правозахисних організацій, щонайменше 120 українських політв'язнів досі перебувають у місцях позбавлення / обмеження свободи на території Російської Федерації та окупованого нею Криму, а також принаймні 270 військових і цивільних заручників утримуються на території так званих «ДНР» та «ЛНР». Усі ці люди потребують підтримки та захисту держави. Хоча держава раніше вже надавала певну допомогу таким особам та їхнім родинам через урядові механізми, утім, по-перше, це не було гарантовано законом, а по-друге, не було системного підходу до такої підтримки.

2.3.2. Вдосконалення виборчого законодавства

Наприкінці 2019 року парламент прийняв, а президент підписав новий **Виборчий кодекс**, який передбачає пропорційну систему виборів з відкритими списками. Документ

містить низку змін, внесення яких домагалися правозахисні організації. Так, внутрішньо переміщені особи, а також трудові мігранти отримали право голосу на місцевих виборах там, де фактично живуть, а не за місцем реєстрації. Крім того, Виборчий кодекс зобов'язав політичні сили при формуванні партійних списків дотримуватися гендерного балансу: в кожній п'ятірці кандидатів має бути не менш ніж дві особи кожної статі. Також нові правила мають покращити доступність виборчого процесу для людей з інвалідністю.

Завдяки новим нормам, за даними Державного реєстру виборців, у 2020 році 100 тисяч громадян [змінити виборчу адресу](#) і проголосували на місцевих виборах за місцем фактичного мешкання, а не за місцем «прописки». Водночас, за [даними](#) дослідження CEDOS і ZMINA, в цілому в Україні близько 5,5 млн дорослого населення живуть не за місцем реєстрації (або не мають реєстрації взагалі), а тому загальна кількість людей, які змінили виборчу адресу, становить менше 2% з тих, хто міг би це зробити. Утім, усунення системної перешкоди на шляху реалізації виборчих прав громадян стало важливим маркером, зокрема і з точки зору інтеграції внутрішньо переміщених осіб у приймаючі громади.

Завдяки запровадженню 40-відсотковим гендерним квотам 100 тисяч жінок були зареєстровані в списках політичних партій і брали участь у місцевих виборах. За даними Українського жіночого фонду, до обласних рад пройшли 28% жінок, а до міських рад двадцяти великих міст – 30%. При цьому зберігалася тенденція: що нижчого рівня орган місцевого самоврядування, то більше в ньому жінок. Так, в Україні 32 жінки очолили міські громади, 70 жінок – селищні громади й 130 – сільські громади, і жодна жінка не очолила обласного центру. Такі дані свідчать, що [квоти спрацювали](#), хоча й не максимально ефективно. Попри це, запровадження квот стало важливим кроком суспільства на шляху до збільшення політичної участі жінок та рівного представництва обох статей під час ухвалення рішень.

2.3.3. Скасування мораторію на продаж землі

31 березня 2020 року Верховна Рада ухвалила закон про обіг земель сільськогосподарського призначення, згідно з яким з 1 липня 2021 року був скасований мораторій на продаж аграрної землі, який діяв в Україні з 2001 року, а земля стала предметом купівлі-продажу. Цей мораторій порушував право власності, яке захищене статтею 1 Першого протоколу до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (див. також [рішення](#) Європейського суду з прав людини «Зеленчук і Цицюра проти України» (2018 рік). Зняття мораторію було однією з вимог правозахисників до новообраних президента і парламенту Мораторій призвів до формування тіньового ринку землі та корупції. За час існування мораторію близько півтора мільйона землевласників померли, так і не скориставшись своїм правом розпоряджатися землею.

2.3.4. Врегулювання статусу осіб без громадянства

У 2020 році Україна нарешті врегулювала статус осіб, які не мають паспортів (апатридів) і через це позбавлені можливості реалізувати низку прав. Більшість із них – це члени ромських громад, діти, народжені на окупованих територіях, безпритульні особи, люди похилого віку, які є власниками радянських паспортів (переважно в сільській місцевості), та засуджені особи. За оцінкою Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), станом на 2020 рік в Україні проживало близько 40 тисяч осіб без громадянства та осіб під загрозою безгромадянства. У 2013 році Україна приєдналася до Конвенції ООН 1954 року про статус осіб без громадянства і до Конвенції ООН 1961 року

про скорочення безгромадянства. Однак протягом семи наступних років нормативно-правова база країни з цього питання не була погоджена з її положеннями. УВКБ ООН та правозахисні організації неодноразово закликали українську владу розв'язати проблему осіб без громадянства. Ухвалені у червні 2020 року зміни до законодавства встановлюють процедуру визнання особою без громадянства, дають змогу таким людям законно перебувати на території України, отримати посвідку на тимчасове проживання та посвідчення для виїзду за кордон, легально працювати, навчатися та отримувати медичну допомогу, безоплатну вторинну правову допомогу тощо.

2.4. *Негативні дії нової влади у сфері прав людини*

Низка рішень нової влади були руйнівними з точки зору верховенства права та прав людини, включно, зокрема, із свавільною санкційною практикою РНБО щодо «контрабандистів» та «злочинців у законі», що не відповідає закону про санкції; спроби змінити суддів Конституційного Суду у неконституційний спосіб; ухвалення президентського законопроекту №5599 про олігархів, норми якого суперечать Конституції та міжнародним стандартам прав людини; необґрунтовані обмеження у зв'язку із пандемією COVID-19 (зокрема щодо виїзду українців за кордон, перетину лінії розмежування / адмінкордону з окупованими територіями, заборона відвідувати парки, сквери та інші місця на відкритому повітрі); системні проблеми із правом на справедливий суд через незавершену реформу поліції, прокуратури і судів; недостатню протидію тортурам і жорсткому поводженню в місцях несвободи; проблеми із наданням притулку в Україні та практику свавільних видворень іноземців без можливості оскарження та ін.

2.5. *Пропозиції та рекомендації від правозахисних організацій*

Поряд з певним прогресом у вирішенні питань з правами людини, кількість проблем у сфері дотримання прав людини в Україні лишається нерозв'язаною, враховуючи і ті, які правозахисні організації піднімали як невідкладні. Так, у липні 2019 року Коаліція «Правозахисний порядок денний» назвала 13 завдань для нової влади, що мають поліпшити становище прав людини в Україні. З них проігнорованими залишаються такі пункти:

- ухвалити розроблені Конституційною комісією зміни до розділу II Конституції України про прав та основоположних свобод людини та громадянина;

- продемонструвати готовність боротися з безкарністю та ратифікувати Римський статут і Стамбульську конвенцію;

- розробити та ухвалити закон щодо щорічного звітування правоохоронних органів у парламенті про обсяги та результати застосування слідчо-розшукових та оперативно-розшукових дій;

- спрямувати законодавче забезпечення пенітенціарної реформи на захист прав позбавлених волі;

- внести зміни до закону про Уповноваженого ВР з прав людини для вдосконалення процедури обрання та посилення гарантій незалежності цього інституту; створити інституційний механізм для постійної співпраці із правозахисними організаціями.

Інші рекомендації, озвучені правозахисниками, перебувають у стані виконання, а саме:

ухвалити закон про воєнних злочинців, гармонізувавши українське кримінальне законодавство із вимогами міжнародного права (відповідний законопроект №2689 прийнято парламентом ще у травні 2021 року, однак всупереч Конституції президент Зеленський [досі його не підписав](#));

реформувати Службу безпеки України (відповідний законопроект №3196-д розглядається в парламенті, правозахисні організації мають до нього ряд [критичних зауважень](#));

внести зміни до адміністративного і кримінального кодексів для вдосконалення механізмів притягнення до відповідальності за дискримінацію і злочини ненависті (законопроект №5488 внесений урядом до ВР, правозахисні організації [підтримують](#) його прийняття за умови [внесення змін](#));

спростити систему реєстрації місця проживання (парламент розглядає законопроект про онлайн-прописку №5463, проте не змінено ключовий принцип – як і раніше, реєстрація місця проживання [лишається дозвільною](#), а не повідомною);

ухвалити зміни до Кримінального процесуального кодексу щодо суду присяжних (уряд зареєстрував у Верховній Раді України ряд законопроектів щодо суду присяжних, правозахисні організації їх підтримують за умови доопрацювання);

ухвалити національну модель перехідного правосуддя (уряд подав до ВР законопроект №5844, розроблений Мінреінтеграції, правозахисники мають до нього [низку застережень](#) і вважають, що його ухвалення в такому вигляді заподіє більше шкоди, ніж принесе користі);

врегулювати законодавчо правовий статус та гарантії соціального захисту українців, незаконно позбавлених волі на окупованих територіях і на території РФ (президент [подав](#) відповідний законопроект до парламенту у вересні 2021 року).

3. Державна політика щодо прав людини в окупованому Криму та на непідконтрольних уряду територіях сходу України

Олександра Матвійчук, голова правління Центру громадянських свобод

У 2014 році обов'язок захищати права людини в умовах збройної агресії Російської Федерації випало непідготовленій до такого виклику державній машині. До всього ситуацію ускладнювало недосконале українське національне законодавство, яке не відповідає міжнародному гуманітарному та міжнародному кримінальному праву. Разом з тим, по проходженню восьми років можна зробити висновок, що як тоді, так і зараз, це питання не входить до пріоритетів державної політики. Попри вагомі зрушення у вигляді розробки концептуальних документів чи започаткування Кримської платформи, ціла низка гострих питань лишається без належної уваги, що змушує сумніватися у щирості намірів української влади захищати права людей, які постраждали внаслідок війни та окупації.

3.1. Стан справ з правами людини на непідконтрольних територіях на 2019 рік

Окупація Криму Російською Федерацією та гібридна війна на Донбасі призвела до масових порушень прав людини. Україна втратила контроль над Автономною Республікою Крим та містом Севастополя, а також частиною Донецької та Луганської областей, де сукупно проживають близько п'яти з половиною мільйонів населення. У річних звітах Канцелярії прокурора Міжнародного кримінального суду йдеться про вчинені в рамках збройного конфлікту воєнні злочини: умисне вбивство, катування і нелюдське поводження, зґвалтування та інші форми сексуального насильства, умисні напади на цивільних осіб, цивільні об'єкти і об'єкти, що знаходяться під захистом тощо. Правозахисні організації задокументували насильницькі зникнення, використання охоронюваних осіб в якості «живих щитів», переслідування ідентифікованих груп (роми, члени ЛГБТ-спільноти, віряни окремих конфесій), примусові переміщення населення з Криму, злочини проти ув'язнених, які перебувають під вартою в установах на непідконтрольній уряду території Донбасу.

У травні 2015 року Україна ухвалила [постанову](#) про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Документ визначає, що повну відповідальність за дотримання прав людини на цих територіях несе Російська Федерація до «до моменту виведення усіх незаконних збройних формувань, [...] відновлення повного контролю України за державним кордоном України, відновлення конституційного ладу та порядку на окупованій території України».

Ця дерогація (тимчасовий відступ від зобов'язань) стосувалася прав людини, передбачених пунктом 3 статті 2 (право на забезпечення правового захисту), статтями 9 (право на свободу та особисту недоторканність), 12 (право на вільне пересування і свобода вибору місця проживання), 14 (право на справедливий і публічний розгляд справи компетентним, незалежним і безстороннім судом) і 17 (право на повагу до приватного і сімейного життя) Пакту про громадянські і політичні права, а також статтями 5 (право на свободу та особисту недоторканність), 6 (право на справедливий суд), 8 (право на повагу до приватного і сімейного життя) і 13 (право на ефективний засіб юридичного захисту) Конвенції про захист прав людини.

Зрозуміло, що Україна не має дієвих інструментів впливу на ситуацію із захистом прав людини на тимчасово окупованих українських територіях. Водночас, правильні гасла «Крим – це Україна» та «Донбас – це Україна» потрібно підкріплювати реальними діями. Натомість державна політика щодо цих територій фактично була відсутня. Це призводило до того, що законодавчі акти та управлінські рішення часто мали взаємно заперечливий характер. Окремі заходи навпаки викликали озлоблення у власного населення, як-от, закриття без жодного попередження лінії розмежування у зв'язку із пандемією COVID-19.

3.2. Позитивні дії нової влади

Ця ситуація почала потроху виправлятися завдяки підготовці до установчого саміту Кримської платформи у Києві. У березні 2021 року була ухвалена [Стратегія](#) деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, яка визначила пріоритети для держави щодо захисту прав людини, порушених

внаслідок тимчасової окупації Кримського півострова. На виконання стратегії уряд мав у тримісячний термін розробити та затвердити план заходів, що станом на середину вересня 2021 досі не відбулося.

У серпні 2021 року у парламенті був зареєстрований урядовий законопроект про державні засади політики перехідного періоду р.н. 5844, робота над який розпочалася ще у вересні 2020 року. За задумом авторів документ ставить за важливе завдання «запровадження інструментів стратегічного планування й закріплення основних цінностей для державної політики перехідного періоду: пріоритет людини (її гідності, прав і свобод) в поєднанні з недоторканністю державного суверенітету та територіальної цілісності». Водночас до тексту існує ціла низка критичних зауважень правозахисних організацій та експертів.

3.3. Подолання безкарності за порушення прав людини на непідконтрольних територіях

На цілу низку проблем Україна об'єктивно не може вплинути, зокрема через відсутність доступу до непідконтрольних уряду територій. Зрозуміло, що там неможливе проведення ефективного розслідування з оглядом місця злочину, допитом підозрюваних та/або свідків, збором речових доказів, арештом обвинувачених тощо. Водночас чимало проблем знаходяться в безпосередній компетенції органів державної влади, і з огляду на це мали би бути вирішені.

Насамперед, мова йде про приведення національного кримінального законодавства у відповідність до міжнародного гуманітарного та міжнародного кримінального права. Кримінальний кодекс України не передбачає відповідальності за злочини проти людяності, а воєнні злочини виписані у вигляді абстрактної бланкетної норми, що майже унеможливує її застосування на практиці. З огляду на це частина злочинів, які мають ознаки воєнних злочинів чи злочинів проти людяності, були кваліфіковані як загальнокримінальні злочини, наприклад, як злочини проти особи чи злочини проти громадської безпеки. Водночас така кваліфікація не відображає природу міжнародних злочинів та тягне за собою низку правових наслідків, таких як менші строки покарання, необхідність врахування строків давності, можливість застосування амністії тощо.

Для вирішення цієї проблеми у парламенті був зареєстрований законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм міжнародного кримінального та гуманітарного права» р.н. 2689. Після тривалої публічної кампанії правозахисних організацій парламент ухвалив документ в цілому у травні 2021 року та направив на підпис Президенту України. Минуло більше трьох місяців, однак законопроект станом на середину вересня 2021 року досі перебуває «на підписі у Президента». Фактично Володимир Зеленський вже у 6 разів перевищив законний термін, коли за Конституцією мала бути вирішена доля цього документу.

Однак самі лише зміни до законодавства не матимуть належного ефекту без інституційної розбудови та належного забезпечення національної системи збору доказів та здійснення розслідування щодо злочинів, вчинених в умовах збройного конфлікту, та підвищення потенціалу національної судової системи щодо відправлення правосуддя у таких справах. Для цього належить вирішити проблеми кадрового голоду та перезавантаженості кримінальними провадженнями органів слідства та слідчих підрозділів поліції, відсутності

координації між правоохоронними органами загалом та всередині самих органів, недоукомплектованості судів Донецької та Луганської областей, незадовільних умов роботи та матеріально-технічного забезпечення, а також гарантій безпеки, житлових та інших побутових потреб.

За [даними](#) Генеральної прокуратури, починаючи із 2014 року на території України зареєстровано майже 30 тисяч кримінальних правопорушень, вчинених в умовах збройного конфлікту та пов'язаних із збройною агресією Росії проти України. За шість останніх років завершено розслідування та направлено до суду понад 6,5 тис. кримінальних проваджень. У 2021 році понад 500 кримінальних правопорушень цієї категорії були розслідувані, і обвинувальні акти скеровано до суду. Розслідування ще понад 19 тисяч злочинів, вчинених в умовах збройного конфлікту, ще триває. Проте як виглядає, із них тільки близько 360 кримінальних проваджень [були відкриті](#) за фактом порушення законів та звичаїв війни (ч. 1 ст. 438 КК України).

Водночас за інформацією правозахисних організацій гостро стоїть проблема ефективності розслідування тяжких злочинів, зокрема, вбивства, катування, незаконного позбавлення свободи та незаконного утримання під вартою як на непідконтрольній, так і на підконтрольній українському уряду території.

Значним кроком у цьому напрямі стало створення у жовтні 2019 року Департаменту нагляду за кримінальними провадженнями щодо злочинів, скоєних в умовах збройного конфлікту у Генеральній прокуратурі. Курування цим департаментом здійснював заступник Генерального прокурора Гюндуз Мамедов, який розробив стратегію розслідування воєнних злочинів, створив дзеркальні управління в обласних прокуратурах, налагодив постійну співпрацю із громадськістю, підготував декілька спільних з правозахисними організаціями подань до Міжнародного кримінального суду. У червні 2021 року попри видимі досягнення в роботі Гюндуз Мамедов був усунений від курування цим департаментом наказом Генерального прокурора. Володимир Зеленський [назвав](#) це особистим рішенням Ірини Венедіктової.

3.4. Робота для звільнення незаконно ув'язнених людей

У вересні 2019 року в Україну повернувся український режисер Олег Сенцов та ще 34 людини, які були позбавлені волі за політичними мотивами в Росії та окупованому Криму. У грудні 2019 року вдалося звільнити 76 людей, які перебували у незаконному ув'язненні на території окупованого Донбасу. Після цих обмінів і станом до середини вересня 2021 року жодних зрушень у питанні звільнення незаконно ув'язнених немає. За даними правозахисних організацій щонайменше 127 людей позбавлені волі за політичними мотивами в Росії та окупованому Криму. Тільки за офіційними даними близько 300 людей на території окупованого Донбасу знаходяться у статусі військовополонених та цивільних заручників. Але всі ці цифри – тільки верхівка айсбергу, точної кількості незаконно позбавлених волі людей на цих територіях невідома.

За ці роки для потреб обмінів були застосовані різні юридичні механізми в межах кримінального і кримінального процесуального права, такі як закриття провадження з подальшим скасуванням постанови слідчого прокурором, звільнення з-під варти з наступним оголошенням у розшук, ухвалення вироків на підставі угод без позбавлення волі, винесення рішення про помилування тощо. По факту це має наслідком звільнення винних у вчиненні

основних злочинів за міжнародним правом в обмін на незаконно утримуваних військовополонених та цивільних заручників.

Російська Федерація використовує незаконно ув'язнених людей для тиску на Україну щоб досягти конкретних геополітичних цілей. Кремль послідовно вимагає внесення змін до Конституції, проведення виборів на сході, тотальної амністії воєнним злочинцям, відновлення водопостачання до окупованого Криму тощо. Так, у вересні 2019 Україна була змушена відпустити фігуранта справи збиття малайзійського боїнгу Володимира Цемаха, а в грудні 2019 – 5 бійців Беркуту, судовий розгляд над якими у справі про вбивство 48 учасників Майдану на вулиці Інститутській добігав свого кінця.

Якщо з огляду на запит суспільства українська влада постійно ставить питання про звільнення політв'язнів та полонених на міжнародному рівні, то долі людей, які не мають цих статусів та в силу різних причин опинилися в місцях несвободи на окупованих територіях їй мало цікавить — хоча їхня кількість вимірюється тисячами. До того ж на законодавчому рівні досі не вирішені питання соціального та іншого захисту людей та членів їхніх родин, які ніби й знаходяться у фокусі української влади. Адже як свідчать згадані вище обміни, питання надання медичної допомоги, вирішення житлових та інших проблем досі вирішуються в режимі ручного керування тих чи інших посадових осіб.

За ці роки не зрушила з мертвої точки проблема розшуку безвісти зниклих осіб. Ще три роки тому був ухвалений [закон](#) про правовий статус осіб, які зникли безвісти. Документ передбачає створення відповідної Комісії, на яку покладається ведення єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, проте ця Комісія так і не запрацювала, тож родини безвісти зниклих досі самотужки здійснюють пошук своїх рідних.

Якщо говорити про інші категорії людей, які постраждали внаслідок збройного конфлікту, то досі не створений державний реєстр цивільних жертв конфлікту, не отримують допомоги родини цивільних вбитих та поранених, не вирішено питання допомоги родинам цивільних жертв на непідконтрольній території.

3.5. Невирішені соціально-економічні питання

У листопаді 2014 року український уряд припинив виплату пенсій на непідконтрольних йому частині Донецької та Луганської областей. Відтоді мешканці цих регіонів для отримання пенсій змушені реєструватися на урядовій території як внутрішньо переміщені особи та регулярно їздити через лінію розмежування аби особисто отримати належні їм виплати.

Попри те, що неможливість здійснення пенсійних виплат на окупованій території України не викликає сумнівів, але існуючий механізм отримання пенсійних виплат для мешканців окупованих територій дискримінаційний. До всього Human Rights Watch [звертає увагу](#) на те, що пенсіонери, які через хворобу, інвалідність або похилий вік є маломобільними, стикаються з серйозними труднощами у доступі до пенсій, або ж не можуть їх отримати взагалі. Вирішити це питання покликаний законопроект про внесення змін до деяких законів України щодо реалізації права на пенсію р.н. 2083-д, який готується до повторного першого читання в парламенті.

Чимало гострих проблем лишається із захистом прав власності та інших речових прав осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії. Досі не врегульовані питання компенсацій за зруйноване житло та інше знищене чи пошкоджене майно внаслідок збройної агресії.

Державна політика має визначати розмір компенсації, механізм її надання, порядок оцінки та обстеження такого майна, створення реєстру зруйнованих цивільних об'єктів тощо.

3.6. Висновки

У 2014 році обов'язок захищати права людини в умовах збройної агресії Російської Федерації випало непідготовленій до такого виклику державній машині. До всього ситуацію ускладнювало недосконале українське національне законодавство, яке не відповідає міжнародному гуманітарному та міжнародному кримінальному праву. Разом з тим по проходженню восьми років можна зробити висновок, що як тоді, так і зараз, це питання не входить до пріоритетів державної політики. Попри вагомі зрушення у вигляді розробки концептуальних документів чи започаткування Кримської платформи, ціла низка гострих питань лишається без належної уваги, що змушує сумніватися у щирості намірів української влади захищати права людей, які постраждали внаслідок війни та окупації.

4. Громадянське суспільство: самоорганізація громадян, взаємодія з владою

Максим Лацуба, Український незалежний центр політичних досліджень

Нова влада до вересня 2021 року не мала окремої стратегії та політики щодо громадянського суспільства. Після виборів Президента і Верховної Ради значно ускладнилась комунікація ОГС з органами влади щодо проведення реформ. Фактично припинила свою роботу Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства при Президенті України; зупинилась реалізація Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016-2020 роки. Питання сприяння громадському активізму і розвитку громадянського суспільства мають незначний пріоритет для офісу Президента, для Уряду та парламентської монобільшості. Всі рішення в цій сфері відбуваються, якщо ініціатива організацій громадянського суспільства знизу зустрічала випадкову підтримку окремих політиків зверху. Головні проблеми для розвитку громадської активності, які не були вирішені попередньою владою, або залишаються, або посилюються. Системного діалогу влади та організацій громадянського суспільства не існує. Головним викликом для громадянського суспільства залишається кримінальні напади на громадських активістів з метою залякати або вбити. Кількість нападів та інших видів переслідування громадських активістів на підконтрольній Уряду України території постійно зростає (101 у 2020 році порівняно з 87 у 2019 році, згідно з даними Центру прав людини ZMINA). Більшість з них належно не розслідували. Найбільшою законодавчою проблемою залишається несприятлива податкова система для благодійництва, волонтерства і економічної діяльності ОГС. Практично всі позитивні кроки до діалогу з громадянським суспільством – затверджена у вересні 2021 р. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки; поданий «Слугами народу» та прийнятий ВРУ закон «Про основні засади молодіжної політики», який зобов'язує Уряд надавати молодіжним і дитячим ГО гранти, закликає органи влади максимально залучати молодь до консультацій і

вироблення рішень; законопроект «Про публічні консультації», схвалений у першому читанні тощо – все це поки що не доведено до відчутної практичної реалізації.

4.1. Стан справ до 2019 року: проблеми, реформи, основні виклики

На початок 2019 року в Україні діє досить розгалужена мережа громадських і благодійних організацій, волонтерських ініціатив і активістів. Законодавче поле для громадянського суспільства загалом є сприятливим. Громадські організації і благодійні фонди можуть вільно обирати мету своєї діяльності і досить легко реєструватися в державних органах. На вищих щаблях влади існує діалог з представниками провідних громадських організацій та аналітичних центрів. Існує розвинута система волонтерських організацій, підтримана Президентом та Урядом, яка відіграла надважливу роль у підтримці боєздатності українських військових у перші роки агресії Росії. Працює Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства при Президентові України; хоч і повільно, здійснюється реалізація Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016-2020 роки.

Головним викликом для громадянського суспільства були кримінальні напади на громадських активістів з метою залякати або вбити. Згідно з даними Центру прав людини ZMINA у 2019 році таких нападів було 87. Правоохоронні органи слабо протидіяли і здійснювали розкриття цих злочинів, як правило, лише під сильним тиском громадської думки (справа і смерть Катерини Гандзюк).

Найбільшою законодавчою проблемою була несприятлива податкова система для благодійництва, волонтерства і економічної діяльності організованого громадянського суспільства (ОГС).

В цілому у 2019 році, відповідно до даних Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва (серпень), громадська активність продовжує знижуватися: лише 7,5% громадян відповіли, що залучені до активної громадської діяльності. Волонтерською діяльністю протягом 2019 року займалися 9 % громадян, це значно менше, ніж 2018 року (18 %), і менше, ніж 2017 року (12 %). Хоча довіра до громадських організацій зростає, зокрема волонтерських організацій (68 %), громадським організаціям – 46 %.

4.2. Декларації та наміри нової влади у сфері громадянського суспільства

Нова влада не мала програмних планів щодо громадянського суспільства. Вибірчі програми Президента Зеленського і партії «Слуга Народу» взагалі не вживаються терміни громадянське суспільство, громадська організація, волонтер, благодійництво, громадський активізм. Були лише обіцянки запровадити правові механізми народовладдя через референдуми, що розчиняло значення організацій громадянського суспільства (ОГС) у широкому розумінні народу та в ідеї прямої демократії.

У передвиборчій програмі кандидата в президенти Зеленського зазначалось: «Мій перший законопроект: «Про народовладдя». У ньому ми разом закріпимо механізм, за яким тільки Народ України буде формувати основні завдання для влади через референдуми та інші форми прямої демократії... Це повинно відбуватись із максимальним використанням новітніх технологій».

У передвиборчій програмі партія «Слуга Народу» згадує лише про загальні механізми залучення громадян до вироблення владних рішень: «Запровадимо механізм відкликання депутатів, які втратили довіру виборців. Створимо механізм народного вето на щойно ухвалені закони. Запровадимо механізми впливу громадян на рішення влади через референдуми. Посилимо можливості громадського контролю за судовою системою».

Вже як чинний Президент України В. Зеленський зробив спроби запустити декілька діалогових майданчиків з представниками громадянського суспільства.

У листопаді 2019 р. Указом №808 створена *Рада з питань свободи слова та захисту журналістів при Президентові України*, куди також увійшли представники ОГС. Цей консультативно-дорадчий орган був створений з метою забезпечення дотримання конституційного права на свободу слова, налагодження ефективної взаємодії державних органів, засобів масової інформації, інститутів громадянського суспільства, зокрема щодо запобігання перешкоджанню законній професійній діяльності журналістів. Рада має періодичні зібрання і частину рекомендацій ради були втілені у владних рішеннях.

У грудні 2019 року створена посада Уповноваженого Президента України з питань волонтерської діяльності, на яку була призначена Наталія Пушкарьова, однак ця інституція так і не розпочала активної діяльності.

Планувалося створити консультативно-дорадчий орган – Національний альянс волонтерів. Ці плани не здійснилися і розбудова системного діалогу зі спільнотою волонтерів зупинилася.

У 2019 році після виборів Президента і Верховної Ради значно ускладнилась комунікація ОГС з органами влади щодо проведення реформ. Фактично припинила свою роботу Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства при Президентові України; зупинилась реалізація Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016-2020 роки.

Значна кількість лідерів ОГС перейшли на роботу до органів державної влади або стали депутатами парламенту або органів місцевого самоврядування, залишивши кадровий дефіцит у громадських організаціях.

4.3. Дії нової влади у сфері громадянського суспільства

Нова влада до вересня 2021 року не мала окремої політики щодо громадянського суспільства. Питання сприяння громадському активізму і розвитку громадянського суспільства не було пріоритетом для уряду і парламентської більшості, офісу президента. Всі рішення в цій сфері відбувалися, якщо ініціатива організацій громадянського суспільства знизу зустрічала випадкову підтримку окремих політиків зверху. Такі випадки нечисленні.

У 2019 і 2020 роках відчувалася певна взаємна недовіра нової влади та організованого громадянського суспільства.

За період з травня 2019 до вересня 2021 року не було суттєвих представницьких зустрічей Президента, Прем'єр-міністра або Голови Верховної Ради України з громадськими організаціями. Діалогу та взаємодії на рівні керівництва країни з ОГС новою владою не побудовано і не відбувається. У новій владній команді не визначено особу, відповідальну за посадовими обов'язками за комунікацію з громадянським суспільством.

Початок роботи нового складу Верховної Ради в 2019 року засвідчив численні правові небезпеки для активістів і ОГС. На початку 2020 року депутати фракції «Слуга Народу» і

ОПЗЖ зареєстрували низку законопроектів, які погіршують регулювання діяльності ОГС. Під виглядом боротьби з проникненням у лави українського суспільства можливих ворогів із кордону пропонувалось надавати особливого статусу ОГС, які отримують кошти з-за кордону, ввести додаткове фінансове звітування, заборонити особам, пов'язаним з ОГС, які отримують кошти з-за кордону, протягом 5 або 10 років обіймати державні посади, входити до складу наглядових рад, посади у державних та комунальних підприємствах; зобов'язати керівників ОГС, які отримують кошти з-за кордону, щороку проходити процедуру перевірки на поліграфі на предмет державної зради тощо. Також депутатами, зокрема від Слуги Народу і ОПЗЖ, були зареєстрована ціла низка законопроектів, які прирівнювали громадську діяльність до лобізму – вводили значні й необґрунтовані обмеження на свободу об'єднання в Україні.

Відношення уряду до ОГС відбиває законопроект (№4521), внесений на розгляд парламенту Кабінетом міністрів у 2021 р. Він значно ускладнює діяльність міжнародних волонтерів. ОГС змушують погоджувати кандидатуру волонтера-іноземця з СБУ, Поліцією, Мінсоцполітики, хоча це справа Міграційної служби вирішувати, надавати іноземному волонтеру посвідку на проживання чи ні.

Однак варто відзначити, що жоден з негативних законопроектів не був розглянутий парламентом навіть у першому читанні. Погіршення законів, які регулюють діяльність організацій громадянського суспільства, не відбулося.

У травні 2020 р. постанова НБУ «Про затвердження Положення про здійснення банками фінансового моніторингу» визнала операції неприбуткових організацій високоризиковими щодо фінансування тероризму та відмивання брудних грошей. Така оцінка неприбуткових організацій ускладнила обслуговування в комерційних банках. Відтепер ОГС мають подавати підтвердження підписів раз на рік та додатково надавати інформацію про засновників ОГС, хоча такі засновники можуть вже не бути членами організації.

У березні 2020 р. Уряд, посиляючись на епідемію, запровадив низку обмежень, окремі положення яких прямо суперечать Конституції України та правам людини, це, зокрема, накладення адміністративних санкцій за проведення мирних зібрань більше ніж 10 осіб, журналістів не пропускали до приміщень, у яких засідали колегіальні органи влади.

4.4. Позитивні рішення нової влади щодо взаємодії ОГС з владою

У вересні 2021 року Президент (Указ №487) затвердив Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки. Стратегія визначає завдання для державних органів влади щодо створення сприятливого середовища для розвитку ОГС, активізму, волонтерства і благодійництва та є дуже позитивним документом.

Навесні 2021 року Рада схвалила закон «Про основні засади молодіжної політики» поданий від партії Слуга Народу. Закон зобов'язує Уряд надавати молодіжним і дитячим ГО програмні та інституційні гранти, закликає органи місцевого самоврядування і державної влади максимально залучати молодь до консультацій і вироблення рішень, створює молодіжну раду при КМУ тощо.

Законопроект «Про публічні консультації» № 4254 розроблено Урядом та ухвалено у першому читанні (березень 2021 р.). Він має покращити доступ громадян до ухвалення

рішень на національному та місцевому рівнях. Комітет ВРУ з питань організації державної влади веде інклюзивну роботу над підготовкою законопроекту до другого читання.

Уряд схвалив (серпень 2021 р.) зміни до Постанови №1049, якими запровадив електронний конкурс проєктів для всіх органів виконавчої влади, які надають фінансову підтримку проєктам ГО. Вже у вересні Мінмолодьспорту оголосило два перші конкурсу для ГО на суму 28,5 млн.грн. Весною 2020 року КМУ схвалив Постанову №166 яким запровадив конкурс проєктів для ГО ветеранів.

У січні 2021 року Верховна Рада ухвалила ініційований депутатами від фракції Слуга Народу Закон «Про народовладдя через всеукраїнський референдум». Закон встановлює процедури, через які громадяни можуть ініціювати національний референдум і здійснити голосування.

КМУ запустив новий урядовий портал «Взаємодія» (<https://vzaemo.diia.gov.ua>), який покликаний надати можливість громадянам через електронні інструменти активно комунікувати з органами влади (електронні публічні консультації, електронні конкурси проєктів, звернення громадян та інші).

У грудні 2019 року створено Тимчасову слідчу комісію ВРУ (далі – ТСК) для здійснення парламентського контролю за розслідуванням нападів на Катерину Гандзюк та інших громадських активістів протягом 2017–2018 рр. ТСК виявила конкретні факти, які можуть свідчити про неналежне розслідування у справах Гандзюк і Сергія Стерненка.

Незважаючи на ці рухи ВРУ, кількість нападів та інших видів переслідування громадських активістів на підконтрольній Уряду України території постійно зростає (101 у 2020 році порівняно з 87 у 2019 році, згідно з даними Центру прав людини ZMINA). Більшість з них належно не розслідували.

4.5. Експертні рекомендації

Новій владі треба налагодити повноцінний діалог з організованим громадянським суспільством, відновити та створювати нові необхідні для цього комунікаційні платформи (консультативно-дорадчі органи, робочі групи, форуми). ОГС мають бути партнером зі спільного вирішення соціальних проблем суспільства, з вироблення змісту та надання соціальних послуг для вразливих груп громадян. Нова влада має набагато більш, ніж є на сьогодні, залучати експертний, мобілізаційний і комунікаційний потенціал ОГС до проведення реформ і вироблення нових рішень.

Також владі варто приділити увагу гарантуванню безпеки активістам і забезпеченню сприятливих правових умов для створення і діяльності ОГС.

Задля сприяння розвитку громадянського суспільства та формуванню повноцінної взаємодії ОГС і чинної влади в Україні необхідно зробити такі кроки:

1. Забезпечити належне та ефективне розслідування нападів на журналістів і громадських активістів, у тому числі тих, які захищають права жінок, ЛГБТ-спільнот, антикорупційних активістів, екоактивістів та ін.;

2. Забезпечити повну імплементацію Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2021—2026 роки та створити Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства при Кабінетові Міністрів України. Створити Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства при КМУ із залученням представників профільних міністерств, ЦОВВ та організацій громадянського суспільства.

3. Відхилити нормативно-правові акти, які обмежують свободу асоціацій (законопроекти про обмеження ІГС отримувати іноземне фінансування № 3936, № 3564, № 3193-1, № 3326 законопроекти, які обмежують свободу ІГС при захисті інтересів своїх цільових груп, – законопроекти про лобізм (№ 3059), законопроекти, які обмежують свободу зібрань (№ 3291), та законопроекти які обмежують право на працю (законопроект № 3326 про очищення влади).

4. Скасувати адміністративну відповідальність за порушення відсутнього порядку організації та проведення мирних зібрань (стаття 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення);

5. Запровадити конкурсний і прозорий механізм фінансування, моніторингу і звітування ОГС із державного та місцевих бюджетів;

6. Ухвалити і забезпечити виконання законопроекту «Про публічні консультації» № 4554 у, який визначає чіткі процедури для проведення консультацій усіма органами влади.

7. Запровадити відсотковий механізм, відповідно до якого кожен громадянин може до 2% від свого податку на дохід фізичної особи перерахувати будь-якій ГО або фонду.

8. Запровадити онлайн-реєстрацію організацій громадянського суспільства.

9. Запровадити сприятливе податкове законодавство для благодійної діяльності шляхом: збільшення обсягу нецільової неоподатковуваної благодійної допомоги особам, які опинилися у складних життєвих обставинах, встановлення податкових стимулів для бізнесу – надавачів благодійної допомоги; скасувати ПДФО на оплату проїзду, проживання та харчування волонтерів та учасників заходів організацій громадянського суспільства.

10. Ухвалити нову редакцію Закону України «Про гуманітарну допомогу», у якій буде передбачено спрощення процедури ввезення гуманітарної допомоги на територію України, запровадити автоматизовану систему реєстрації гуманітарної допомоги;

11. Запровадити в усіх органах місцевого самоврядування програми конкурсної підтримки ініціатив організацій громадянського суспільства.

12. Розпочати широкомасштабну закупівлю органами місцевого самоврядування соціальних послуг відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» від 23 січня 2021 року № 922-VIII або відповідно до постанови КМУ «Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів» від 1 червня 2020 року № 450.

13. Передбачити на рівні законодавства України обов'язок кожної громади ухвалити статут територіальної громади, у якому визначити процедури громадської участі, наприклад громадські слухання, місцеві ініціативи, бюджет участі, консультації з громадськістю тощо.

14. Внести зміни до статей 185-1 і 185 Кодексу України про адміністративні правопорушення, скасувавши адміністративну відповідальність за порушення порядку мирних зібрань з огляду на фактичну відсутність такого порядку.

15. Уряду України – забезпечити безперешкодну діяльність громадських активістів, а також сприяти запобіганню та ефективному розслідуванню всіх випадків тиску.

5. Політики влади в сфері культури

Марина Пезенті, радник, Ukrainian Institute London

Два з половиною роки від часу перебування нової владної команди засвідчили тяглість реформи культурної політики, розпочатої минулою командою, проте цей поступ був суперечливим, а в деяких ключових ділянках, як-то дотримання суб'єктності новостворених державних культурних інституцій, відбувся регрес. Так само занадто повільно розгортається реформа деяких інших ключових елементів культурної політики, як-то реформа державного сектора мистецтва та мистецької освіти, реформа спадщини. Головним завданням на найближчі роки є збереження довіри між державою та культурно-мистецькою спільнотою, запорукою якої є прозорість та політичне невтручання.

5.1. Стан справ, реформи, основні виклики на 2019 рік

Нова владна команда прийняла портфель культурної політики у розпал значних перетворень у цій сфері, розпочатих під час каденції Президента Порошенка. За цей період (2014-2019 роки) відбулося кілька **революційних перетворень**, які стали наслідком потужного запиту від громадянського суспільства, артикульованого після Революції Гідності:

- було створено низку нових інституцій: Український Культурний Фонд (далі – УКФ), Український Інститут Книги (далі – УІК), Український Інститут (УІ), підпорядкований МЗС, значно переформатовані принципи роботи створеного ще до Майдану Державного агентства з питань кіно (далі – Держкіно). Ця установа, поруч з УКФ та УІК, є підпорядкованою Мінкульту;
- держава через ці нові інституції розпочала фінансування культурного сектора, державного і недержавного, у вигляді програми грантів, на конкурсній основі та за визначеними правилами;
- стратегування та аналітика стали відігравати більшу роль у визначенні політик;
- у сектор зайшла ціла низка ефективних менеджерів з громадського сектора, багато з них – з досвідом роботи у західних донорських організаціях;
- Мінкульт розпочав реструктуризацію і розведення процесу формування політик від їхньої реалізації, яка віднині покладається на незалежні агентства у підпорядкуванні Мінкульту;
- проводиться конкурсний відбір керівників закладів культури та незалежних агенцій, що значно покращили якість менеджменту багатьох культурних інституцій;
- запроваджено колегіальні форми нагляду за діяльністю інституцій (УКФ, УІ, Держкіно) через формування наглядових рад, до яких на ротаційній основі увійшли авторитетні представники сектору;
- в УКФ та Держкіно відбулося залучення фахової експертизи до оцінки проєктів шляхом створення експертних рад.

Ці інституції були покликані створити місток між державною та низовим (державним та недержавним) культурним середовищем (у випадку Українського Інституту – між МЗС та світовою аудиторією). Вони стали не лише платформою грантового фінансування, але і платформою витворення спільних сенсів у мистецько-культурному середовищі, задали певну планку очікувань до державних політик.

5.2. Дії нової влади

Два роки перебування нової владної команди засвідчили протистояння двох груп впливу у профільному державному органі – Міністерстві культури та інформаційної політики – на політики та розподіл ресурсів команди міністра Олександра Ткаченка (обійняв посаду у квітні 2020 року) та команди ОП, представленої його заступником Ростиславом Карандеєвим. Міністр є публічною персоною, підтримує свою присутність у ЗМІ та соцмережах, тоді як Карандеєв тримається в тіні, хоча більшість опитаних експертів відзначають його вплив. Публічні заяви міністра, його інтерв'ю та прес-конференції містять згадки про різні політики і заходи, проте не дають чіткої відповіді, які саме напрямки є для відомства пріоритетними.

Важливим **мірилом поступу** реформи культурної політики в Україні є:

- побудова політик, які ґрунтуються на аналітичному підході та стратегуванні, із залученням усіх зацікавлених сторін, зокрема через реструктуризацію Мінкульту і створення незалежних агенцій з різними ступенями автономії і визначеними сферами відповідальності;
- дотримання консенсусу та довіри між державною та низовою мистецько-культурною спільнотою, досягнутих у період 2014-2019 років;
- відхід від застарілих та ручних форм управління культурною Відсутність політик, що є похідними від стратегії і аналітичних викладок, відсутність широкого діалогу зі спільнотою, ситуативні рішення, продиктовані смаками і конфігураціями груп впливу, радянські рудименти управління культурною – підтримка спілок, «діячів» та державних мистецьких закладів.

Останні два з половиною роки засвідчили переважання негативних тенденцій в державному управлінні культурною, попри окремі приклади сталого розвитку та ефективної політики. Серед **позитивних тенденцій** слід відзначити:

- збереження і навіть збільшення видатків на культуру (7 млн грн. в 2019 р, 7,8 – у 2020 та 10 млн – у 2021), незважаючи на секвестр бюджету у зв'язку з епідемією COVID-19. Попри позитивну динаміку, видатки на культуру в Україні становлять 0,7% від ВВП, що є трохи нижчим за європейські показники;
- розгортання програми інституційної підтримки сектору на суму в 590 млн грн, проте у спосіб, який послабив одну з системоутворюючих державних інституцій (УКФ);
- збереження сталого розвитку Інституту Книги: стимулювання книговидавництва і бібліотечних закупівель; прийнято закон «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні», який наділив УІК повноваженнями провадити грантові програми;
- успішний запуск Державного агентства з питань туризму, який оперативно визначив стратегію, маркетинговий план, запустив програму «Мандруй Україною»;
- досягнуто поступу у програмі забезпечення населення культурними послугами у контексті децентралізації: проведено «інвентаризацію» наявних активів в громадах, внаслідок чого закрито близько тисячі «мертвих» центрів культурних послуг з 34 тисяч, сформовано стандарти майбутніх центрів та підходи в їхньому фінансуванні, почато законотворчу роботу щодо державної субвенції; запущено 7 пілотних проєктів, спрямованих на забезпечення комплексних потреб громад у культурних послугах.

- покращилась ситуація з фінансуванням музеїв і створенням нових; виділено достатні кошти на фінансування другої черги Музею Голодомору та на новий Музей Небесної Сотні.

Повільний і суперечливий поступ у розбудові наступних нових агентств у структурі Мінкульту, які відіграють важливу роль у функціонуванні екосистеми культури в Україні:

- **Агентство мистецтв та мистецької освіти**, на яке покладена місія управління державними закладами культури та вищими освітніми закладами у цій сфері, було запущено після значної затримки. Попри те, що агентство працює вже рік, воно ще і досі перебуває на стадії формування стратегії, а його штат переобтяжений організацією заходів важливих державних річниць, а також адмініструванням кількох сотень державних премій «дітям мистецтва» за кількома напрямками на 30 млн грн, передбачених у бюджеті. Держмистецтв стоїть перед складним завданням реформування політик щодо державних театрів та бібліотек, а також реформи 14 мистецьких «вишів», які лише зараз починають проходити процес виборів своїх керівників. Суб'єктність новоствореного агентства підважена відсутністю у нього повноважень з призначення/звільнення керівників державних закладів культури (це і надалі робить Мінкульт), хоча саме на нове агентство покладена роль реформувати принципи роботи з ними, сформувати показники ефективності, організувати конкурс з добору керівників.
- **Бракує послідовності в реалізації політики спадщини**: Створення **Державного інспекції з питань спадщини та Державної служби охорони з питань спадщини** загальмовано, штат не сформовано. Незважаючи на це, запущено програму «Велика Реставрація» і проведено конкурс, де спеціальна комісія фахівців у цій сфері відібрала 20 проєктів з понад 100 поданих заявок. Попри нагальність відновлення пам'яток архітектури в Україні, ця політика має бути частиною комплексного підходу, який враховує інтелектуально-мистецьку та туристичну складову, отже, має бути частиною стратегії у підпорядкуванні державного органу, який наразі не створено.

Відбулася зміна ціннісної рамки у підходах до культури: Наголос перенесений від суспільно-значущих проєктів до проєктів комерційності, масовості, розважальності та розміру касової виручки. Це знайшло своє відображення у заявках, які перемогли на останньому пітчінгу Держкіно, де розважальним фільмам віддано перевагу перед авторським кіно.

У царині створення **фінансових стимулів для фінансування креативних індустрій** слід відзначити:

- зниження внаслідок пандемії ставки ПДВ до 7% для тих культурних операторів, які працюють з кінцевим споживачем культурних послуг (продають квитки), проте цей захід був запроваджений без попереднього аналізу доцільності такого кроку та розуміння, чому він призначений саме цій групі.
- для стимулювання іноземних інвестицій в українське кіновиробництво окремим законом було піднято ставку рібейтів (повернення частини витрат на кіновиробництво іноземним продакшн-компаніям) з 16% до 25%. Попри це, існує низка перепон на шляху залучення іноземних кіновиробників, серед яких – забюрократизованість, нестабільність державного фінансування, недорозвиненість окремих сегментів цієї індустрії, а також менша присутність Держкіно на міжнародних кіноринках за останні два роки для промоції умов ко-продукцій та рібейтів.

Владні структури опинилися під зливою критики внаслідок **грубого втручання у принципи врядування** культурних інституцій, які мали помітний вплив на формування культурного поля в країні в останні роки – УКФ, Держкіно, УІК, Національного Центру Олександра Довженка. Серед таких кроків:

- Маніпулювання в призначенні нового керівництва (Держкіно) Марини Кудерчук, тиск на існуюче керівництво (УКФ), зокрема колишню директорку Юлію Федів, непідписання угоди з законно обраною новою керівницею (Центр Довженка) Оленою Гончарук;
- Заведення у Наглядову Раду осіб, які не поділяють принципів роботи цих інституцій і з порушенням процедур номінування членів (УКФ), непрозорість ролі Ради з кінематографії у процесі визначення переможців пітчінгів (Держкіно);
- У випадку УКФ, адміністрування масштабної програми інституційної підтримки сектору під час епідемії COVID-19 на додачу до поточної проектної діяльності підвело його до межі операційного колапсу і деморалізації команди; «згори» були спущені директиви запустити нові програми – рішення, яке досі УКФ приймало самостійно (у погодженні з Мінкульту);
- Розмивання ролі незалежних експертних рад у процесі розподілу грантового фінансування (УКФ, Держкіно);
- У випадку УІК, вимога вилучити книжку, пов'язану з проблематикою сексуальних меншин, з списку книжок, рекомендованих незалежною експертною комісією до закупівель державними бібліотеками.

Ці кроки призвели до послаблення суб'єктності цих інституцій, а саме їхнього статусу незалежних агентств. Вони були жорстко розкритиковані низовою культурною спільнотою і оцінені як політика ручного управління. Проте заклики до держави з боку мистецько-культурної спільноти відновити їхню суб'єктність були проігноровані і значно підірвали довіру спільноти до держави, яка була вибудована ціною значних зусиль у перші роки після Революції гідності.

Слід зазначити, що іще одна нова незалежна інституція – Український Інститут – стоїть дещо осторонь інших інституцій, оскільки має особливу сферу відповідальності – промоцію української культури у світі – і підпорядкований МЗС. На відміну від інших, Інститут як незалежна агенція зберіг суб'єктність і не був підданий політичному втручання, зміг розвинути добре врядування. Проте важливою загрозою його сталості є дуже обмежений бюджет, проектна частина якого внаслідок пандемії коронавірусу була скорочена в 4 рази і становить усього 10 млн. грн., що зменшує шанси належного виконання покладеного на нього завдання.

Окрім того, ситуація з виборами нового керівника Мистецького Арсеналу, однієї з провідних культурних інституцій країни, засвідчила, що тиск громадянського суспільства виявився визначальним у тому, щоб було призначено новий склад конкурсної комісії і забезпечено прозоре представництво членів комісії від громадських організацій. У підсумку на конкурсі перемогла чинна на той час директорка «Арсеналу» Олеся Островська-Люта, вибір, який був схвалений мистецько-культурною спільнотою.

Стратегічні виклики сталості на майбутнє:

- Припинити політичне втручання в діяльність державних культурних інституцій, у їхнє врядування та операційну діяльність, відновити довіру низової культурно-мистецької спільноти;

- Прийти до спільного розуміння культури як важливого чинника суспільних перетворень, запобігти вузькому розумінню сфери культури переважно як сфери розваг;
- Недостатнє фінансування ключових програм можуть поховати зусилля кількох років: треба втримати і збільшити бюджети всіх новостворених агентств та інституцій; на додачу до цього, програма «Великої Реставрації» можлива лише за наявності значних впливів протягом багатьох років і має відбуватися паралельно із запуском профільного агентства; має бути ухвалено законопроект про субвенцію на розбудову центрів культурних послуг в територіальних громадах і закладена відповідна стаття у бюджет;
- збільшити видатки на утримання Мінкульту і розширення його штату, припинити волюнтаристську політику подрібнення портфелю міністерства (2020-го року у нього забрано питання молоді та спорту, 2021-го до Мінрегіонів відійде ДАРТ); уможливити міжвідомчу співпрацю, без якої неможлива реалізація низки політик: промоція читання неможлива без співпраці УІК з Міністерством освіти, креативних індустрій – Мінкульту з Офісом промоції експорту, туризму – ДАРТ з Мінкультом та Мінрегіонами;
- провести аналіз ефективності використання бюджетних коштів за окремими статтями, створити систему фінансових стимулів для державних підприємств у сфері культури, яка дозволила б їм реінвестувати отримані прибутки, переглянути придатність системи «Prozorro» для державних закупівель, здійснюваних державними закладами культури, ініціювати відповідні законопроекти.

5.3. Висновки

Два з половиною роки від часу перебування нової владної команди засвідчили тяглість реформи культурної політики, розпочатої минулою командою, проте цей поступ був суперечливим, а в деяких ключових ділянках, як-то дотримання суб'єктності новостворених державних культурних інституцій, відбувся регрес. Так само, занадто повільно розгортається реформа деяких інших ключових елементів культурної політики, як-то реформа державного сектора мистецтва та мистецької освіти, реформа спадщини. Головним завданням на найближчі роки є збереження довіри між державою та культурно-мистецькою спільнотою, запорукою якої є прозорість та політичне невтручання.

6. Політика влади у сфері державно-церковних відносин

*Олександр Саган, Голова Державного комітету України
у справах національностей та релігій (2007-2010)*

Треба констатувати відсутність у нинішньої влади стратегічного бачення розвитку державно-церковних відносин та фактичне інерційне використання напрацьованих попередньою політичною командою. Поодинокі ініціативи Президента Зеленського у цій сфері спрямовані швидше на підвищення особистого рейтингу аніж на вирішення наявних ключових проблемних питань. Поза увагою владних структур залишаються питання бездіяльності держоргану у справах релігій, особливо у питаннях дотримання норм чинного законодавства чиновниками у центрі та в регіонах. Важливими є назрілі зміни у чинному законодавстві, недопущення антидержавної діяльності кліриків та біляцерковних

громадських організацій тощо. Схвалюючи загалом намагання влади впровадити «стратегію рівновіддаленості від усіх релігійних спільнот», маємо зазначити, що у сучасних українських умовах недостатньо просто «не використовувати релігію як політичний інструмент». Не менш важливо тримати на контролі питання щодо недопущення можливостей для іноземних релігійних та політичних центрів, а особливо тих, які здійснюють військову агресію проти України, використання релігійних інституцій для досягнення своїх політичних цілей.

6.1. Основні виклики та доробок попередньої влади у царині державно-церковних відносин на початок 2019 року

Базовим викликом у державно-церковних відносинах на початок 2019 р. були наслідки отримання Томосу для Православної церкви України та для держави загалом. Державні інституції (Верховна Рада, Кабмін, Адміністрація Президента та інші державні інституції, які зверталися до Вселенського патріарха із відповідними листами) розглядали цю подію як крок до досягнення більшого рівня національної безпеки та завершення процесу становлення політичної незалежності країни. Православні УПЦ КП та УАПЦ – як можливість виходу із ізоляції, в якій вони перебували завдяки передусім зусиллям Московської патріархії. З іншого боку, почав наростати протестний потенціал УПЦ Московського патріархату в Україні (втрата «монополії на канонічність»), який міг вилитися у масові акції, небезпечні в умовах війни.

Відтак отримання Томосу спровокувало кілька проблем, які були частково або повністю вирішені у першій половині 2019 р., а саме:

а) масові виходи релігійних громад (біля 600) із юрисдикції Московської патріархії оголили проблему відсутності механізмів для юридичної фіксації зміни належності та отримання нових документів. Це породило масові зловживання противників переходів та блокування з боку державних структур. Вирішення проблеми потребувало встановлення детального механізму зміни юрисдикції (законодавчого врегулювання питання щодо того, хто приймає рішення і якою кількістю голосів). Найбільшою проблемою стало недотримання державними інституціями в областях вимог чинного законодавства (тиск на громади, що виявляли бажання виходу із УПЦ МП; переслідування чиновників, що реєстрували переходи; затягування із оформленням документів тощо).

б) правдиве інформування віруючих щодо юрисдикційної належності релігійних організацій. Ця проблема мала бути вирішена з прийняттям закону про зобов'язання вказувати у своїй повній назві, зазначеній у її статуті, належність до релігійної організації (об'єднання) за межами України, до якої вона входить (частиною якої вона є). Проте закон і досі не вступив у силу через судові позови УПЦ МП (призупинено дію закону щодо частини релігійних організацій) та бездіяльність держоргану у справах релігій (щодо тієї частини релігійних громад, на яких не поширюється постанова суду).

в) забезпечення культовою спорудою та офісом представництва Вселенського патріархату в Україні - передано у користування Андріївську церкву в Києві.

Разом з цим відбувалася ефективна робота із організації, підготовки та інтеграції у силові структури військового капеланства. У Збройних Силах, Нацгвардії та Державній прикордонній службі України введено загалом 180 капеланських посад. Розпочалася робота із підготовки медичного капеланства. Важливим кроком у розвитку капеланського руху в Україні стало прийняття 06.06.2019 р. у першому читанні ЗУ «Про військове капеланство».

Відбувалася співпраця державних структур із Всеукраїнською Радою Церков і релігійних організацій, іншими громадськими організаціями щодо захисту прав і свобод українських віруючих на окупованих територіях Криму та Донбасу.

Соціальна робота церков і релігійних організацій толерувалася державними структурами (догляд за важкохворими; реабілітація алко- і наркозалежних; допомога церков державним сиротинцям і розбудова власних; догляд за літніми людьми тощо).

6.2. Декларації та передвиборчі наміри нової влади у сфері релігії

Володимир Зеленський перед виборами декларував себе як віруючу людину, а у разі перемоги пообіцяв скласти присягу на Євангелії (дань традиції).

Заяви Зеленського, що у разі перемоги на виборах він не буде дозволяти транслювати по телебаченню свої походи у церкви: «це ... моя особиста справа, моє внутрішнє. Але я це транслювати на весь світ, по телевізору, чесно кажучи, не хотів би».

На передвиборчих дебатах із П. Порошенком В. Зеленський підтримував ідею Помісної автокефальної православної церкви, але заслугу в її створенні надавав не Порошенку, а патріарху Філарету.

У передвиборчих програмах Зеленського (президентська) та партії «Слуга Народу» (вибори у Верховну Раду) немає жодної згадки про державно-церковні відносини чи релігійні питання.

Президент В. Зеленський, на думку голови Офісу президента А. Єрмака, обрав стратегію рівновіддаленості від усіх релігійних спільнот. Відсутність «виразної релігійної політики» він пояснив тим, що це «перший президент, який сьогодні не використовує релігію як політичний інструмент».

6.3. Основні дії та проблеми нової влади у сфері свободи совісті

1. Ще до своєї інавгурації Зеленський ініціював звернення провідних релігійних діячів (за винятком митрополита Єпіфанія) до жителів Донбасу і Криму. 13.05.2019 це відео було оприлюднено. Фактично це була перша (і не єдина) спроба використати потенціал церков і релігійних організацій для просування політичних ініціатив чи підвищення особистого рейтингу.
2. З другої половини 2020 р. Президент Зеленський все ж включився у діалог із церквами та релігійними організаціями. Передусім із питань карантинних обмежень – проблема задоволення релігійних потреб в умовах обмежень, викликаних коронавірусом, порушувалася як на зустрічі із ВРЦіРО (19.10.2020), так і на зустрічі із предстоятелями ПЦУ, УПЦ МП та УГКЦ (28.04.2021).
3. У липні 2020 р. В. Зеленський своїм указом доручив Кабміну «опрацювати питання щодо надання державного статусу окремим релігійним святам (Рамазан-Байрам, Курбан-Байрам, Песах, Рош га-Шана, Ханука, Великдень християн західного обряду та ін.) і «внести на розгляд Верховної Ради України відповідний законопроект». Питання не є актуальним для українських реалій, відтак не отримало підтримки у суспільстві та нині практично не обговорюється.
4. Релігійні організації, за ініціативою Президента, були залучені до засідань Тристоронньої контактної групи (ТКГ). Він також ініціював участь представників церков і релігійних

організацій у роботі ТКГ в сфері гуманітарних питань, зокрема взаємного звільнення утримуваних осіб, доступу Міжнародного комітету Червоного Хреста до місць утримання на тимчасово окупованих територіях тощо. Згодом, на зустрічі із представниками ПЦУ, УПЦ МП та УГКЦ (28.04.2021), Зеленський попросив їх звернутися з посланням до вірян щодо «підтримки відновлення режиму припинення вогню, яке почули б у всій Україні, зокрема на тимчасово окупованих територіях».

5. Створено міжфракційне депутатське об'єднання «Цінності. Гідність. Родина» (262 депутати), яке активно співпрацює із ВРЦіРО (проведено вже біля десятка зустрічей) у питаннях реалізації законодавчих ініціатив у сфері свободи совісті та «захисту сімейних цінностей».
6. Наприкінці 2019 р. розпочато реформування центрального органу виконавчої влади, який реалізовує державну політику у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин в Україні. Замість департаменту в структурі центрального апарату Міністерства культури та інформполітики України створено Державну службу України з етнополітики та свободи совісті (ДЕСС). Її діяльність спрямовується і координується Кабміном України через Міністра культури та інформполітики. Нині ДЕСС так і не запрацювала повноцінно – навіть досі не набрано регламентований штат (із 57 посад майже 20 – вакантні). До сьогодні Служба фактично немає вагомих напрацювань, заяв, пропозицій.
7. Паралельно із ДЕСС, у жовтні 2020 р. створено *Відділ з питань релігій, забезпечення права громадян на свободу світогляду і віросповідання* у структурі Секретаріату Кабміну України. В умовах бездіяльності ДЕСС створення відділу стало позитивним кроком, оскільки ця інституція фактично перебрала на себе вирішення стратегічних і практичних проблем у сфері свободи совісті, а його керівник (Андрій Юраш) часто представляє державні органи у відносинах із релігійними інституціями та закордонними організаціями.
8. Налагодження відносин Зеленського із Константинопольським патріархом як складова формування міжнародного іміджу Президента. Зеленський ініціював зустріч із Вселенським патріархом під час офіційного візиту до Туреччини (08.08.2019 р., підготовлену декларацію з екологічних питань не було підписано). Під час наступного візиту до Туреччини (16.10.2020) Президент, несподівано для більшості експертів, запросив патріарха Варфоломія на святкування 30-річчя Незалежності України. (30.11.2020 запрошення патріарху також підтвердив і прем'єр-міністр України Д. Шмигаль). Запрошення було прийнято, візит пройшов успішно.
9. Можливість приїзду патріарха Варфоломія викликала роздратування, різкі заяви і підвищення протестної активності представників Московського патріархату в Україні та активістів місцевої проросійської опозиції. Однак протестні акції проти візиту не мали ефекту і були згорнуті в т.ч. і через чітку позицію владних силових інституцій щодо їх локалізації.
10. Міністерство освіти та науки України уклало угоду про співпрацю із Всеукраїнською радою церков і релігійних організацій (25.08.2021). Доцільність цієї угоди сумнівна, адже ще з 2000 р. діяв безстроковий меморандум про співпрацю, формат якого більше відповідає суті відносин цих інституцій. Окрім того, із 2008 р. при МОН діє «Рада з питань співпраці з церквами та релігійними організаціями», яка може обговорювати і давати рекомендації із більшості питань, порушених в угоді.

11. За два з половиною роки владні інституції не провели жодної помітної міжнародної акції (заходу) щодо вирішення проблем віруючих на окупованих територіях (Крим, Донбас). Виняток становить Кримська платформа (серпень 2021 р.), на якій було згадано про «знищення релігійної свободи» та «утиски релігійних спільнот» після окупації Криму.
12. У 2020-2021 р. стали системними кримінальні та адміністративні переслідування силовими органами, передусім МВС, протестантських пасторів та волонтерів, які займаються реабілітаційною роботою із алко- та наркозалежними. Замість допомоги, силовики займаються залякуванням та шантажем волонтерів.

6.4. Очікування та фактичне вирішення ключових проблем державно-церковних відносин

1. Попри прогнози експертів, не відбулося явного зближення Президента Зеленського із УПЦ МП та лобіювання її інтересів. Вплив заступника голови Офісу президента Сергія Трофімова (наближений до митрополита Онуфрія Березовського) не мав очікуваного в УПЦ МП ефекту.
2. З другої половини 2020 р. Президент Зеленський фактично підтримав позицію (відображена як в експертних документах, так і в *Доктрині нацбезпеки України*) щодо того, що «одним з чинників, які агресор застосовує проти України як гібридну зброю, є релігійний». Цим пояснюється фактична підтримка Зеленським ідеї Помісної православної Церкви, наслідком чого стало запрошення Вселенського патріарха Варфоломія до України.
3. Реформування держоргану у справах релігії було об'єктивно приречено на невдачу, оскільки вичерпано ресурс функціональності цього органу. Суспільство втратило запит на існування подібних інституцій.
4. В умовах зубожіння значної кількості населення, зростання прошарку наркозалежних та неналежний догляд за неповносправними, очікувалося напрацювання більш лояльних і унормованих відносин держорганів із протестантськими та іншими церквами, які опікуються вирішенням згаданих соціальних проблем українського суспільства. Проте нинішній стан справ у цій сфері лише збільшує простір для зловживань чи неправомірних дій представників окремих державних інституцій.
5. Альтернативні пропозиції від опозиції чи громадянського суспільства мають враховуватися, а не ігноруватись владою. Так, *Угода про співпрацю між МОН України та Всеукраїнською Радою Церков і релігійних організацій* (25.08.2021) викликала гостру критику опозиційних політиків та представників громадянського суспільства. Розкритикував цей документ навіть освітній омбудсмен.

6.5. Стратегічні рекомендації

1. Законодавчо скасувати рудимент тоталітарного режиму – державний орган у справах релігій, який часто використовується як лобістська інституція всіма сторонами державно-церковних відносин. З одного боку, функції цього органу фактично дублюються із іншими державними інституціями (реєстрація, дозвільна система, налагодження роботи із закордонними центрами тощо) та накладаються на діяльність відповідного відділу у Секретаріаті Кабміну України. З іншого – цей орган нині не має засобів реального впливу

на ситуацію у сфері державно-церковних відносин чи захисту прав окремих віруючих на місцях. Фактична бездіяльність ДЕСС протягом 18 місяців призвела лише до штучної затримки із реєстраціями чи перереєстраціями (змінami юрисдикцій) релігійних громад. В усіх інших напрямках відсутність ДЕСС фактично не була відчутною.

2. Замість нинішньої ДЕСС варто впровадити інститут омбудсмена у сфері свободи совісті (як варіант – *Урядового уповноваженого з питань свободи совісті*), який би більш ефективно захищав права і свободи як віруючих, так і не віруючих громадян у вказаній сфері. Статус омбудсмена більш чітко та логічно відображає суть нинішньої роботи держоргану у справах релігій.
3. Необхідно відновити окремий предмет «Релігієзнавство» як самостійну дисципліну у закладах вищої освіти. У загальноосвітніх закладах варто запровадити «релігієзнавство» як факультативну дисципліну, поряд із «християнською етикою» та іншими дисциплінами на вибір. Необізнаність молоді у релігійних питаннях створює простір для маніпулювання ними з боку як псевдорелігійних утворень чи неорелігій, так і політизованих церков, які пропагують «політичне православ'я» чи екстремістські течії ісламу або інших релігій.
4. Створити перелік культових споруд, які нині знаходяться на балансі державних інституцій, та розглянути доцільність їх повернення (надання у користування) релігійним громадам. Перевірити дотримання вимог чинного законодавства тими релігійними інституціями, які нині користуються пам'ятками архітектури та історії чи державною власністю.
5. ДЕСС домогтися від Державної виконавчої служби введення в дію закону України «Про внесення зміни до ст.12 ЗУ «Про свободу совісті та релігійні організації» щодо назви релігійних організацій (об'єднань), які входять до структури (є частиною) релігійної організації (об'єднання), керівний центр (управління) якої знаходиться за межами України в державі, яка законом визнана такою, що здійснила військову агресію проти України та/або тимчасово окупувала частину території України» (20.12.2018) щодо тих релігійних інституцій, яких не стосується рішення судової апеляційної інстанції, бо судовим рішенням нині призупинено застосування цього закону лише до незначної частини релігійних інституцій. Всі інші статuti, зокрема релігійних громад, мають бути приведені до норм згаданого закону.
6. У сфері законодавчих ініціатив також необхідно:
 - а) законодавчо врегулювати вимоги до соціального служіння церков і релігійних організацій, особливо у роботі з алко- і наркозалежними, створенні сиротинців тощо;
 - б) прийняти у другому читанні ЗУ «Про службу військового капеланства», законодавчо врегулювати також медичне та інші види капеланства;
 - в) скасувати вимогу нотаріального посвідчення підписів на протоколах релігійних організацій, що подаються до державного реєстратора;
 - г) упорядкувати процедуру направлення на альтернативну службу;
 - д) забезпечити право лікарів та медперсоналу на відмову від участі в перериванні вагітності з міркувань совісті.
7. Припинити наявну практику в закладах вищої духовної освіти (ЗВДО), які пройшли державну акредитацію освітніх програм, видавати дипломи державного зразка про вищу освіту тим студентам, які не навчалися за ліцензованими програмами чи закінчували ЗВДО до його державної акредитації. Це ж стосується хибної практики отримання наукових ступенів та вчених звань у ЗВДО, коли захищені тут до державної акредитації кандидатські чи докторські роботи отримують державне визнання фактично рішенням

громадської ради при МОН України. Це дискредитує як вищу освіту, так і вчені ступені/звання.

6.6. Висновки

Підводячи підсумок, відзначимо відсутність у нинішньої влади стратегічного бачення розвитку державно-церковних відносин та фактичне інерційне використання напрацювань попередньої політичної команди. Поодинокі ініціативи Президента Зеленського у цій сфері спрямовані швидше на підвищення особистого рейтингу аніж на вирішення існуючих ключових проблемних питань.

Відтак фактично поза увагою владних структур залишаються питання бездіяльності держоргану у справах релігій, особливо у питаннях дотримання норм чинного законодавства чиновниками у центрі та регіонах. Важливими є назрілі зміни у чинному законодавстві, недопущення антидержавної діяльності кліриків та біляцерковних громадських організацій тощо.

Схвалюючи загалом намагання влади впровадити «стратегію рівновіддаленості від усіх релігійних спільнот», маємо зазначити, що у сучасних українських умовах не достатньо просто «не використовувати релігію як політичний інструмент». Не менш важливо тримати на контролі питання щодо недопущення можливостей для іноземних релігійних та політичних центрів, а особливо тих, які здійснюють військову агресію проти України, використання релігійних інституцій для досягнення своїх політичних цілей.

7. Політика історичної пам'яті

Володимир Головка, Інститут історії НАН України

Після президентських виборів 2019 р. у змістовному плані політика історичної пам'яті великою мірою розвивається за інерцією попереднього періоду – під знаком декомунізації, дерусифікації та протистояння «руському миру» як всередині країни, так і ззовні. Політика історичної пам'яті у першій половині президентської каденції В. Зеленського не мала системного характеру і пройшла еволюцію від майже нехтування нею та досить формального дотримання державного протоколу до спроб точкового її використання як інструмента внутрішньої та зовнішньої політики. Ймовірно, у подальшому цей тренд продовжиться у більшому масштабі. Для підвищення ефективності політики історичної пам'яті треба створити нову концептуальну базу – від державної Стратегії гуманітарного розвитку і до Державної програми популяризації історичного наукового знання. Водночас створити дієвий ланцюжок міжвідомчої співпраці – від фундаментальних історичних досліджень до прикладних інформаційних кампаній, спрямованих на протистояння антидержавним історичним міфам та фейкам.

7.1. Виклики та стан справ у сфері історичної пам'яті на 2019 рік

Основний виклик у сфері політики історичної пам'яті в Україні залишається незмінним впродовж останніх восьми років – це збройна агресія Росії, яка супроводжується

активними інформаційними кампаніями, спрямованими на просування в українській громадській думці путінських псевдоісторичних наративів, концептів, міфів, а також спроби інтенсифікувати за допомогою історичних питань внутрішньоукраїнські суперечності. Іншим викликом є слабкість загальноукраїнської національної ідентичності, яка не має опертя на внутрішньо-компромісну картину спільного минулого та пантеон героїв.

В офіційній політиці пам'яті на початку 2019 р. домінував «національно-державницький історичний наратив» як найбільш дієвий інструмент суспільної консолідації для протистояння зовнішній агресії. Він не викликав широкого опору, але й не засвоювався повною мірою соціумом через наявність альтернативних картин минулого, протестних настроїв, недовіру до чинної влади.

7.2. Передвиборчі обіцянки нової влади

У передвиборчій програмі В. Зеленського не було жодної згадки про гуманітарну складову, «історію» чи про «минуле», тоді як «майбутнє» у різних варіаціях було згадано сім разів. У політичній агітації команда В. Зеленського позиціонувала неперіоритетність гуманітарно-історичної проблематики у порівнянні з соціально-економічними питаннями. Поряд з цим акцент робився на необхідності єднання українського суспільства у всій його різноманітності, не на етнічно-мовних засадах, а на основі громадянської свідомості¹²⁵.

Парламентська кампанія 2019 р. проходила у смислових та ціннісних координатах, завданих електоральною перемогою В. Зеленського, – «майбутнє проти минулого». Водночас у передвиборчій програмі «Слуги народу» з'явився окремий розділ «Національна ідентичність і громадянська злагода». У ньому містилася обіцянка запровадити «гуманітарну політику, яка сприятиме культурному, громадянському та духовному об'єднанню громадян України». Серед народних депутатів, обраних від «Слуги народу», були особи, що відверто транслиувала радянські чи російські історичні наративи. З кінця 2019 – на початку 2020 р. спостерігалися спроби виробити спільну ідеологічну платформу для різноманітного депутатського корпусу та членів політсили, однак вони виявилися безуспішними через еклектизм та нечіткість базових посилів.

Пріоритети. З огляду на високу персоніфікацію чинної влади, індикатором та ідеологічними орієнтирами в царині політики історичної пам'яті є заяви, обіцянки, ініціативи саме В. Зеленського. Його підхід еволюціонував від низької пріоритетності політики історичної пам'яті у 2019-2020 рр. до помітної активізації у першій половині 2021 р. Офіс Президента відпрацьовував офіційні та «круглі» дати, з вибіркоким використанням фігур з пантеону героїв та історичних дат, необхідних для поточного політичного моменту, і які не викликали негатив у електорату «Слуги народу». Публічна увага Президента до історичної тематики часом була також непрямою відповіддю на критику з боку політичних опонентів щодо дотримання національних інтересів в контексті відносин з Росією.

Відзначимо зміну формату урочистих заходів. Збільшилися випадки, коли вшанування пам'яті історичних діячів чи подій відбувалося за участі Президента з невеликим оточенням, без громадськості. Це пояснювалося небажанням продовжувати

¹²⁵ Водночас у передвиборчій кампанії В. Зеленського імітувалося, що політична платформа кандидата мала широкий історичний фундамент. Зокрема, у застосованій політтехнології у формі телесеріалу «Слуга народу» – alter ego В. Зеленського «В. Голобородько» був спочатку шкільним вчителем історії, а ставши «президентом», регулярно «радився» з історичними діячами щодо наведення ладу в Україні.

практику залучення «бюджетників» до державних заходів, а в подальшому додалися карантинні обмеження у зв'язку з коронавірусом. Більше стали застосовуватися і заочні формати – від імені Президента покладалися квіти до монументів, а далі фото та текст викладалися на офіційну інтернет-сторінку. Фактично, це була медіа-симуляція уваги до історичної тематики.

Можна виділити такі основні тематичні пріоритети Президента у політиці історичної пам'яті (див. також табл. 7):

- Комеморація боротьби проти збройної агресії Росії та проти окупації Криму, збереження пам'яті про його українську належність;
- Пам'ять про Революцію Гідності;
- Пам'ять про Голодомор 1932-1933 рр.;
- Пам'ять по Голокост;
- Переосмислення радянської історії та включення її окремих елементів (дат, героїв) до українського політико-історичного дискурсу.

Таблиця 7. Державні історичні свята, введені за президенства В. Зеленського

Назва	Дата відзначення	Дата ухвалення рішення
День пам'яті захисників України, які загинули в боротьбі за незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України	29 серпня	24 серпня 2019 р.
День спротиву окупації Криму та Севастополя	26 лютого	26 лютого 2020 року
День Української державності	28 липня	24 серпня 2021 р.

В рамках вищевказаних пріоритетів Президент озвучував низку ініціатив та обіцянок, значна кількість яких залишається невиконаною (див. табл. 8).

Таблиця 8. Деякі ініціативи та обіцянки В. Зеленського щодо політики історичної пам'яті

Ініціатива/обіцянка	Дата висловлення	Стан реалізації
Розпочати будівництво на Алеї Героїв Небесної Сотні Музею Революції Гідності	Вперше 21.11.2019. У черговий раз 20.02.2021	Заморожене
Створити Меморіал українських героїв	14.03.2020	Не виконано
Створити Національний меморіальний комплекс для почесного вшанування загиблих у ході бойових дій на сході України	14.03.2020	Не виконано
Заснувати відомчу нагороду для відзначення учасників добровольчого руху	14.03.2020	Не виконано
«Велика реставрація» – відновлення об'єктів історії, культури, туризму	29.09.2020	На стадії реалізації

Добудова другої черги Національного музею «Меморіал жертв голодоморів» до 2022 р.	28.11.2020	На стадії реалізації
Створити в м. Києві «Меморіал Голокосту "Бабин Яр"». Висловлена всупереч розробленої на державне замовлення «Концепції комплексного розвитку (меморіалізації) Бабиного Яру з розширенням меж Національного історико-меморіального заповідника "Бабин Яр"» , яка передбачає створення Меморіального музею Бабиного Яру та Українського музею Голокосту	15.12.2020	Не виконано, а плани реалізації викликають критику з боку українських експертів та громадськості

Інституційні аспекти. В умовах невеликої уваги нової владної команди до питань історичної пам'яті реалізовувалися плани, напрацьовані за попереднього Президента. До вересня 2019 р. Український інститут національної пам'яті (УІНП) продовжував очолювати В. В'ятрович. У липні 2019 р. при УІНП запрацювала Національна комісія з реабілітації. У серпні були відкриті Центральний та Південно-Східний відділи УІНП, а у листопаді 2019 р. – Південний міжрегіональний відділ. Все це продовжує працювати й нині.

З формуванням уряду О. Гончарука, було утворено міністерство культури, молоді та спорту, якому підпорядковувався УІНП. У громіздкій структурі нового міністерства тематика політики пам'яті втрачалася. У листопаді 2019 р. міністр культури, молоді та спорту [В. Бородянський висловив критичні міркування](#) щодо підходів попереднього керівництва УІНП¹²⁶. Після проведення відкритого кадрового конкурсу, у грудні новим керівником УІНП був призначений А. Дробович. Він [висловив такі пріоритети](#): висвітлення Голодомору, Голокосту, аварії в Чорнобилі, боротьба з міфами щодо різних історичних подій, а також продовження декомунізації в діалозі з органами влади та місцевого самоврядування. Крім того, УІНП «продовжить пошук героїчних особистостей, але з акцентом на таких особистостях, які будуть об'єднувати українське суспільство, які допоможуть нам нарешті дійти згоди щодо таких особистостей»¹²⁷. У подальшому УІНП діяв відповідно до цих пріоритетів, зменшив увагу, але повністю не відмовився від просування проблематики національно-визвольних змагань у ХХ ст., попри деякі негативні прогнози, кардинальної зміни у ідеологічних підходах не відбулося (див. також табл. 9).

¹²⁶ Зокрема, В. Бородянський закликав «припинити використовувати історію як інструмент для досягнення якихось спеціальних результатів або чогось спеціального». І додав: «Це дуже багато років робить Росія. Але ми – не Росія. Україна – не Росія». Був також озвучений такий закид: УІНП «звувив українську історію до початку ХХ століття, а це неправильно».

¹²⁷ Як приклад, А. Дробович навів художника К. Малевича і футболіста й тренера В. Лобановського.

**Таблиця 9. Пріоритети у роботі Українського інституту національної пам'яті
2018-2020 рр.**

<u>Звіт за 2018</u>	<u>Звіт за 2019</u>	<u>Звіт за 2020</u>
– 85-ті роковини Голодомору 1932-1933 рр. в Україні; – 100-річчя Української революції 1917-1921 рр.; – 80-ті роковини Великого терору; – збереження пам'яті про протести 2013-2014 рр.; – забезпечення функціонування Національного меморіального комплексу Героїв Небесної Сотні; – популяризація історії України та подолання історичних міфів.	– вшанування подій та постатей Української революції 1917-1921 рр.; – популяризація історії України, її видатних особистостей та подолання історичних міфів; – всебічне вивчення історії українського державотворення та боротьби за відновлення державності; – заходи, спрямовані на вшанування захисників суверенітету й територіальної цілісності України в російсько-українській війні; – розбудова територіальних органів УІНП, а також Національної та обласних комісій з реабілітації.	– популяризація історії України, її видатних особистостей та подолання історичних міфів; – всебічне вивчення історії українського державотворення та боротьби за відновлення державності; – заходи з увічнення пам'яті учасників українського визвольного руху, жертв Голодомору, політичних репресій, захисників суверенітету й територіальної цілісності України; – подолання наслідків тоталітарних режимів.

З формуванням у березні 2020 р. уряду Д. Шмигала, міністерство культури, молоді та спорту було розділено і УІНП опинився у структурі міністерства культури та інформаційної політики (МКІП). Це потенційно позитивна зміна. Водночас негативний вплив на роботу інституції справив економічний спад 2020 р.: був проведений секвестр державних витрат і [бюджет УІМП був скорочений із 120 млн грн до 65 млн](#), що унеможливило, зокрема початок будівництва Архіву національної пам'яті. Крім того, так і не створений регіональний осередок УІНП у Львові¹²⁸.

7.3. Зміна підходів до проведення політики пам'яті

З початку 2021 р. одночасно з падінням електоральних рейтингів Президента та правлячої партії спостерігається активізація їхньої уваги до політики історичної пам'яті. 17 лютого була ухвалена [Заява Верховної Ради](#), у якій Революція Гідності визначена «одним з ключових моментів українського державотворення та виразник національної ідеї

¹²⁸ Ситуація суттєво не змінилась і у 2021 р.: асигнування на УІНП заплановані у розмірі 73 млн грн.

свободи»¹²⁹. На з'їзді у березні 2021 р. було прийнято [доктрину «Слуги народу»](#), в якій зокрема зазначалося: «Ми з повагою ставимося до історичного та культурного надбання українського народу, спрямовуємо зусилля на збереження нашої спадщини. І водночас наголошуємо: патріотизм для нас означає створювати краще майбутнє разом».

З 2021 р. у якості продовження інфраструктурної національної програми «Велике будівництво» під егідою Президента була анонсована ініціатива [«Велика реставрація»](#). Обіцяно відновити понад 100 об'єктів історії, культури та туризму по всій країні. Вона розрахована на кілька років і передбачає фінансування за системою державно-приватного партнерства. Про підсумки реалізації цієї важливої ініціативи говорити поки що зарано.

У травні 2021 р. Президентом був ініційований і вже у липні 2021 р. став чинним [Закон «Про корінні народи України»](#), якими були визнані кримські татари, караїми, кримчаки. Ця ініціатива була у цілому схвально сприйнята експертними колами, громадськістю та кримськотатарською громадою.

У день відзначення 25-річчя Конституції України, 28 червня В. Зеленський повідомив, що направляє у Верховну Раду як невідкладний [законопроект про великий Державний герб України](#). Ні у заяві Президента, ні у Пояснювальній записці до законопроекту не наведено чітких аргументів та пояснень, чому це питання підняте саме зараз та чому саме у поданому дизайні. А 24 серпня відповідний законопроект був прийнятий у першому читанні. З боку експертних кіл є заперечення як щодо необхідності впроваджувати Великий герб, так і президентського варіанту його дизайну.

7.4. Міжнародні аспекти

Відзначимо активність В. Зеленського на польському напрямі. У своїх комунікаціях з політичним керівництвом Польщі – від червня 2019 р. по серпень 2021 р. – він постійно заявляв про готовність подолати суперечки щодо проблемних сторінок спільної історії¹³⁰. Серед іншого Президенти домовилися оновити й перезавантажити двосторонню робочу групу з вирішення історичних питань. У січні 2020 р. новопризначений глава УІНП [А. Дробович зустрівся з послом Польщі](#) Б. Ціхоцьким. Україна почала виконувати свої обіцянки, але вже у листопаді А. Дробович констатував, що [польська сторона не виконала обіцяне](#). Не дали прогресу і переговори у Варшаві у грудні 2020 р. [між делегацією УІМП та Інституту національної пам'яті Польщі](#). Ситуація міждержавного порозуміння фактично заморожена¹³¹.

Політика історичної пам'яті на російському напрямі за президентства В. Зеленського еволюціонувала від стриманого до більш конфронтаційного та конкурентного забарвлення. Він оспорував путінські міфологеми зокрема щодо ролі українців в Голокості та в подіях Другої світової війни, включав до українського пантеону героїв історичних діячів, які

¹²⁹ Показово [як голосувала монобільшість](#), що налічувала загалом 245 мандати: «за» – 200, «проти» – 1, утрималися – 2, не голосували – 13, відсутні – 29.

¹³⁰ У серпні 2019 р. за підсумками переговорів з А. Дудю [В. Зеленський відзначив](#): «Я готовий розблокувати отримання дозволів на проведення пошукових робіт в Україні, а польська сторона опоряджує українські місця пам'яті в Польщі. Запропонував Президенту Дуді спорудити на кордоні України та Польщі спільний меморіал примирення».

¹³¹ У серпні 2021 р. УІМП та МКІП оприлюднили [Заяву щодо односторонніх дій польської сторони](#) на земельній ділянці, яка є предметом українсько-польських домовленостей.

Кремль вважав «своїми». Показовою стала ситуація навколо статті В. Путіна [«Про історичну єдність росіян та українців»](#) від 12 липня 2021 р., яка заперечувала існування окремого українського народу та транслювала сигнал про плани демонтажу української державності. В. Зеленський не дав відразу прямої відповіді, але фактично це зробив 24 серпня. Натомість з критичними статтями-відповідями виступили [А. Дробович](#) та директор НІСД [О. Литвиненко](#).

Апогеем уваги В. Зеленського до політики історичної пам'яті стало святкування 30-річчя Незалежності, яке було організовано з великим розмахом, креативністю¹³² та використанням сучасних комунікаційних технологій. Було представлено, спрямоване на масову, а не експертну свідомість, [театралізоване дійство «ДНК \(День Незалежності країни\)»](#), у якому основними віхами української історії були показані епоха Київської Русі, Козацька доба, Україна літературна, Визвольні змагання, Україна наукова, Голодомор, Друга світова війна, радянська Україна, Незалежна Україна. Подібна концепція була викладена у [святковій промові В. Зеленського](#).

На символічному рівні пам'ять про події новітньої історії, а саме боротьбу з російською агресією, були представлені військовим парадом (вперше за президенства В. Зеленського). Козацький дискурс зокрема був представлений експозицією історичних реліквій: оригінал так званої «Конституції Пилипа Орлика» («Пактів та Конституції законів і вольностей Війська Запорозького»), булавами гетьмана Пилипа Орлика і гетьмана Івана Мазепи, привезених за домовленістю МКІП зі Швеції. Основною ж новацією стало включення як повноцінного етапу саме українського державотворення періоду Київської Русі (Президент уживав термін «Київська Русь – Україна»). Було впроваджено нове свято – День Української державності, прив'язаний до міфічної дати заснування Києва та дати хрещення Русі. Це є викликом путінській інтерпретації історії. Згодом широкий резонанс отримала [заява](#), яка отримала негативну експертну оцінку, спікера української делегації в мінській Тристоронній контактній групі О. Арестовича щодо зміни офіційної назви Української держави на «Русь-Україна»¹³³.

7.5. Висновки та рекомендації

Після президентських виборів 2019 р. у змістовному плані політика історичної пам'яті великою мірою розвивається за інерцією попереднього періоду – під знаком декомунізації, дерусифікації та протистояння «руському миру» як всередині країни, так і ззовні. Політика історичної пам'яті у першій половині президентської каденції В. Зеленського не мала системного характеру і пройшла еволюцію від майже нехтування нею та досить формального дотримання державного протоколу до спроб точкового її використання як інструмента внутрішньої та зовнішньої політики. Ймовірно, у подальшому цей тренд продовжиться у більшому масштабі.

Серед сильних сторін політики історичної пам'яті останніх років можна згадати більшу креативність, технологічність та навіть експериментальність у порівнянні з попередніми періодами. Проте через відсутність належного експертного обґрунтування та

¹³² Інколи креативності було забагато, що, наприклад, призвело до зіткнень та спроби силового демонтажу представниками націоналістичних організацій інсталяцій у радянському стилі, встановлених на Алеї Героїв Небесної сотні.

¹³³ Невідомо, наскільки ця ініціатива є проявленням офіційної позиції.

опертя на фундаментальні наукові дослідження цей процес може призвести до посилення розриву між офіційною та науковою картинами українського минулого, а значить і до міфологізації суспільної свідомості та дискредитації позицій Української держави на міжнародній арені.

В офіційній риториці політичного керівництва варто відмовитися від публічних ініціатив та обіцянок, які важко чи навіть неможливо виконати з огляду на обмежені ресурси. Зокрема, сконцентруватися на завершенні будівництва другої черги «Меморіалу жертв голодоморів», можливо, переглянувши проєкт і відмовившись від гігантоманії, та реалізувати напрацьовану українську Концепцію меморіалізації Бабиного Яру, яка передбачає створення Меморіального музею Бабиного Яру та Українського музею Голокосту.

Необхідно розморозити будівництво Музею Революції Гідності та прибрати необґрунтований силовий тиск з його нинішнього керівництва.

Припинити практику недофінансування Українського інституту національної пам'яті, гуманітарних інститутів Національної академії наук України та інших науково-дослідних установ. Натомість більш активно залучати їх фахівців для експертизи владних ініціатив.

Для підвищення ефективності політики історичної пам'яті треба створити нову концептуальну базу – від державної Стратегії гуманітарного розвитку (про «майже готовність» якої [говорилося ще у березні 2020 р.](#)) і до Державної програми популяризації історичного наукового знання. Водночас розробити та реалізувати модель міжвідомчої співпраці, створивши дієвий виробничий ланцюжок – від фундаментальних історичних досліджень до прикладних інформаційних кампаній, спрямованих на протистояння антидержавним історичним міфам та фейкам. Водночас не допускати перетворення наукових установ на ідеологічні структури.

З огляду на реформу децентралізації та підвищення автономності ОТГ, необхідно змістити фокус політики історичної пам'яті з центрального на регіональний та місцевий рівень. Без активної державної позиції є ризики подальшої фрагментації у суспільній свідомості картини минулого. Відповідно, необхідно вибудувати своєрідну краєзнавчу мережу, яка буде «зшивати» країну.

Досвід інформаційного протистояння з російським міфоісторичним дискурсом та ідеологією «руського міра», а також невдала спроба перезавантаження українсько-польського історичного діалогу, показують необхідність концептуального переосмислення стратегії міжнародної історичної дипломатії України, виділення під неї відповідних ресурсів та формування відповідної інституційної та інтелектуальної інфраструктури.

8. Мовна політика нової влади

Петро Бурковський, фонд «Демократичні Ініціативи» імені Ілька Кучеріва

У публічному просторі з боку влади, декларувалася повага до «державної мови» і заклики до рівноправності усіх «рідних» мов усіх громадян. Проводилася думка, що й російська мова як «рідна» для частини співгромадян має користуватися практично такими ж правами як «рідна» українська для інших. На законодавчому рівні підтримка «державної мови» не підкріплювалася ні нормативними, ні фінансовими рішеннями, тоді як

реєструвалися численні ініціативи для скасування закону про функціонування української мови як державної. Поряд з блокуванням урядової політики з підтримки української мови, у 2020-2021 рр. спостерігалися численні спроби повністю скасувати її законодавче підґрунтя. У Верховній Раді реєструвалися законопроекти для скасування положень закону про функціонування української мови як державної. Цим активно займалися народні депутати від «Опозиційної платформи за життя». З серпня 2019 по липень 2021 представниками цієї політичної сили було зареєстровано чотири законопроекти які мали скасувати положення закону про функціонування української мови як державної. В цьому контексті з'являлися законодавчі ініціативи, покликані або скасувати закон, або вихолостити його норми в освіті чи на місцевому рівні, які обґрунтовувалися збереженням режиму мовного «приватного простору». Найбільше законопроектів було зареєстровано від представників правлячої більшості – партії «Слуга народу». Спрямування законодавчих ініціатив ОПЗЖ та «Слуги народу» суперечить думці більшості громадян України.

8.1. Стан справ у сфері мовних орієнтацій громадян (2019 рік)

Під час президентських та позачергових парламентських виборів 2019 року мовне питання, а саме – визначення того, яких сфер життя і як швидко торкнеться українізація і які перешкоди треба усунути, щоб подолати спадок радянської політики русифікації, активно використовувалося майже усіма учасниками перегонів. В експертному середовищі висловлювалися застереження щодо намірів команди переможця «винести за дужки» мову, щоб запобігти «роз'єднанню» українців.

Утім у самому суспільстві після виборів певний час переважала впевненість у тому, що мовне питання вже не буде чинником розколу та нестабільності. Опитування у серпні 2019 року показало, що вперше з 2004 року позитивна оцінка розвитку подій в Україні переважала в усіх регіонах та вікових групах. Цікаво, що українці, які користуються вдома переважно українською мовою, були більш оптимістично налаштовані (59%), ніж російськомовні українці (42%), а двомовні і цього разу опинилися посередині (47%) між ними.

Україномовні та двомовні громадяни у 2019 році разом становили більшість прихильників новообраного президента Володимира Зеленського. Новостворену партію «Слуга народу» на позачергових виборах підтримали по 56% україномовних та двомовних громадян, порівняно з 48% російськомовних.

Зважаючи на суспільні настрої, післявиборча політизація мовного питання виглядала безперспективною: влітку 2019 року лише 0,8% від усіх опитаних називали надання російській мові статусу офіційної першочерговим завданням для президента Зеленського. Не відчували громадяни, що мовні, релігійні, етнічні чи регіональні відмінності становлять загрозу й для єдності України. Зрештою, мовне питання одразу після виборів поступилося за актуальністю економічним (за зростання життєвих стандартів – 44% опитаних) та безпековим (за припинення вогню на Донбасі – 72% опитаних) вимогам виборців.

На початку президентства Володимира Зеленського разом зі здобутою парламентською більшістю та незалежно від решти політичних сил сформувати свій уряд («моновладу»), українське суспільство не бачило потреби активного втручання держави в існуючий баланс сил та у законодавче регулювання у сфері мовної політики.

Промовистими стали результати іншого дослідження у грудні 2019 р., присвяченого зв'язкам між суспільними уявленнями про патріотизм, суверенітет та українську мову. На думку більшості українців (81% опитаних), українська мова є важливим атрибутом незалежності.

Інші питання показали, що таке ставлення не є формальним. Відповіді громадян показали, що важливість мови має проявлятися у повсякденному житті. Зокрема, 80% українців погодилися із твердженнями, що усі керівники держави і державні службовці повинні у робочий час спілкуватися державною мовою, а в українських медіях принаймні 50% наповнення повинно бути українською мовою.

Водночас те саме опитування показало, що більшість громадян не вважають знання мови обов'язковою та неодмінною рисою громадянина/громадянки, які віддані своїй державі, та претендують на те, що називатися «патріотом/патріоткою». Поняття «патріотизму» за усіма ознаками стало синонімом «громадянськості»: відповідальності перед «іншими».

Громадянська зрілість стала основним захисним механізмом, що стримав і спроби мовного ревізйонізму з боку частини нової правлячої партії, і спроби мовного радикалізму з боку найбільших опозиційних партій (Європейська солідарність, Опозиційна платформа – за Життя).

8.2. Мовна політика чинної влади та рекомендації щодо вирішення нагальних проблем

Нове керівництво держави не поспішало визнавати реальний стан справ у мовній сфері, що сформувався у період 2014-2019 роки. Протягом перших двох років повноважень позиція самого президента та представників його команди стосовно підтримки української мови була амбівалентною.

У публічному просторі з боку влади, декларувалася повага до «державної мови» і заклики до рівноправності усіх «рідних» мов усіх громадян. Проводилася думка, що й російська мова як «рідна» для частини співгромадян має користуватися практично такими ж правами як «рідна» українська для інших. На законодавчому рівні підтримка «державної мови» не підкріплювалася ні нормативними, ні фінансовими рішеннями, тоді як реєструвалися численні ініціативи для скасування закону про функціонування української мови як державної.

Президент Зеленський відкрито заявив про несприйняття чинного регулювання мовної сфери під час новорічного звернення 31 грудня 2019 р., фактично протиставивши носіїв української та російської мов. У своєму зверненні він створив штучну альтернативу «українська мова – державна» і «російська мова – рідна»: *«Той, хто вивчив українську мову, бо нормально – знати державну мову»*. Президент також чітко ідентифікував російську мову як «рідну» для мешканців східних областей України: *«Житель Краматорска, который говорит на родном языке»*. Нарешті, Президент позиціонував себе як захисник свободи спілкування усіма «рідними мовами», які вважаються такими різними спільнотами громадян України.

Ці дії Президента та влади відрізнялись від положень програми президентської партії, що передбачали створення «системи підтримки української мови та культури за допомогою фіскальних стимулів і пріоритетного державного фінансування». Втім, з вересня 2019 по

серпень 2021 ані Президент, ані Кабінет міністрів, ні депутати від «Слуги народу» не підготували і не внесли до парламенту жодної відповідної законодавчої ініціативи.

Натомість 19 травня 2021 року уряд за поданням міністерства культури та інформаційної політики затвердив *Державну цільову національно-культурну програму забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на період до 2030 року*. У відповідному розпорядженні уряду були скасовані такі важливі показники *Стратегії популяризації української мови до 2030 року* як «Сильна мова – успішна держава», «Етапи та оцінка стану реалізації Стратегії» та «Фінансове забезпечення реалізації Стратегії».

Окрім того, станом на початок вересня 2021 р. Уряд не виконав основні рекомендації Уповноваженого із захисту державної мови:

- Не затверджено Державну програму сприяння опануванню державної мови.
- Не підготовлено проєкт закону щодо порядку реалізації прав корінних народів національних меншин України (частково це питання вирішене щодо корінних народів шляхом ухвалення відповідного закону в липні 2021 р.).
- Не внесено зміни до Виборчого кодексу України та до Закону України «Про всеукраїнський референдум» щодо підтвердження відповідного рівня володіння державною мовою кандидатами в Президенти України, депутати обласної, районної, районної у місті, міської, селищної, сільської ради, на посаду сільського, селищного, міського голови.
- Не підготовлено проєкт закону про внесення змін до Законів України «Про загальну безпечність нехарчової продукції» та «Про захист прав споживачів», яким передбачається обов'язковість надання інформації про продукцію та виробника (виконавця, постачальника) державною мовою.
- Не підготовлено проєкт закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким до повноважень органів місцевого самоврядування віднесено підтримку, популяризацію та створення умов для розвитку і використання державної мови.
- Не затверджено Державну програму співпраці із закордонними українцями після 2020 р.

Таким чином, здійснення політики з підтримки української мови на інституційному рівні було заблоковане. Рівень розробки та затвердження заходів державної мовної політики був знижений з урядового до міністерського, а визначення змісту заходів потрапило у залежність від прийняття рішень особисто міністром культури та інформаційної політики без врахування думки наукового та експертного середовища.

Таке ставлення створює ризики для громадян, які у східних та південних областях після початку війни з Росією прийняли для себе рішення перейти на українську мову.

Поряд з блокуванням урядової політики з підтримки української мови, у 2020-2021 рр. спостерігалися численні спроби повністю скасувати її законодавче підґрунтя. У Верховній Раді реєструвалися законопроєкти для скасування положень закону про функціонування української мови як державної. Цим активно займалися народні депутати від «Опозиційної платформи за життя». З серпня 2019 по липень 2021 представниками цієї політичної сили було зареєстровано чотири законопроєкти які мали скасувати положення закону про функціонування української мови як державної. В цьому контексті з'являлися законодавчі ініціативи, покликані або скасувати закон, або вихолостити його норми в освіті чи на місцевому рівні, які обґрунтовувалися збереженням режиму мовного «приватного простору».

Найбільше законопроектів було зареєстровано від представників правлячої більшості – партії «Слуга народу» (2362, 2577, 3717, 4638, 4638-2, 5727, 5772).

Спрямування законодавчих ініціатив ОПЗЖ та «Слуги народу» суперечить думці більшості громадян України. Опитування, проведене Фондом «Демократичні ініціативи» та КМІС (серпень 2019), засвідчило, що в українському суспільстві сформувалася більшість (54%), яка підтримує українську мову як мову отримання освіти національними меншинами. Опитування у серпні 2020 р. показало, що в усіх регіонах схвалюють і викладання більшості шкільних предметів державною (українською) мовою. Загалом в Україні прихильно ставляться до цього 77%, проти – 17%. А мовні квоти підтримують 65% українців, лише у східних областях (Харківська, Донецька, Луганська, Запорізька, Дніпровська) противників квот (56%) більше, ніж прихильників (38%).

Політику запровадження мовних квот для ЗМІ намагалися позиціювати як «утиски» свободи слова та переслідування громадян за етнічно-мовною ознакою. Це відбувалося переважно у сфері публічної риторики та публіцистичних матеріалів, що виходили на інформаційних ресурсах (телеканалах, інтернет сайтах, блогах), які активно транслювали меседжі російської пропаганди. Зокрема, наприкінці 2020 та на початку 2021 телеканали NewsOne, ZIK, 112 Україна, які потрапили під санкції РНБОУ за причетність до фінансування бойовиків на Донбасі, поширювали новини про «мовний геноцид» в Україні.

Варто зазначити, що соціологічні дослідження протягом 2020-2021 рр. спростували ці закиди. Зокрема, загальнонаціональне опитування у серпні 2020 виявило, що більшість українців (66%) погоджуються, що російська мова в Україні може вільно використовуватися у приватному житті, але єдиною державною мовою має бути українська. В опитуванні, проведеному в лютому 2021 р., лише кожен п'ятий російськомовний і кожен десятий україномовний громадянин скаржилися на те що з боку інших громадян відчувають гірше ставлення через свою рідну мову.

Загальнонаціональне дослідження у серпні 2021 р. показало, що відчуття утисків україномовними та російськомовними громадянами не пов'язане з втіленням вимог закону про функціонування української мови. Тобто, попри значну пропагандистську роботу проросійських політичних партій та суперечливу публічну позицію правлячої більшості та президента, українське суспільство зберегло єдність стосовно основ мовної політики.

Проте новим серйозним викликом для стабільності у сфері використання мов відповідно до пануючих суспільних настроїв та норм законодавства стали економічні інтереси власників найбільших медіахолдингів країни. Вони використовують мовне питання, щоб приховувати своє небажання робити інвестиції в україномовний медіапродукт (шоу, серіали, кінострічки). Опір власників медіахолдингів вилився у неприховане нехтування вимогою дублювати іншомовні фільми та серіали. Фактично, обслуговуючи їхні інтереси, у травні 2021 р. представники партії «Слуга народу» зареєстрували законопроект №5554, згідно з яким положення Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», про набуття чинності дублювання іншомовних кінострічок українською мовою з 16 липня 2021 року, відтерміновувалися до припинення карантину. У липні 2021 р. був зареєстрований законопроект №5772 положення якого були спрямовані на те, щоб зменшити частку мовлення українською мовою до 75%. Показово, що його авторами виступили політики, які історично були пов'язані із власниками медіахолдингів.

Зокрема, після 16 липня усі найбільші медіагрупи продовжили транслювати в ефірі продукцію російською мовою через відсутність механізму накладення санкцій за порушення закону (який має з'явитися лише в 2022 році).

Уряд та Президент не наважилися жорстко відреагувати на порушення закону. Доводиться визнати, що опір власників відбувається за прямої та публічної згоди влади.

Одним із можливих способів вирішення окресленої проблеми – створити на основі Суспільного мовлення справжній медіахолдинг, який включатиме мережу інтернет-медій та компанії з виробництва кінопродукції (фільмів та серіалів) та її поширення у форматі послуги потокового мультимедіа (over-the-top media service). Це дасть змогу суспільному мовнику обійти олігополію медіахолдингів та примусити їх шляхом конкуренції за глядача до інвестування власних коштів у виробництво українського контенту.

Важливою подією в сфері мовної політики стало рішення Конституційного суду від 14 липня 2021 р., яке підтвердило конституційність закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Це позбавило легітимності подальші спроби переглянути чи звузити дію мовного законодавства. Після рішення Конституційного суду, всі законопроекти правлячої більшості, які були внесені з метою ревізії закону, були зняті з розгляду.

Отже, під тиском громадської думки та внаслідок підтвердження конституційності закону про функціонування української мови як державної, який створює умови для українізації освіти, сфери обслуговування та медіа простору, президент Володимир Зеленський та його партія були змушені відмовитися від негайного перегляду законодавства.

Проте виконавча влада у центрі та на місцях, особливо у східних та південних регіонах, використовує епідемію та карантинних обмежень як виправдання для формального, поверхового підходу до виконання вимог мовного законодавства. Попри те, що у низці областей та обласних центрів (Дніпровській, Одеській, Харківській, Запорізькій областях, Миколаєві, Запоріжжі, Харкові) російська мова офіційно втратила статус регіональної, насправді мовна ситуація не змінилася, а поверхові нововведення створюють додаткову напруженість. Зокрема, російськомовні сприймають ці рішення як наступ на їхні права, а україномовні – невдоволені відсутністю дій держави із дієвого захисту їхніх прав.

Окрім того, концентрація влади над усіма культурними індустріями показала свою нежиттєздатність. Оскільки незалежних фахівців із розвитку сучасних медій, які не пов'язані зв'язками із українськими медіахолдингами знайти важко, виникає потреба розділити міністерство: залишити власне за міністерством повноваження з питань культури. Існують розумні пропозиції передати повноваження з розвитку медіасфери новому органу на базі *Державного агентства з питань кіно*, чиє керівництво має обиратися на конкурсній основі за професійними ознаками як керівництво Українського інституту національної пам'яті, та бути підзвітним наглядовій раді, яка працюватиме і матиме гарантії незалежності за зразком наглядової ради НСТУ.

9. Медіа та інформаційна політика

Вадим Міський, програмний директор ГО «Детектор медіа», член Наглядової ради Суспільного мовлення, секретар Ради з питань свободи слова та захисту журналістів при Президентові України

Стан справ у медійній та інформаційній сфері, яка залишається здебільшого контрольованою олігархами, можна охарактеризувати як невчасність реагування держави на

потреби медіаіндустрії, що стримує її розвиток і призводить до незахищеності медіаспоживачів. У пулі проблем, вирішення яких щороку відкладають – врегулювання роботи нових нелінійних медіа, як от стримінгові платформи, зняття законодавчих обмежень для роботи Суспільного мовлення та запровадження захищеної моделі його фінансування, деполітизація способу формування регулятора та наділення його достатніми повноваженнями та ін. Натомість, виникають і нові проблеми, які доведеться вирішувати в майбутньому, наприклад побудований новий державний телеканал «Дом», що мав би мовити на окуповані території, але вже веде рекламну кампанію на мирній території всієї України і має амбіції мовити для «переселенців по всій країні». Разом з тим, варто відзначити позитивні зрушення у боротьбі з дезінформацією, зокрема закриття трьох пропагандистських телеканалів, хоча й спосіб це зробити через застосування санкцій РНБО був неідеальним та потребує врегулювання у законодавстві на майбутнє, а також створення державних центрів для боротьби з дезінформацією та просування медіаграмотності.

9.1. Стан справ на початок 2019 року: проблеми, реформи, основні виклики

Після Революції Гідності нарешті зрушилися довгоочікувані реформи, почалися законодавчі зміни у сферах інформаційної політики та медіа.

У 2014 році ухвалено закон «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України», а у 2017 році на базі 30 державних мовників створено Національну суспільну телерадіокомпанію України (НСТУ, Суспільне мовлення). Громадськість долучена до управління Суспільним мовленням: до його наглядової ради входять представники дев'яти сфер діяльності громадянського суспільства та кожної з парламентських фракцій і груп. Державні органи не мають права втручатися у редакційну політику мовника, і, разом з тим, закон передбачає гарантії фінансування мовника з держбюджету. За цей час Суспільне мовлення пройшло складний етап об'єднання держкомпаній та скорочення понад 30% персоналу. Компанія залишалася хронічно недофінансованою, проте демонструвала незалежність у своїй редакційній політиці. «Українське радіо» у 2018 році стало найпопулярнішою інформаційною радіостанцією країни та продовжує утримувати лідерство, і хоча на початок 2019 року все ще мало фрагментарне FM-покриття у ключових містах, за наступні два роки ситуація змінилася на краще. Потужно стартувала діджитал-платформа Суспільного. Мовник планує розбудову кореспондентської мережі до рівня громад.

У 2016 році розпочалося роздержавлення державної та комунальної друкованої преси, яке завершилося в кінці 2018 року. Завдання реформи – обмежити прямий вплив органів державної влади та місцевого самоврядування на друковані медіа: всі ці органи мали вийти зі складу засновників друкованих видань. Протягом трьох років реалізації закону «Про реформування державних і комунальних друкованих ЗМІ» реформовано 615 видань – це близько 96% від загальної кількості державних та комунальних ЗМІ, існуючих на кінець 2018 року. Утім, значна частина видань знайшли спосіб продовжувати співпрацю з місцевою владою, отримуючи фінансування в обмін на лояльність у редакційній політиці. Також, у зв'язку з децентралізацією, місцеві видання продовжують зазнавати трансформацій. Таким чином, вплив реформи на роздержавлені видання та ринок преси більш детального аналізу та оцінки.

Запроваджено квоти на україномовне ведення ефіру та україномовний контент на телебаченні та радіо. У 2017 році встановлено, що для загальнонаціональних телеканалів частка передач або фільмів українською мовою має становити не менше 75% у проміжку від ранкового до вечірнього прайму. Квота на пісні українською мовою в радіоефірі вводилась поступово, відповідно до ухвалених у 2016 році норм: від 25% до 35% протягом трьох років, а ведення передач державною мовою за три роки мали зрости, відповідно, від 50% до 60%. Запровадження квот дало поштовх до стрімкого розвитку вітчизняної музичної індустрії і, в цілому, не призвело до втрат аудиторії радіостанцій. У квітні 2019 року парламент ухвалив закон «Про забезпечення функціонування української мови як державної», який встановив ще більш жорсткі квоти: з 16 липня 2021 року фільми, створені іноземною мовою, мають показувати з дубляжем або озвучкою державною мовою.

Закон про прозорість медіавласності, ухвалений у 2015 році, змусив багатьох олігархів та політиків розкрити свої зв'язки з медіа. Деяко навіть втратив частину медіаактивів, наприклад у 2017 році регулятор відмовив у продовженні ліцензій низці радіостанцій холдингу УМХ олігарха-втікача Курченка через непрозору структуру власності. Разом з тим, непрозорість фінансування медіа залишається перепорою на шляху виявлення зв'язків політиків та олігархів з медіа та потребуватиме окремих дій для вирішення.

Для ефективного державного регулювання сфери медіа необхідно створити **нову правову основу регулювання ринку аудіовізуальних медіа**, який за останні роки стрімко розвинувся і вийшов за рамки традиційних радіо та телебачення. З 2006 року системних змін до законодавства не ухвалювали, хоча на медіаринку з'явилися нові види медіа – нелінійні аудіовізуальні медіасервіси, як от стримінгові платформи, робота яких зараз перебуває поза будь-яким регулюванням. В Угоді про Асоціацію між Україною та ЄС наша держава зобов'язалася до 1 вересня 2019 року імплементувати Директиву 2010/13/ЄС «Про аудіовізуальні медіасервіси», що вдосконалисть правове поле для діяльності усього спектру суб'єктів аудіовізуальної сфери, покращить інструментарій регулятора та механізми захисту споживачів.

Серед ключових викликів у медійній та інформаційній сферах станом на початок 2019 року можна виділити такі:

- **Сконцентрованість медіа в руках олігархів.** У 2019 році до чотирьох олігархічних медіагруп доєдналася нова, близька до проросійського політика Віктора Медведчука, з інформаційних телеканалів ZIK, NewsOne, 112 Україна, яка, втім, проіснувала неповних два роки. Для журналістів олігархізація медіа означає постійний ризик цензури й політичного тиску, а для споживачів — неможливість отримувати якісну і достовірну інформацію.
- **Законодавство «не встигає» за розвитком технологій.** На тлі скорочення впливу телебачення, неврегульованість роботи нових видів медіа (передусім, аудіовізуальних) призводить, зокрема, до фактичного толерування різноманітних порушень новими видами медіа, відповідальність за які передбачена для традиційних телеканалів та радіостанцій, а отже до викривлення конкуренції та незахищеності медіаспоживачів. Зволікання із запровадженням нового регулювання аудіовізуальних медіа загрожує порушенням строків, визначених Угодою про Асоціацію між Україною та ЄС.
- **Постійне недофінансування Суспільного мовлення**, зумовлене ненадійною моделлю його фінансування, та різноманітні нормативні перепони становлять загрозу для сталого розвитку мовника. Відсутність покриття FM-сигналом у великих містах – наприклад,

Харкові та Одесі, обмежує не лише можливості компанії, а й доступ громадян до достовірної інформації. Разом із невдоволеністю політичних еліт незалежністю Суспільного мовлення все це посилює загрозу згортання реформи чи її радикального перегляду, який призведе до відкату до державного мовлення.

- **Вплив «великих грошей» на виборчу агітацію в медіа.** Хоча вибори є основою демократії, в Україні, на відміну від багатьох європейських країн, відсутні обмеження щодо емоційної, беззмістовної передвиборної реклами на телебаченні. Зволікання із врегулюванням цієї проблеми, на яку давно звертає увагу громадськість, призводить до того, що до 90% офіційних бюджетів виборчих кампаній спрямовуються на телевізійну рекламу, і перевагу отримує той, хто має доступ до «великих грошей».
- **Регулятор існує без повноцінних повноважень та під політичними впливами.** Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, що формально є незалежним конституційним органом, насправді за будь-якої влади залежала від керівництва держави та часто діяла в його інтересах. Закріплений у Конституції спосіб формування Нацради, при якому половину органу призначає президент, а іншу – парламент, залишається політизованим. При цьому досить важко йде пошук компромісу між мірою сили регулятора: гравці ринку намагаються послабити регулятора, а влада – посилити, є проблема із браком довіри до нього в суспільстві.
- **Відсутність дієвої саморегуляції у журналістській спільноті.** Неспроможність журналістів і медійних організацій домовитися, виробити чіткі правила гри та забезпечити їх дотримання призводить до численних проблем та залишає регуляторні важелі в руках влади, схильної до зловживань та корупції. Структури громадянського суспільства — Комісія з журналістської етики, Незалежна медійна рада, Медіарух тощо — працюють у цьому напрямі, однак поки що не мають достатніх важелів впливу на ситуацію.
- **Посилення впливу ворожої дезінформації та маніпулювань.** Розквіт анонімних телеграм-каналів, які маніпулюють громадською думкою та дезінформують аудиторію, супроводжується посиленням впливу проросійських телеканалів в Україні (112 Україна, News One, ZIK), в ефірі яких після зміни власників стали фіксувати численні порушення журналістських стандартів та маніпулювання.

9.2. Декларації та наміри нової влади у сфері медіа та інформаційної політики

Програма Президента не містила положень, що стосувалися медіа, а програма президентської партії «Слуга народу» містила лише один відповідний пункт: «Позбавимо власників медіа можливості впливати на те, що говорять чи пишуть журналісти». Перші серйозні заяви про зміни в державній політиці у медійній та інформаційній сферах з'явилися вже після початку роботи парламенту IX скликання.

Щодо **Суспільного мовлення** представники нової влади декларували наміри повністю профінансувати мовника, відповідно до законодавчої гарантії, вже у 2020 році, а також розпочати зміну моделі фінансування на більш надійну (створення спецфонду, що наповнюватиметься за рахунок ренти за користування радіочастотним ресурсом). Новий міністр гуманітарної політики Володимир Бородянський, до сфери повноважень якого віднесли політику у сфері Суспільного мовлення, виступив з пропозиціями спрямувати 25%

бюджету мовника на замовлення суспільно-корисного контенту у комерційних медіагруп та продакшенів. Ця ідея міністра увійшла в законопроект № 2576 щодо підвищення ефективності роботи НСТУ, зареєстрований наприкінці 2019 року. Станом на сьогодні законопроект не виносили на перше читання.

Нова влада планує **створити новий державний телеканал для мешканців тимчасово окупованих територій** на базі Мультимедійної платформи іномовлення UATV. Передбачалося, що на першому етапі канал буде об'єднувати українсько- та російськомовні розважальні програми, серіали та кінофільми виробництва провідних українських медіагруп, та інформаційне мовлення власного виробництва. Відповідно до зобов'язань перед Радою Європи Україна мала позбутися всіх державних телеканалів, однак цей випадок, з огляду на спеціальну мету та територію мовлення, обмежену окупованими районами, можна вважати виключенням. Однак, вже у серпні 2021 року президент Зеленський заявив, що хоче, аби «Дом» мовив не лише на окуповані території, а й для переселенців – тобто, на території мирної України. Це несе за собою всі ризики впливу на політичний дискурс з боку нового державного мовника.

9.3. Дії і бездіяльність нової влади у медіа і інформації

З початком діяльності нового скликання Верховної Ради регулювання медіа та інформаційної політики здебільшого перейшло під юрисдикцію Комітету з питань гуманітарної та інформаційної політики.

Серед його перших кроків стало створення робочої групи з доопрацювання законопроекту про **аудіовізуальні медіасервіси** з розширенням сфери дії на друковані видання та онлайн-медіа. Законопроект передбачає посилення повноважень регулятора з одночасною спробою запровадити співрегулювання – механізм залучення гравців ринку для вироблення кодексів поведінки щодо складних питань. Важливим у цьому аспекті є запровадження приписів – заходів запобігання порушенням суб'єктами у сфері медіа. У 2019 грудні року був зареєстрований законопроект №2693, а в січні 2020 року комітет рекомендував його до ухвалення за основу. Проте законопроект зазнає критики від різних стейкхолдерів: незацікавлених у сильному регуляторі медіагруп; онлайн-медіа, які досі не регулювалися законодавством; а також представників відверто проросійських медіа, котрі розуміють ризики потенційної відповідальності. У травні 2020 року парламент відправив проєкт на повторне перше читання з тим, щоб підготувати нову редакцію з урахуванням зауважень міжнародних організацій та експертів. Доопрацьований законопроект №2693-д так і не був винесений на голосування до сесійної зали. Відсутність діалогу з представниками онлайн-медіа призвела до публічних заяв журналістів та ЗМІ, які протестували проти ухвалення закону. Декілька консультацій зі стейкхолдерами відбулися на базі Коаліції РПР та інших майданчиків на початку 2021 року. Станом на вересень 2021 року у кулуарах висловлюють ідеї щодо «розділення» законопроекту на аудіовізуальну частину та частину про онлайн-медіа. Це розглядають як певний компроміс для прискорення виконання прострочених зобов'язань України перед ЄС. Однак чи приймуть автори законопроекту таке політичне рішення після обіцянок ухвалити комплексний акт та інвестованих у його просування зусиль — наразі невідомо.

Суспільне мовлення у 2020 році, попри обіцянки влади, так і не отримало повного бюджету, гарантованого законодавством. Цей рік позначився також необхідністю виплатити

успадкований від державного телебачення борг у 10,6 млн євро перед міжнародним каналом Euronews, що призвело до кількомісячного арешту рахунків Суспільного мовника. Після секвестру бюджету та виплати боргу Euronews у НСТУ залишилося 57% запланованого державного фінансування на 2020 рік. У держбюджеті на 2021 рік вперше за час існування Суспільного мовлення було передбачене формально повне фінансування мовника, відповідно до гарантії законодавства – 2,2 млрд грн, однак майже всі видатки розвитку (400 млн грн) мають надійти із новоствореного спецфонду від ліцензування азартних ігор, надходження у який неможливо достовірно спрогнозувати, а отже є високий ризик неотримання цих коштів. Станом на травень 2021 року Суспільне мовлення уже недоотримало 120 млн грн на свій розвиток, і цей бюджетний розрив зростатиме до кінця року. На жаль, не було здійснено кроків до запровадження рекомендованої НСТУ та Офісом Ради Європи нової надійної моделі фінансування Суспільного мовлення, яка б вирішила проблему зі щорічним недофінансуванням мовника – перехід на фінансування зі спецфонду, до якого спрямовуватимуться надходження від рентної плати за користування радіочастотним ресурсом.

У лютому 2021 року було затверджено новий склад Наглядової ради НСТУ, більша частина членів якої були обрані на конференціях громадських організацій, а менша частина – номіновані парламентськими фракціями та групами. У квітні 2021 року наглядова рада обрала новим головою правління компанії Миколу Чернотицького, який обіймав перед тим посаду члена правління НСТУ. Громадянське суспільство та міжнародні організації відзначали демократичний характер зміни керівних органів. Втім, у команді влади не всі були задоволені таким перебігом подій. 1 червня 2021 року заступник глави Офісу Президента Кирило Тимошенко в інтерв'ю «Інтерфаксу Україна» розкритикував спосіб формування наглядової ради НСТУ та припустив, що голову ради може призначати уряд. Європейська мовна спілка разом з іншими міжнародними організаціями подали скаргу на Платформу Ради Європи із захисту журналістики та безпеки журналістів та наголосили, що такі зміни загрожують незалежності НСТУ та можуть піддати редакційну політику мовника політичному впливу. Згодом уряд відповів на скаргу, зазначивши, що К. Тимошенко висловив лише свою приватну думку.

Крім цього, ініційовані зміни законодавства про Суспільне мовлення (проект № 2576), зареєстровані наприкінці 2019 року, були відкладені через початок пандемії COVID-19. Утім, їх ухвалення є актуальним, адже необхідно зняти законодавчі обмеження на спільне з іншими компаніями виробництво аудіовізуального продукту, фінансування довгострокових проєктів виробництва терміном понад один бюджетний рік, проведення маркетингових досліджень та промокампаній коштом держпідтримки, а також оптимізацію основних засобів, – все це знижує конкурентоздатність компанії в сучасних умовах медіаринку. Тим часом регулятор використав нагоду виділити звільнені внаслідок застосування закону про прозорість медіавласності радіочастоти для потреб розбудови мереж Українського радіо, яке наприкінці 2020 року нарешті охопило всі обласні центри.

Таким чином, можна відзначити належний рівень роботи системи корпоративного управління в середині Суспільного мовлення, однак необхідно вдосконалити законодавчу базу для його діяльності та привести у відповідність до закону практику фінансування мовника.

Боротьба з дезінформацією. Перші кроки нової влади у цій сфері були суперечливими. 9 листопада 2019 року президент своїм указом №837/2019 доручив уряду розробити законопроект «щодо врегулювання діяльності медіа в Україні, передбачивши,

зокрема, положення щодо вимог та стандартів новин, механізмів запобігання розповсюдженню недостовірної, викривленої інформації, її спростування, заборони фізичним та юридичним особам держави-агресора володіти або фінансувати медіа в Україні, а також передбачити посилення відповідальності за порушення законодавства про інформацію». За короткий час Міністерство культури, молоді та спорту України (МКМС) спробувало розробити **законопроект про протидію дезінформації**. Чернетка законопроекту передбачала за умисне масове розповсюдження завідомо недостовірних повідомлень та фінансування цих дій кримінальну відповідальність, а за поширення дезінформації, порушення правил спростування, надання відповіді та вимог прозорості – адміністративну. Проте потужна хвиля критики з боку медійної спільноти, зауваження з боку Ради з питань свободи слова та захисту журналістів при Президентові України та, навіть, народних депутатів із керівництва профільного комітету призвели до повного провалу цієї ініціативи. На думку дуже багатьох експертів, проєкт передовсім серйозно звужував свободу слова в країні, сприяв самоцензурі журналістів та звужував їхні права. Зрештою, проєкт так і не був внесений Кабміном до Верховної Ради, а після відставки Володимира Бородянського законопроект більше не знаходиться на порядку денному міністерства.

Після провалу ідеї з законом про протидію дезінформації, роботу в сфері боротьби з дезінформаційними медіа активізувала РНБО. У лютому 2021 року Президент України увів у дію рішення РНБО про санкції проти трьох телеканалів, які пов'язують з проросійським політиком Віктором Медведчуком. Джерела, близькі до слідчих органів, називали підставами для санкцій участь у фінансуванні каналів компаній, що діють на території окупованих районів Східної України. Таким чином, рішення мало безпековий характер і формально не стосувалося інформаційної політики телеканалів. Результати моніторингу (про)російської пропаганди, який здійснює ГО «Детектор медіа», засвідчили, що ці три канали відповідальні за понад половину випадків поширення кремлівських дезінформаційних меседжів в українському медіапросторі. Більшість медійних ГО підтримали запровадження санкцій та назвали їх адекватним кроком у боротьбі з дезінформацією. У серпні 2021 року Президент увів у дію нове рішення РНБО про санкції проти Ігоря Гужви та компаній, що володіють його медіаактивами, серед яких проросійське видання «Страна UA», яке почали блокувати українські провайдери. Також санкції були введені проти блогера і політика Анатолія Шарія та нардепа Андрія Деркача, проти низки власне російських онлайн-медіа. Санкції виявилися ефективним засобом для обмеження роботи дезінформаційних ресурсів, однак продовження цієї практики без створення належного правового підґрунтя несе ризики свободі слова. Також, механізм економічних санкцій був застосований 2017 року для блокування на території України російських соціальних мереж і сервісів, і нова влада 2020 року продовжила цю заборону.

В охоплений звітний період також з'явилися одразу два центри, що ставлять собі за мету боротьбу з дезінформацією: Центр стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки при МКІП та Центр протидії дезінформації РНБО. Центр при РНБО має об'єднувати державні установи, які мають стосунок до інформсфери, а також спеціальні органи, органи розвідки та нацбезпеки для збору інформації та формування інформаційних прогнозів. Центр при МКІП має розробляти контрнаративи РФ, проводити інформкампанії, включати українські наративи у щоденну комунікацію уряду; створити онлайн-ресурс, який активно реагуватиме на інформатаки. На початку осені в обох центрах змінилося керівництво.

Натомість Міністерство культури та інформаційної політики з новим очільником Олександром Ткаченком, призначеним у червні 2020 року, переорієнтувало свої зусилля на

підвищення рівня **медіаграмотності** населення. На початку 2021 року призначили менеджерку національного проєкту з медіаграмотності під егідою МКІП, а у квітні публічного презентували його цілі та завдання. МКІП планує, що на кінець 2022 року реалізація цієї стратегії приведе до посилення усвідомленого ставлення населення до споживаної інформації: зокрема, актуальність питання дезінформації та маніпуляцій у медіа серед українців підвищиться до 70%, а розуміння впливу медіа на життя на рівні більшості населення — до 90%.

Таким чином, ми бачимо що у сфері протидії дезінформації відбулася низка кроків, що допомогли швидко обмежити вплив російської пропаганди. Утім застосування таких обмежень потребує створення належного правового підґрунтя для обмеження ризиків свободі слова. Робота над підвищенням медіаграмотності громадян та спроможності держорганів є довгостроковою задачею, що підвищить стійкість суспільства до дезінформації.

Питання підвищення незалежності регулятора – Національної ради з питань телебачення і радіомовлення. У червні 2021 року Верховна Рада ухвалила законодавчі зміни щодо підвищення незалежності регулятора (законопроект №4107), якими дещо вдосконалила процедуру обрання членів регулятора, конкретизувала їхні права та обов'язки, в яких усунуто колізії з відставкою членів регулятора. Одним із завдань законопроекту мало стати запровадження конкурсних процедур для обрання членів регулятора, яких призначають парламент та президент, відповідно до Конституції. Утім, для призначень за квотою президента в законопроекті передбачили лише можливість, а не обов'язок утворення конкурсної комісії. Така позиція базується на тлумаченні фахівцями з конституційного права, що запровадження конкурсної комісії обмежує права президента. Ухвалений зміни є поступом у правильному напрямі, однак недостатнім – як через конституційні обмеження, так і через брак політичної волі гарантувати повну незалежність регулятора. Ухвалені зміни не усунули всіх проблем, що призводять до політичних залежностей членів регулятора, а отже до цього питання потрібно буде повернутися.

Виконання нових посиленних квот на україномовний контент в телеєфірі, встановлених законом «Про забезпечення функціонування української мови як державної», що набули з 16 липня 2021 року, визвало палку дискусію. Після набуття чинності цих норм, Уповноважений із захисту державної мови Тарас Кремень заявив про порушення мовного закону шістьма українськими телеканалами. Як виявилось, регулятор не застосовує санкції за такі порушення, адже ці правила визначені не у профільному законі. Фактичне ігнорування норм мовного закону щодо кіносеріального контенту може бути пов'язане з побоюваннями медіагруп стосовно відтоку аудиторії лінійного телебачення, яке має стати повністю україномовним, до стримінгових платформ, на яких окрім української мовної доріжки може бути скільки завгодно інших.

Ратифікація Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенція Тромсе) у травні 2020 року. Україна стала десятою країною, що ратифікувала конвенцію і, таким чином, запустила її в дію. Міжнародний документ набув чинності 1 грудня 2020 року. У 2021 році розпочалися підготовчі роботи з формування міжнародної групи експертів, влітку 2021 року Україна відібрала і подала своїх кандидатів. Паралельно працює робоча група над удосконаленням чинного законодавства у сфері доступу до публічної інформації, яка має врахувати деякі аспекти Конвенції, що не взяті до уваги раніше.

Законопроект про олігархів №5599, внесений Президентом у червні 2021 р. законопроект пропонує визначити одним з критеріїв віднесення певної особи до категорії «олігархів» — «значний вплив на ЗМІ», однак яким чином будуть обмежувати вплив олігархів на медіа та чи виявиться запропонований спосіб ефективним — наразі не зрозуміло. Таким чином, громадянському суспільству необхідно стежити за розвитком ситуації.

9.4. Експертні рекомендації

Пріоритетними кроками у медійних реформах на найближчий час є:

1. Збереження незалежності та розвиток Суспільного мовлення:

- захист від втручання органів влади в роботу органів управління та редакційну політику компанії, контроль з боку громадського сектора та міжнародної спільноти за ініціативами влади, які можуть призвести до дострокової зміни керівних органів мовника, обраного за прозорими процедурами;
- забезпечення повного фінансування Суспільного мовлення у 2022 році; зміна моделі фінансування НСТУ на більш надійну, відповідно до рекомендацій Ради Європи: мовник має фінансуватися через спецфонд держбюджету, що наповнюватиметься за рахунок надходжень від ренти за користування радіочастотним ресурсом;
- зняття законодавчих обмежень щодо спільного виробництва контенту, довготривалого виробництва, здійснення аудиторних досліджень та промокампаній коштом держпідтримки та управління майном мовника.

2. Ухвалення закону для імплементації Директиви 2010/13/ЄС «Про аудіовізуальні медіапослуги», що врегулює роботу нелінійних аудіовізуальних медіа, посилить повноваження регулятора, запровадить співрегулювання у галузі, врегулює роботу мовлення громад і посилить захист прав медіаспоживачів.

3. Правове врегулювання нових форматів медіа, зокрема з огляду на майбутнє регулювання ЄС цифрових сервісів у контексті діяльності таких гравців, як телеграм-канали, що відносять себе до категорії «Новини та ЗМІ», для підвищення рівня прозорості онлайн-медіа.

4. Посилення фінансової прозорості медіа: удосконалення вимог до фінансової прозорості, запровадження обмежувальних заходів для ЗМІ з непрозорим фінансуванням та/або російським капіталом.

5. Дотримання балансу між захистом основоположних свобод та інтересами держави при розробленні державних ініціатив і політик щодо протидії дезінформації та запровадженні будь-яких обмежень.

6. Співпраця з глобальними компаніями (Facebook, Google, TikTok тощо) для пошуку рішень з протидії дезінформації та розвитку медіаграмотності, що базуватимуться на демократичних цінностях.

7. Популяризація медіаграмотності через систему освіти, виробництво доступного контенту з тематики медіаграмотності (або такого, що інтегрує цю тематику) для різних аудиторій із залученням громадських організацій та медіа.

10. Політика в охороні здоров'я

Павло Ковтонюк, співзасновник Українського центру охорони здоров'я

Політика влади у охороні здоров'я у 2019-2021 роках – це дві головні тенденції. Перша – це ігнорування порядку денного структурних реформ за всіма напрямками. Неприємні зміни повинні належати попередникам. Це призводить до поступового уповільнення розвитку галузі, ентропії та послаблення інституцій. Друга – це популістський порядок денний. Прості, очевидні кроки, які всім подобаються – підняти зарплати, будувати лікарні тощо. Це влада хоче привласнити собі. У такої політики є позитивні побічні ефекти. Зрештою, реформи не відмінили. Фінансування галузі стабільно зростає. Проте у довгостроковій перспективі така політика є руйнівною. Система охорони здоров'я потребує не додаткових грошей чи лікарень, вона потребує структурної модернізації. І після першого в історії країни реального прискорення у 2015-2019 роках вона знову відкладається. Як і до Революції Гідності, мейнстрімом у політиці знову стає втрачання часу для змін. Популізм знову починає забирати у нас майбутнє.

10.1. Стан справ на початок каденції нової влади – 2019 рік

Нова влада прийняла справи у сфері у момент втілення структурних реформ у охороні здоров'я.

У 2015 році розпочалися радикальні зміни у найбільш корупційному сегменті – системі державних закупівель. Спершу, як тимчасове рішення, їх забрали від МОЗ та передали трьом міжнародним організаціям – ПРООН, ЮНІСЕФ та британській «Краун Ейджентс», а у 2018 було створено національну закупівельну агенцію – державне підприємство “Медичні закупівлі України” (ДП МЗУ). У 2019 нове підприємство одразу показало, що не лише підтримує антикорупційні стандарти «міжнародників», а й навіть може бути більш ефективним за них.

У 2015-2016 роках було остаточно ліквідовано корумповану та неефективну пострадянську Санітарно-епідемічну службу (СЕС). На її місці мала би постати сучасна інфраструктура громадського здоров'я європейського зразка, заснована на новому Центрі громадського здоров'я (ЦГЗ). ЦГЗ поєднував координаційну та аналітичну роль, але не мав корупціогенних повноважень з контролю та перевірок. 2019 рік застав ЦГЗ у процесі непростого становлення та впорядкування децентралізованої і надмірно роздутої мережі старих підрозділів СЕС по всій країні.

У 2018 році було встановлено високий поріг для вступу до медичних закладів вищої освіти – 150 балів ЗНО. До того медичні ЗВО приймали абітурієнтів з найгіршими вступними балами. На черзі у 2019-2020 було запровадження більш радикальних змін – інтеграції міжнародних іспитів до системи медичних іспитів КРОК. Це потягло би за собою радикальні зміни у навчальних програмах, наближаючи їх до міжнародного рівня.

Нарешті, у 2017 році парламент схвалив історичну реформу фінансування медицини. Вона передбачала встановлення гарантованого пакету медичних послуг та ліків, оплати кінцевої медичної послуги замість утримання лікарень, принцип «гроші йдуть за пацієнтом», перетворення державних лікарень на автономні неприбуткові підприємства, позбавлення медиків статусу «бюджетників», залучення приватних закладів до надання гарантованих державою послуг, запуск електронної системи охорони здоров'я.

У 2018 році було створено ключову інституцію – Національну службу здоров'я, аналогічно до британської National Health Service (NHS). Служба сконцентрувала бюджетні кошти для того, щоб закуповувати у державних, комунальних та приватних лікарень гарантовані медичні послуги.

У 2018-2019 НСЗУ успішно втілила перший етап трансформації, який стосувався первинної ланки медичної допомоги – передусім сімейних лікарів. У 2019 почалася підготовка до найбільш складного кроку – перехід на нову модель усіх лікарень, запланований на квітень 2020 р.

У 2019 більшість змін уже досягли того чи іншого ступеню незворотності. З іншого боку, вони були далекі від того, щоб закріпитися інституційно та у свідомості людей. Ситуація вимагала від нової влади якщо й не проводити нових радикальних реформ, то щонайменше допомогти відбутися й закріпитися тим, які вже розпочаті.

10.2. Стан реформи

У питанні реформ нова влада одразу дала зрозуміти, що її позицію буде визначати не ідеологія, а соціологія.

У 2019 році соціологічні опитування показували яскраво виражену дихотомію у ставленні до перетворень. Опитування демонстрували високу підтримку конкретних кроків, які відбулися в ході трансформації, при цьому ставлення до реформи як такої було гостро негативне.

Наприклад, в опитуванні 2019 року 58% респондентів сказали, що підтримують нову систему «гроші йдуть за пацієнтом» (лише 22% – не підтримують), а 70% підтримували зміни на первинній ланці медичної допомоги (22% – не підтримували)¹³⁴. При цьому у іншому опитуванні на питання «Яке ваше ставлення до реформ в Україні?» лише 19% дали схвальний відгук щодо медичної реформи, а 65% сказали що їх ставлення – негативне¹³⁵.

Цей парадокс у громадській думці цілком визначив поведінку нової влади щодо реформ у сфері охорони здоров'я. На позір вона підтримувала антипатію більшої частини суспільства до реформ попередників, але водночас прийняла нові правила гри щодо політик, які вже були впроваджені.

Стратегія полягала у відмежуванні від будь-якого негативу – чи то через проведення реформ, чи то через їх скасування.

Політична ціна відміни реформи фінансування медицини або відмови від її другого етапу була високою, але нова влада припинила активну підготовку до нього. У МОЗ навіть не було профільного заступника з питань реформи. У публічній площині Президент, уряд та парламентарі займати критичну позицію щодо реформи. Проте другий етап у лікарнях зрештою розпочався у 2020 згідно з графіком – незважаючи навіть на початок пандемії COVID-19.

За схожою логікою вибудовувалася політика й щодо інших розпочатих реформ. Для прикладу, у сфері медичної освіти скасування високого прохідного балу для вступників медичних ЗВО наражало владу на жорстку суспільну критику. Однак запровадження

¹³⁴ Оцінка медичної сфери в Україні, соціологічна група "Рейтинг", травень 2019.

¹³⁵ Ставлення громадян до реформ в Україні, центр Разумкова, лютий 2019.

міжнародних іспитів – стрес для напівфеодальної системи медичних ЗВО – залюбки відклали.

Те саме відбулося і з переходом на роботу з Національною службою здоров'я «особливих» лікарень – відомчих закладів, таких як лікарня для чиновників «Феофанія», закладів Національної академії медичних наук чи підпорядкованих МОЗ інститутів. Ці «статусні» лікарні не встигли (насправді, вони всіляко прагнули не встигнути в очікуванні зміни влади) пройти реорганізацію та укласти договори з НСЗУ протягом 2019 року. І нова влада їх не розчарувала – перехід на нову модель відклали.

Перебіг реформ після 2019 можна назвати одним словом – інерція. Влада прибрала від реформ руки і спостерігає за ними збоку. Ті, хто бажає скористатися з нових можливостей – робить це. Ті, для кого реформи означають болісні зміни – отримують від влади співчуття та послаблення.

10.3. Стан інституцій

Спроба «перезавантаження влади»¹³⁶ у 2019 році спричинила значну шкоду новим інституціям у охороні здоров'я.

Найбільших втрат зазнало саме МОЗ. Одне з найкращих міністерств у реформі державної служби 2018-2019, МОЗ втратило майже всі її здобутки. Після відміни жорсткого добору новостворені директори політик наповнилися кадрами, які раніше не могли подолати конкурс. Велика частина нових кадрів, які прийшли до МОЗ у 2018-2019 роках, залишила його.

За два роки у міністерстві чотири рази змінювався очільник. Кожен новий міністр до більшої чи меншої міри намагався здобути контроль над новими незалежними інституціями.

У 2019 році внаслідок тиску¹³⁷ залишив свою посаду перший (і досі єдиний) голова Національної служби здоров'я. Спроби обрати нового швидко перетворилися на токсичний процес, сповнений намаганнями міністрів поставити «свою» або принаймні лояльну до себе людину. Зрештою чотири конкурси протягом двох років виявилися безрезультатними.

Прямих атак зазнало і ДП «Медичні закупівлі України». У середині 2020 року новий очільник МОЗ після невдалих спроб заміни незалежного керівника ДП, узявся до встановлення особистого контролю над окремими напрямками закупівель. Однак очевидна неефективність закупівель в ручному режимі¹³⁸ та провалена поставка вакцин від COVID-19 в кінці 2020 року дискредитували дії МОЗ та, імовірно, стали одною з причин відставки міністра¹³⁹.

Без керівника довго залишався і Центр громадського здоров'я. Пандемія відродила ностальгію за старою СЕС, яка створювала ілюзію «жорсткої вертикалі». У відповідь МОЗ розробив проєкт закону, який вертикально підпорядковує мережу громадського здоров'я політичній особі – головному санітарному лікарю.

¹³⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20#n429>

¹³⁷ https://lb.ua/society/2019/11/28/443425_oleg_petrenko_v_mene_nemaie_doviri.html

¹³⁸ <https://bit.ly/3ApmnZI>

¹³⁹ <https://bit.ly/3Bq9xHk>

10.4. Пандемія COVID-19

Значним викликом для нової влади, якого не було в її попередників, стала пандемія COVID-19.

У відповіді на неї запізніла реакція, нерішучість та низька спроможність супроводжували дії влади від самого початку.

У 2020 році уряд так і не спромігся організувати дієву систему тестування та виявлення контактів – єдиний доступний на той час інструмент стримування поширення вірусу. Це перекладало найбільший тягар боротьби з хворобою на медичну систему.

Вона, у свою чергу, також виявилася невідповідною. Спеціальний коронавірусний фонд використовували неефективно і більшість коштів з нього спрямували на ремонт доріг¹⁴⁰. Під час осінньо-зимової хвилі у 2020 лікарні забезпечували киснем та додатковими «ковідними» ліжками уже наздоганяючи стрімкий ріст госпіталізацій.

Коронавірус став для нової влади іспитом на здатність приймати непопулярні рішення. Навесні 2020 та 2021 років уряд вводив жорсткі карантинні обмеження. Однак взимку 2020, на відміну від більшості європейських країн, українська влада побоюлася обмежувати економічну активність під Новий рік. Це призвело до колапсу медичної системи та понад 30 тисяч додаткових надлишкових смертей, пов'язаних із складним доступом до медичних послуг.

Не готовою влада виявилася і до вакцинальної кампанії. Восени 2020 року, коли більшість країн були зайняті укладанням контрактів на поставки вакцин, Україна саме перерозподіляла 13 мільярдів гривень з боротьби з коронавірусом на будівництво доріг. Перший контракт на поставку вакцин Україна підписала 30 грудня 2020 року – уже після того, як майже всі країни Європи розпочали вакцинальну кампанію, а перші поставки розпочалися аж у лютому 2021.

На додачу до нерегулярних поставок вакцин уряд зустрівся з вкрай низькою готовністю населення через брак ефективної комунікації та надміру складної системи черговості. За перші три місяці кампанії зробити хоча би одну дозу вдалося лише 2% населення, а повністю вакциновані були лише сто тисяч людей.

У червні 2021 вакцинацію відкрили для всіх охочих, що привело до пришвидшення темпів, однак навіть станом на жовтень, в умовах регулярних поставок вакцин, в Україні вакциновано лише 15% населення – це найгірший показник у Європі.

10.5. Нові кроки влади

Реформи для нової влади є не задачею, а скоріше зовнішнім контекстом. Справжнім порядком денним вона вважає прості рішення, які, на думку влади, повинні сподобатися людям.

Влітку 2021 року Президент видав указ про підвищення зарплат медиків, в якому доручив уряду передбачити його на 2022 рік «для лікарів до розміру не менше ніж 20 000 гривень на місяць, для середнього медичного персоналу — не менше ніж 13 500 гривень на місяць»¹⁴¹.

¹⁴⁰ <https://www.bbc.com/ukrainian/features-54476824>

¹⁴¹ <https://www.president.gov.ua/documents/2612021-39229>.

Не оминув охорону здоров'я і головний іміджевий проєкт нової влади – «Велике будівництво». У 2020 він стосувався реконструкцій у приймальних відділеннях лікарень. На 2022 рік плани більш грандіозні – реконструкції дорослої та дитячої обласних лікарень у кожному регіоні.

Ці плани привели до значного збільшення фінансування галузі. Наступного року воно сягне понад 200 мільярдів гривень. Одна лише програма медичних гарантій (кошти на гарантований пакет послуг для Національної служби здоров'я) складе 150 мільярдів – це більше, ніж фінансування усієї галузі у 2019 році.

10.6. Рекомендації

Що необхідно робити владі чи всьому суспільству у охороні здоров'я:

Подолання COVID-19

Успішна відповідь на пандемію потребує компетентних та сильних інституцій, довіри між урядом та громадянами та ефективного лідерства¹⁴². Млява та нерішуча відповідь несе великі загрози у довгостроковій перспективі. Без ефективної вакцинації усього населення пандемія коронавірусу може перейти у хронічну фазу, що призведе до тривалої нестабільності, економічного сповільнення та людських втрат.

Посилення незалежних інституцій

Якщо політичні гравці не готові брати на прапор глибокі структурні реформи, вони щонайменше може допомогти їм через посилення незалежних інституцій.

Спроможна Національна служба здоров'я є наріжним каменем для нової системи фінансування медицини. Незалежне ДП МЗУ є запобіжником проти корупції та гарантією стабільного отримання ліків для тяжкохворих пацієнтів, а сильний Центр громадського здоров'я значно підвищує наші шанси зустріти нову можливу пандемію зі значно меншими втратами.

Влада не повинна керувати цими аполітичними інституціями. Вона має забезпечити для них належне фінансування, механізми операційної незалежності, прозорі та конкурентні конкурси для того, щоб туди потрапляли найкращі кадри.

Збільшення фінансування повинно йти за структурними реформами

Немає нічого поганого у прагненні збільшити доходи лікарів або мати в країні нові лікарні, однак ці явища мають стати результатом структурних змін, а не ін'єкції грошей до нереформованої системи.

Збільшення доходів медиків повинно бути пов'язане з поліпшенням якості їх роботи. Гроші повинні йти до більш конкурентного та компетентного лікаря. Механічне збільшення зарплат усього персоналу, навпаки, демотивує найкращих та не приведе до поліпшення якості.

¹⁴² <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>.

Будівництво нових лікарень повинно супроводжуватися оптимізацією, об'єднанням та перепрофілюванням старих. Проблема України не в тому, що в ній мало лікарень. Їх занадто багато, але вони часто не здатні надавати допомоги навіть згідно з базовими сучасними стандартами.

Додавання нових лікарень лише нашкодить, якщо вони не зможуть сконцентрувати в собі найкращих фахівців та обладнання і перебрати на себе функції з малопотужних закладів, які будуть підлягати перепрофілюванню.

Підсумок

Політика влади у охороні здоров'я у 2019-2021 роках – це дві головні тенденції.

Перша – це ігнорування порядку денного структурних реформ за всіма напрямками. Неприємні зміни повинні належати попередникам. Це призводить до поступового уповільнення розвитку галузі, ентропії та послаблення інституцій.

Друга – це популістський порядок денний. Прості, очевидні кроки, які всім подобаються – підняти зарплати, будувати лікарні тощо. Це влада хоче привласнити собі.

У такої політики є позитивні побічні ефекти. Зрештою, реформи не відмінили, фінансування галузі стабільно зростає. Проте у довгостроковій перспективі така політика є руйнівною. Система охорони здоров'я потребує не додаткових грошей чи лікарень, вона потребує структурної модернізації. І після першого в історії країни реального прискорення у 2015-2019 роках вона знову відкладається. Як і до Революції Гідності, мейнстрімом у політиці знову стає втрачання часу для змін. Популізм знову починає забирати у нас майбутнє.

11. Державна політика в сфері середньої освіти

Ольга Стрелюк, Львівська обласна організація Всеукраїнської громадської організації «Громадянська мережа «ОПОРА»

Попри те, що реформа «Нова українська школа» продовжується на рівні початкової освіти, затверджено нормативні документи для її впровадження на рівні базової загальної середньої освіти, це більшою мірою інерційні процеси, старт яких відбувся у 2016-2019 рр. Тема «Нової української школи» нечасто присутня у дискурсі керівництва МОН. Впродовж 2020-2021 рр. нове керівництво Міністерства освіти і науки України не запропонувало моделі імплементації реформи базової школи, не розроблено системних рішень для впровадження змін на рівні профільної середньої освіти, реформування системи оплати праці педагогів. Певною мірою процес реформування триває завдяки міжнародній підтримці проєктів, спрямованих на оновлення змісту освіти, впровадження нових підходів та практик у сфері забезпечення якості освіти, професійного розвитку педагогів, демократизації закладів освіти. Водночас припинилася системна співпраця МОН з вітчизняними громадськими організаціями в межах імплементації реформи.

11.1. Стан справ та виклики в сфері середньої освіти на початок 2019 року

У 2018 році вперше з часів Незалежності України стартувала загальнонаціональна реформа середньої освіти – «Нова українська школа». Для впровадження реформи було виділене державне фінансування (цільова субвенція місцевим бюджетам), що спрямовувалося на закупівлю сучасних меблів, дидактичних матеріалів, комп'ютерного обладнання, підвищення кваліфікації вчителів. Станом на 2019 рік повноцінно реформою було охоплено усі перші та другі класи, у понад ста закладах освіти України здійснювалося пілотування навчально-методичного забезпечення для третіх класів.

Старту реформи НУШ передувало прийняття рамкового ЗУ «Про освіту», який визначив нову структуру повної загальної середньої освіти – 12-річне навчання (4 роки – початкова освіта, 5 – базова, 3 – профільна середня), заклав основи для оновлення змісту освіти (визначено ключові компетентності та наскрізні уміння, якими мають володіти здобувачі освіти), впровадження автономії закладів загальної середньої освіти (школа може розробити і реалізувати власну освітню програму), ширшого використання української мови, як мови викладання, змінив підхід до підвищення кваліфікації педагогів через добровільну сертифікацію, скасував функцію інспектування та контролю закладів освіти, натомість заклав основи для впровадження системи забезпечення якості освіти, передбачив поетапне збільшення заробітної плати педагогічним працівникам. Також було відмінене конкурсу для вступу до першого класу, закріплено право на першочергове зарахування до початкової школи дітей, які проживають на території обслуговування цієї школи.

З метою оновлення змісту освіти у 2018 році було ухвалено Державний стандарт початкової освіти, який визначав вимоги до обов'язкових результатів навчання в межах 9 освітніх галузей з урахуванням компетентнісного підходу. Запроваджено новий механізм вибору навчальних підручників педагогами, змінено систему оцінювання, зокрема, впроваджено формувальне оцінювання.

Впродовж 2017-2019 рр. відбулося підвищення оплати праці вчителів більш ніж на 80 %.

Значний прогрес відбувся в частині забезпечення права дітей з особливими освітніми потребами на доступ до освіти у закладах загальної середньої освіти. У разі звернення особи з особливими освітніми потребами або її батьків заклад освіти зобов'язаний утворити інклюзивний клас. Створено мережу інклюзивно-ресурсних центрів, фахівці яких проводять комплексну психолого-педагогічну оцінку розвитку дитини, визначають особливі освітні потреби, надають рекомендації щодо індивідуальної програми розвитку, забезпечують системний та кваліфікований супровід дитини, батьків, вчителів. Для реалізації політики інклюзивного навчання передбачено окрему субвенцію місцевим бюджетам.

Попри масштабність змін, більшість з них стосувалися початкової ланки освіти, виклики та проблеми базової і профільної школи залишалися невирішеними: за даними міжнародного дослідження PISA 2018 року, українські школярі мають нижчі показники якості освіти, ніж середнє значення по країнах OECD, особливо низькі результати 15-річні школярі та студенти демонструють з математики: 36 % не досягнули результатів базового рівня (у країнах OECD – 24%); і дослідження PISA і результати ЗНО вже не перший рік вказують на різницю у навчальних досягненнях учнів сіл та міст (за даними PISA різниця між великими містами і селами – більше ніж 2,5 роки навчання); шкільної освіти не

достатньо щоб скласти ЗНО та вступити до закладів вищої освіти, практика репетиторства широко поширена у 10-11 класах; знижується якість педагогічного контингенту – абітурієнти з високими балами ЗНО неохоче вступають на педагогічні навчальні програми та спеціальності; малоефективним залишається фінансове адміністрування сфери середньої освіти: продовжує існувати ресурсозатратна мережа малокомплектних шкіл, обов'язкова повна загальна середня освіта не дає можливості здобути фах у старшій профільній школі, система оплати праці вчителів потребує докорінної реформи, особливим викликом є низька оплата плаці молодих вчителів.

11.2. Декларації та наміри нової влади

Сфера середньої освіти не належала до пріоритетів передвиборчої програми кандидата на посаду Президента Володимира Зеленського. Спільний для галузі освіти та охорони здоров'я розділ передвиборчої програми «Здорова та освічена нація» включав такі гасла та візії: «Освіта – це майбутнє нації! Початкова освіта повинна формувати дитину щасливу. Загальна освіта – людину сучасних знань. Професійно-технічна освіта – людину, яка вміє. Вища освіта – людину майбутнього». Світ удосконалюється щодня. Тому наш принцип – «освіта впродовж усього життя». Українці – нація, яка навчається!».

Більш конкретні обіцянки передвиборчої програми Володимира Зеленського стосувалися підвищення престижності професії вчителя та збільшення оплати праці, оновлення обладнання та інфраструктури шкіл, підтримки приватних закладів освіти, в тому числі іноземних, на українському освітньому ринку, скорочення «адміністративної надбудови системи освіти».

Передвиборчі обіцянки політичної партії «Слуга народу» у сфері середньої освіти зводилися до трьох пунктів, співзвучних з окремими обіцянками передвиборчої програми Володимира Зеленського:

- оновимо освітню інфраструктуру,
- запровадимо базове матеріальне забезпечення педагогів на рівні трьох мінімальних зарплат,
- запровадимо рівноправність державних і приватних закладів освіти.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України, затверджена у жовтні 2019 року, містила окрему ціль, яка стосувалася середньої освіти: «Випускники школи є самодостатніми, творчими та креативними особистостями, які мають ґрунтовні знання та володіють компетентностями, що потрібні у сучасному світі». Програмою було задекларовано продовжити реформу «Нова українська школа», розробити стандарти та освітні програми базової та старшої школи, оновити зміст підручників та навчальних матеріалів, створити ефективну систему професійної орієнтації у школі, забезпечити автономію закладів освіти, підвищити соціальний статус педагогів, створити мережу опорних шкіл, що забезпечуватимуть якісною освітою учнів, незалежно від місця проживання.

Новий уряд Дениса Шмигала у червні 2020 року фактично продовжив курс КМУ, очолюваного Олексієм Гончаруком, задекларувавши фінансову підтримку реформі «Нова українська школа» та програмі «Спроможна школа для кращих результатів» (бюджетна підтримка закладів освіти, де навчається не менше 350 учнів, на ремонт будівель шкіл, завершення недобудов, закупівлю обладнання для класів та оновлення навчальних кабінетів,

інтер'єрів школи). Серед інших завдань Програма діяльності КМУ визначала створення центрів професійного розвитку педагогічних працівників, запровадження нової концепції оплати праці та забезпечення поступового підвищення заробітної плати педагогічним працівникам, впровадження профільної освіти, забезпечення доступності мережі закладів освіти для дітей з особливими освітніми потребами, розвиток дистанційної та змішаної освіти, діджиталізацію освітнього середовища (підключення закладів загальної середньої освіти до швидкісного Інтернету; забезпечення здобувачів освіти та педагогічних працівників електронними освітніми ресурсами).

11.2. Зроблене і незроблене новою владою в сфері середньої освіти

У межах продовження реформи середньої освіти, 16 січня 2020 р. ВРУ прийнято Закон України «Про повну загальну середню освіту». Він закріпив новели ЗУ «Про освіту» 2018 року, а також деталізував рамки та підходи реформування системи профільної середньої освіти: здобуття початкової, базової та профільної середньої освіти забезпечують початкові школи, гімназії та ліцеї відповідно; гімназія та ліцей мають функціонувати як окремі юридичні особи, початкова школа може функціонувати як структурний підрозділ гімназії. Відповідно до прийнятого закону, профільна освіта здобувається у ліцєях, у складі яких має функціонувати не менше чотирьох 10 класів; створювати ліцеї можуть лише обласні, міські ради (міст з населенням більше 50 тисяч), а також Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Нові норми мали сприяти формуванню ефективної мережі ліцеїв, яка б дозволяла оновити матеріально-технічну базу та навчальне освітнє середовище, забезпечити вибір профілю навчання у 10-12 класах, та як наслідок – гарантувала можливість для отримання першого фаху. Відокремлення ліцею від гімназії також мало сприяти спеціалізації та професіоналізації викладацького складу. Новації планувалося впровадити з 1 вересня 2024 року.

Втім, у липні 2021 року ВРУ були внесені зміни до ЗУ «Про повну загальну середню освіту», що фактично нівелювали попередні наміри щодо організації навчання у профільній школі. Тепер засновувати ліцеї можуть і селищні, і сільські ради; змінено норму про кількість десятих класів у ліцеї – не чотири, а два за трьома профілями навчання. За рішенням засновника ліцей може також забезпечувати здобуття базової середньої освіти та, як виняток, початкової. Таким чином формування мережі ліцеїв, що забезпечуватимуть здобуття профільної середньої освіти, набуває формальних ознак і консервує чинний стан справ.

Для впровадження концепції реформи «Нова українська школа» 30 вересня 2020 року КМУ затверджено Державний стандарт базової середньої освіти, що зберігає наступність із Стандартом початкової школи. 19 лютого 2021 року у МОН затвердили Типову освітню програму для 5-9 класів закладів загальної середньої освіти, що, власне, має забезпечити імплементацію Стандарту. Водночас багато експертів сходяться на думці, що Типова освітня програма не несе очікуваних змін для учасників освітнього процесу. Незважаючи на перехід до 12-річного навчання, рекомендоване програмою тижневе навантаження учнів не зменшується, предметне навчання залишається ключовим підходом, натомість не напрацьовано рішень для впровадження інтегрованих курсів, дослідницького та проєктного підходів, як способу організації освітнього процесу у закладі освіти.

На етапі розроблення Державного стандарту базової освіти, а також типової освітньої програми поставали фахові дискусії щодо застосування інтегрованих підходів до вивчення української мови, української та зарубіжної літератури; історії України, всесвітньої історії та громадянської освіти; предметів природничої освітньої галузі. Компромісне рішення, прийняте МОН, полягало у забезпеченні можливості реалізувати різні підходи на етапі розроблення авторськими колективами модельних навчальних програм, які обиратимуть для впровадження заклади освіти. Фактично у МОН переклали відповідальність за прийняття рішення на заклади загальної середньої освіти.

Про брак системного підходу у впровадженні реформи на рівні базової школи свідчить і відсутність загальнонаціональної моделі підготовки вчителів до роботи в умовах впровадження нового державного стандарту. Наприклад, для запуску НУШ у початковій школі усі педагоги повинні були пройти спеціально розроблений онлайн-курс та очні навчальні сесії в інституціях підвищення кваліфікації. Недостатньо уваги приділено процесу пілотування нового Державного стандарту базової середньої школи, що з 1 вересня 2021 року стартував у 136 закладах середньої освіти: освітній процес не забезпечений дидактичними матеріалами, підручниками та посібниками, не вирішене питання додаткової оплати праці вчителів, що долучилися до пілотування. Досі не було напрацьовано механізму, який би дозволяв вчителям проходити підвищення кваліфікації не лише у державних, але й у інших суб'єктів освітньої діяльності на платній основі. Разом з тим, освітньою субвенцією на 2021 рік передбачено видатки на підвищення кваліфікації педагогів.

Побоювання в експертів та вчителів викликає відповідність змісту навчальних підручників та дидактичних матеріалів новому Державному стандарту базової середньої освіти, оскільки не вдалося перезапустити та оновити систему підготовки підручників. У 2019 році було створено нову державну установу «Український інститут розвитку освіти», головним завданням якої стала координація організаційного та методичного забезпечення впровадження реформи «Нова українська школа» на період до 2029 року. Установа мала перебрати на себе частину повноважень Інституту модернізації змісту освіти, зауваження до ефективності діяльності якого мали різні міністри. Зокрема, Український інститут розвитку освіти мав організовувати та проводити конкурсні відбори підручників та посібників, розробляти нові стандарти освіти, типові освітні програми, сприяти підготовці професійних стандартів та програм підвищення кваліфікації для педагогів. Однак після зміни керівництва МОН у 2020 році, Інститут модернізації змісту освіти повернув більшість повноваження, натомість новостворена установа втратила лідерство у впровадженні реформи.

Станом на 2021 рік Український інститут розвитку освіти здійснює нормативне та методологічне забезпечення роботи центрів професійного розвитку, що замінили науково-методичні (методичні) центри та кабінети, які виконували більше контролюючу функцію, ніж методичну. Одне із завдань центрів професійного розвитку – це забезпечення педагогів інформацією про можливості професійного зростання, які пропонують різні суб'єкти. На загальнонаціональному рівні з цією метою відбувся запуск платформи «EdWay», де зібрана інформація про можливості підвищення кваліфікації. Реагуючи на виклики дистанційного навчання, за участі Українського інституту розвитку освіти, було створено Всеукраїнську школу онлайн – платформу для дистанційного та змішаного навчання учнів 5-11 класів.

Впродовж 2019-2021 рр. відбувалося становлення нової системи проведення інституційного аудиту закладів загальної середньої освіти. Інституційний аудит замінив державну атестацію шкіл. Його проводять фахівці Державної служби якості освіти та її регіональних підрозділів, а також залучені експерти. Вони відвідують заклади освіти, де

оцінюють педагогічну діяльність, освітнє середовище, систему оцінювання учнів, а також управлінські процеси. За результатами аудиту кожен заклад отримує висновок про якість освітньої діяльності та управлінських процесів, а також рекомендації щодо удосконалення внутрішньої системи забезпечення якості освіти.

Реагуючи на виклики пандемії, Уряд виділив субвенцію у розмірі 980 млн грн на придбання ноутбуків для педагогічних працівників для організації дистанційного навчання. Однак через підозру про наявність корупційної змови під час проведення тендерів, закупівлю відтерміновано і станом на вересень 2021 року заклади освіти не отримали відповідної техніки.

З ініціативи першої леді Олени Зеленської в Україні здійснюється реформа шкільного харчування. До її реалізації залучено Міністерство охорони здоров'я, Міністерство освіти і науки, Міністерство економіки, а також Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Реформа передбачає оновлення санітарного регламенту для закладів загальної середньої освіти, підготовку нових норм та порядку організації харчування учнів, оновлення меню, модернізацію харчоблоків. МОН адмініструє процес розподілу державної субвенції, спрямованої на оновлення шкільних харчоблоків, а також долучається до проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з розбудови системи здорового харчування.

- Впродовж 2019-2021 років Міністерство освіти і науки України продовжувало отримувати підтримку в реформуванні середньої освіти від міжнародних партнерів;
- Проєкт фінської підтримки реформи української школи «Навчаємось Разом» (“Learning Together”) – чотирирічна програма, яка, з-поміж іншого, опікується навчанням вчителів;
- Команда підтримки реформ (Reform Support Team) – допомагає у розробці та впровадженні реформи «Нова українська школа», реформ професійної (професійно-технічної) освіти та Реформи державного управління, діє за підтримки ЄБРР та Європейського Союзу з червня 2019 року;
- Програма підтримки освітніх реформ в Україні «Демократична школа» реалізовується Європейським центром ім. Вергеланда (Осло, Норвегія) за підтримки Міністерства закордонних справ Норвегії, працює, зокрема, в напрямку формування громадянських компетентностей, розробки нових онлайн-матеріалів для всіх вчителів України та масових відкритих онлайн курсів;
- Ініціатива «Система забезпечення якості освіти» – надає експертну підтримку Державній службі якості освіти, впроваджується в межах проєкту «Супровід урядових реформ в Україні» (SURGe), що фінансується Урядом Канади.

Водночас, відчутно послабилось партнерство МОН з вітчизняними громадськими організаціями, які допомагали у впровадженні реформи НУШ. Громадські об'єднання продовжують працювати, організовуючи обговорення та дискусії, створюючи майданчики для мережування учасників реформи, однак системного запиту від МОН щодо підтримки імплементації реформи не сформовано.

11.3. Рекомендації

Продовження реформи НУШ потребує цільового підвищення кваліфікації вчителів, що з 2022 року впроваджуватимуть новий Державний стандарт базової освіти.

Для вчасної трансформації структури та змісту профільної середньої освіти, необхідно прийняти Державний стандарт профільної освіти, сформувати мережу академічних та професійних ліцеїв, що здатні забезпечувати якісний освітній процес, в тому числі – здобуття першої професії.

Системної методичної підтримки потребують інклюзивно-ресурсні центри, створені у 2017 році для забезпечення прав осіб з особливими освітніми потребами на здобуття дошкільної та загальної середньої освіти. Існує нагальна потреба у вивченні потреб та аналізі якості роботи інклюзивно-ресурсних центрів, а також ресурсних центрів підтримки інклюзивної освіти, що діють у структурі Інститутів післядипломної педагогічної освіти, та мають здійснювати методичне та аналітичне забезпечення діяльності інклюзивно-ресурсних центрів. Попри те, що у липні 2021 року були внесені зміни до Положення про інклюзивно-ресурсний центр, які, зокрема, підвищують статус фахівців ІРЦ, знято вікові обмеження для осіб, яким потрібна допомога ІРЦ, фахівці потребують супроводу для більш якісного надання послуг.

У липні 2020 року наказом МОН був затверджений склад робочої групи, яка мала розробити проєкт концепції реформування державної системи оплати праці в закладах освіти і науки. Станом на вересень 2021 року концепція не була оприлюднена для громадського обговорення. У 2019 та 2020 рр. через брак коштів КМУ двічі призупиняв дію постанови, прийнятої наприкінці своєї каденції урядом Володимира Гройсмана 10 липня 2019 р. «Про оплату праці педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників закладів і установ освіти і науки», яка передбачала поетапне збільшення зарплат освітянам на науковцям. Разом з тим, міжнародні експерти радять розглядати зміну системи оплати праці педагогічних працівників в контексті загальної реформи освіти, яка направлена на підвищення якості та доступності освіти. Також експерти наполягають на широкій дискусії із залученням основних стейкхолдерів та чіткій артикуляції пропозицій щодо змін у системі оплати праці.

Реформа освіти потребує системного відстеження процесу її впровадження, а також вимірювання результатів, а у разі потреби – підтримки чи втручання. На рівні початкової освіти ці функції частково виконують Інститут освітньої аналітики та Український центр оцінювання якості освіти, на рівні базової – системного інструменту не запроваджено.

12. Державна політика в сфері дошкільної освіти

Ольга Стрелюк, Львівська обласна організація Всеукраїнської громадської організації «Громадянська мережа «ОПОРА»

Попри те, що впродовж 2019-2020 рр. були зроблені підготовчі кроки для перезапуску системи дошкільної освіти в Україні як важливого компонента освітньої реформи, втім, станом на вересень 2021 року, так і не було ухвалено Концепції розвитку дошкільної освіти, не прийнято профільного законопроекту «Про дошкільну освіту», який би дав старт системним змінам чи сприяв вирішенню ключових проблем галузі.

12.1. Стан справ та виклики в сфері дошкільної освіти на початок 2019 року

Порівняно із перетвореннями, які станом на початок 2019 року мали місце у сфері середньої освіти, дошкільна освіта не зазнала суттєвих змін, тому спектр проблем залишався сталим.

Брак місць у закладах дошкільної освіти і як наслідок – корупційні практики зарахування дітей, довгий час вважалися основними проблемами у сфері дошкілля, особливо з огляду на розбудову міст та відтік молоді із сіл. Не менш серйозним, проте недостатньо артикульованим залишається питання якості дошкільної освіти: потреба оновлення змісту дошкільної освіти, розбудова дієвої та ефективної системи підготовки та підвищення кваліфікації педагогічних працівників, потреба оновлення навчально-методичного та матеріально-технічного забезпечення, неконкурентна оплата праці вихователів, що фінансується з місцевих бюджетів.

Станом на 2019 рік на законодавчому рівні була закріплена можливість створення та діяльності дошкільних закладів освіти різних форм власності, зокрема, таке право надавалося фізичними особами-підприємцями, запроваджено механізм електронної черги для запису дітей у садок, який могли використовувати органи місцевого самоврядування, прийнято Порядок організації діяльності інклюзивних груп у закладах дошкільної освіти, який створював передумови для забезпечення дошкільною освітою дітей з особливими освітніми потребами. Ці заходи сприяли створенню додаткових місць, а також доступності дітей дошкільного віку до освіти.

Впродовж 2018-2019 рр. робочою групою при МОН, було розроблено законопроект «Про внесення змін до Закону України “Про дошкільну освіту”», який з-поміж іншого деталізував вимоги до змісту Базового компоненту дошкільної освіти, передбачав збільшення тривалості відпустки педагогічних працівників, зменшення навантаження для окремих категорій педагогічних працівників. Також було напрацьовано проект наказу «Про затвердження Порядку зарахування, відрахування та переведення вихованців до державних та комунальних закладів освіти для здобуття дошкільної освіти», що закріплював право на першочергове зарахування дітей, які проживають в межах території обслуговування закладу освіти, встановлював процедуру зарахування дітей до інклюзивних груп. Попри те, що обидва законопроекти пройшли громадське обговорення, жоден з них не був прийнятий у парламенті.

12.2. Декларації та наміри нової влади, зроблене і незроблене новою владою в сфері початкової освіти

Передвиборча програма кандидата на пост президента Володимира Зеленського, як і політичної партії «Слуга народу», не містили прямих обіцянок чи намірів, які б стосувалися дошкільної освіти.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України, затверджена у жовтні 2019 року, включала окрему ціль – «Кожна дитина має доступ до якісної дошкільної освіти» та такі завдання: охоплення 95% дітей від 4 до 6 років дошкільною освітою, стимулювання розвитку мережі дошкільних закладів, розширення форм здобуття дошкільної освіти, створення умови для постійного підвищення кваліфікації педагогічних працівників, спільна з університетами

модернізація програм підготовки, збільшення рівня заробітної плати педагогів закладів дошкільної освіти не менше 4 прожиткових мінімумів, оновлення змісту освіти, забезпечення дошкільною освітою дітей з особливими освітніми потребами, проведення оцінки якості дошкільної освіти за шкалами дослідження ECERS (Early Childhood Environment Rating Scale)». Проведення дослідження ECERS було підтримано ЮНІСЕФ в Україні.

Наприкінці 2019 року з ініціатииви міністерки Ганни Новосад відбулися публічні регіональні консультації на тему «Якісна і доступна дошкільна освіта», де основні стейкхолдери (батьки, засновники, вихователі, керівники) обговорювали проблеми галузі та напрацьовували шляхи підвищення якості дошкільної освіти та забезпечення її доступності. Пріоритетними завданнями за результатами проведення консультацій було визначено необхідність оновлення «Положення про заклад дошкільної освіти» та Базового компонента дошкільної освіти, розроблення Концепції освіти дітей раннього та дошкільного віку, внесення змін до ЗУ «Про дошкільну освіту».

У грудні 2019 року народними депутатами від партії «Слуга народу» був зареєстрований у ВРУ проєкт ЗУ «Про внесення змін до Закону України «Про дошкільну освіту», що продовжував логіку законопроєкту, розробленого ще за попереднього керівництва МОН (Лілія Гриневич): призначення керівників закладу за конкурсом, зменшення тижневого навантаження та збільшення відпустки педагогічним працівникам, визначення основних вимог до забезпечення якості дошкільної освіти, оновлення змісту через формування наскрізних умінь та ключових компетентностей. Втім, законопроєкт не отримав підтримки Міністерства фінансів через потребу додаткового бюджетного фінансування та був відкликаний.

У першій половині 2020 року МОН було розроблено проєкт Концепції розвитку дошкільної освіти, впродовж червня документ перебував на громадському обговоренні, після чого мав бути схвалений Кабінетом Міністрів України.

Після зміни Уряду Олексія Гончарука у червні 2020 року де-юре новий Кабінет Міністрів України задекларував продовження курсу, розпочатого попереднім урядом. «Доступна та якісна дошкільна освіта» увійшла до довгострокових пріоритетів Програми дій КМУ, було підтверджено намір щодо удосконалення законодавства у сфері дошкільної освіти, створення додаткових місць, розбудови сучасного освітнього середовища, оновлення державного стандарту у сфері дошкільної освіти, підвищення кваліфікації педагогічних працівників за новими програмами, проведення оцінки якості дошкільної освіти за шкалою ECERS. Серед нових завдань також додалося розроблення нормативної бази для центрів раннього розвитку, розроблення нової моделі фінансування дошкільної освіти, створення системи забезпечення якості дошкільної освіти. Зазначимо, що останні були окреслені у Концепції розвитку дошкільної освіти, розробленої у 2020 році, що загалом свідчить про певну наступність політики у сфері дошкілля попри зміну уряду.

Задекларовані оперативним планом Міністерства освіти і науки України на 2020-2021 рр. операційні цілі, а також завдання та заходи, загалом відповідають пріоритету Програми дій КМУ «Доступна та якісна дошкільна освіта», однак станом на вересень 2021 року не призвели до суттєвих змін чи нового регулювання у галузі дошкілля.

По-перше, станом на кінець вересня досі не було ухвалено нової редакції ЗУ «Про дошкільну освіту», що унеможливило змін в частині підвищення оплати праці педагогічних працівників закладів дошкільної освіти, зменшення обсягу педагогічного навантаження (не внесено змін до Типових штатних нормативів дошкільних навчальних закладів).

Попри заяви чинного міністра освіти про пріоритетність схвалення у 2021 році Концепції розвитку дошкільної освіти документ досі не було розглянуто Урядом.

Частково реалізації завдань перешкодила пандемія, спровокована вірусом COVID-19, наприклад, досі не вдалося провести дослідження якості освітнього процесу за шкалою ECERS, яке було заплановане на 2020 рік.

Щодо реалізованих намірів, то у січні 2021 року наказом МОН затверджено Базовий компонент дошкільної освіти, що стало спробою оновлення змісту дошкільної освіти. Попри те, що у МОН стверджують, що Базовий компонент розроблявся на засадах компетентнісного підходу, а також забезпечує наступність між дошкільною та початковою освітою через формування наскрізних умінь, у тексті документа термін «наскрізні уміння» відсутній, як і їхній конкретний перелік. Для впровадження оновленого Базового компонента дошкільної освіти підготовлено відповідні Методичні рекомендації, прийнята Типова програма підвищення кваліфікації педагогічних працівників.

Затверджено зміни до Положення про заклад дошкільної освіти, де з-поміж іншого визначено перелік категорій дітей, які мають право на першочергове зарахування. Це чергова спроба мінімізувати корупційні практики, що діють при зарахуванні до закладів дошкільної освіти в умовах обмеженої кількості місць. Оновлене Положення також передбачає, що у разі зарахування до закладу дошкільної освіти дітей з особливими освітніми потребами в дитсадку неодмінно утворюється інклюзивна або спеціальна група. Досі така норма не була обов'язковою.

Внесено зміни до Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності, якими лібералізовано вимоги до відкриття та функціонування приватних закладів дошкільної освіти, що має сприяти створенню додаткових місць.

Спільно з ЮНІСЕФ в Україні започатковано кампанію про важливість дошкільного розвитку. Діє окремий сайт з порадами для батьків щодо розвитку різних навичок у дітей: <https://numo.mon.gov.ua/>.

12.3. Рекомендації

Невирішеною залишається одна з ключових проблем системи дошкільної освіти – низька неконкурентна оплата праці вихователів, яка провокує нестачу кваліфікованих кадрів, особливо у великих містах.

Для вирішення проблеми нестачі додаткових місць у закладах дошкільної освіти варто розглянути можливість впровадження різних форм підтримки приватних закладів дошкільної освіти з місцевого та державного бюджетів.

Прийняття рішень у будь-якій сфері має базуватися на достовірних даних, галузь дошкільної освіти – не виняток. Необхідно вибудувати систему збору даних, яка в тому числі виконуватиме функцію моніторингу якості дошкільної освіти.

На порядку денному також залишається питання забезпечення умови для здорового харчування у закладах дошкільної освіти.

13. Державна політика в сфері вищої освіти

Тарас Фініков, проєкт «Інноваційний університет і лідерство»

Проблема модернізації сфери вищої освіти залишалися в пріоритетах як попередньої, так і нової влади після 2019 р. Ця діяльність була і продовженням освітньої політики держави 2014-2019 рр., і водночас запровадженням низки нових суттєвих кроків та ініціатив.

13.1. Стан справ та виклики в сфері вищої освіти на початок 2019 року

Новий етап реформи вищої освіти була започатковано з прийняттям у 2014 році нової редакції Закону України «Про вищу освіту». Головним концептом нового Закону було визначено впровадження університетської автономії. Належне місце отримало внутрішнє та зовнішнє забезпечення якості, що обумовило створення *Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти* (НАЗЗЯВО), яке реально запрацювало наприкінці 2018 року. Було затверджене принципово нове і сучасне *Положення про акредитацію освітніх програм*. Суттєво збільшилась міжнародна академічна мобільність науково-педагогічних працівників та здобувачів вищої освіти, зросла кількість іноземних студентів в Україні.

У період з 2016 до 2019 року було створено систему залучення мешканців тимчасово окупованих територій до здобуття вищої освіти в Україні. Впровадження адресного розміщення бюджетних місць, їх розподіл на засадах широкого конкурсу та формульного розрахунку створило прозорий та справедливий механізм доступу до вищої освіти за публічні кошти.

Введення єдиного фахового вступного випробування та єдиного вступного іспиту з іноземної мови до магістратури дозволило помітно поліпшити якісний склад здобувачів магістерського ступеня.

Було розроблено нове покоління стандартів вищої освіти на компетентнісній основі. З 2016 року імплементовано нову модель аспірантури зі збільшенням строку навчання та включенням вагомого навчального компонента.

У 2018 році були затверджені інноваційні Концепція розвитку педагогічної освіти та Концепція підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти.

Розпочато модернізацію лабораторної бази закладів вищої освіти, які здійснюють підготовку педагогічних працівників.

Після нової редакції Закону України «Про вищу освіту» були прийняті нові редакції законів «Про наукову і науково-технічну діяльність» (2015), «Про освіту» (2017) та новий Закон України «Про фахову передвищу освіту» (2019), які сукупно сформували практично нову законодавчу базу діяльності у сфері вищої освіти. Останній з цих законів було підписано новообраним Президентом України В. Зеленським у липні 2019 р., що завершило перехідний період виділення колишніх вищих навчальних закладів I-II рівнів акредитації (коледжів, технікумів) в окрему ланку освіти.

Основними проблемами у сфері освітньої політики залишались:

- невідповідність статусу закладів вищої освіти (ЗВО) в системі економічних відносин вимогам інноваційного розвитку держави та необхідність удосконалення моделі управління ними;

- недосконала система бюджетного фінансування ЗВО та необхідність перегляду концепції державного замовлення на підготовку фахівців;
- слабка співпраця з роботодавцями, професійними асоціаціями та іншими стейкхолдерами щодо їх участі в управлінні ЗВО та формуванні змісту освіти;
- недостатній рівень прозорості у діяльності ЗВО та академічної доброчесності;
- застаріла навчальна науково-лабораторна база.

13.2. Декларації та дії нової влади

Передвиборча програма кандидата на пост Президента України Володимира Зеленського навесні 2019 року передбачала, що вища освіта повинна формувати людину майбутнього і для цього необхідно:

- запровадити принцип «гроші ходять за талановитим студентом», надати кожному «шкільному генію» освітній ваучер для навчання у будь-якому обраному ним ЗВО;
- створити всі умови для того, щоб державні та приватні заклади освіти отримали рівні права;
- гарантувати прозоре та легке ліцензування, підтримку і розвиток приватної освіти;
- відкрити український ринок для кращих іноземних закладів освіти;
- створити максимально сприятливі умови для розвитку освіти дорослих.

У ролі іншого стратегічного документа можна розглядати затверджену у вересні 2019 року Програму діяльності Кабінету Міністрів України.

Вона передбачала, що випускники закладів вищої освіти повинні стати конкурентоспроможними фахівцями на ринку праці. Для цього держава має забезпечити високу якість вищої освіти, що дає її здобувачам достатні сучасні знання та навички для подальшої успішної професійної кар'єри. Було підкреслено, що необхідно змінити систему фінансування, публічні кошти надати тим провайдерам вищої освіти, які мають кращі результати освітньої та наукової діяльності та створюють привабливіші життєві перспективи для майбутніх випускників. Заклади вищої освіти необхідно наділити реальною фінансовою автономією. У контрактах ректорів слід зазначити ключові показники ефективності та використовувати їх для оцінювання діяльності університетського менеджменту. Надати доступ до державного фінансування закладам приватної форми власності.

Було сформульоване також завдання досягти рівня середньої заробітної плати науково-педагогічних працівників державних та комунальних закладів вищої освіти на рівні удвічі більшому за середню заробітну плату в країні. Визнано важливим створення дієвої системи забезпечення якості вищої освіти, яка ґрунтується на широкій прихильності принципам академічної доброчесності, та спрямувати зусилля на забезпечення довіри українського бізнесу до системи вищої освіти в Україні. Підкреслено необхідність забезпечити задоволення різноманітних освітніх потреб населення щодо особистого та професійного розвитку в системі освіти дорослих, створити умови для визнання в системі формальної освіти результатів навчання, здобутих у неформальній та інформальній освіті.

Наприкінці 2019 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення освітньої діяльності у сфері вищої освіти», який виконав функцію важливої проміжної модернізації Закону «Про вищу освіту» в редакції 2014 року. Цей акт дозволив ввести цілу низку нових концептів, які наблизили національну систему вищої освіти до сучасних європейських практик. Зокрема

було реально введено поняття студентоцентрованого навчання та збагачено інструментарій його забезпечення, передбачена (а потім і здійснена) гармонізація переліку галузей знань та спеціальностей з Міжнародною стандартною класифікацією освіти, Національної рамки кваліфікацій з Європейською рамкою кваліфікацій, відбулась остаточна відмова від концепту дипломів державного зразка на користь власних дипломів закладів вищої освіти (ЗВО). Для професій з особливим рівнем соціальної відповідальності держава запровадила поняття «регульованих», нарешті іноземці – резиденти України, які платять податки нашій державі, отримали право здобувати вищу освіту за бюджетні кошти. Було законодавчо врегульовано створення, функціонування та акредитацію спільних, подвійних та міждисциплінарних освітніх програм.

Законом було встановлено новий підхід до ліцензування у вищій освіті, який визначив, що ліцензуванню підлягають освітня діяльність ЗВО на певному рівні вищої освіти та освітня діяльність за освітніми програмами з «регульованих» спеціальностей, а також відкрив шлях до радикального спрощення ліцензійних умов та впровадження електронного ліцензування. Статус національного ЗВО було визначено почесним, статус дослідницького ЗВО отримав прозоре та зрозуміле визначення. Першим кроком на шляху оптимізації мережі стала ліквідація філій ЗВО в університетських центрах (Києві, Львові, Харкові, Одесі та Дніпрі). Для удосконалення системи управління ЗВО знаковою подією стало запровадження у контрактах ректорів цільових показників діяльності ЗВО (так званих КРІ), механізмів перевірки та термінів досягнення таких показників. Було унормовано загальні засади організації дуальної форми здобуття освіти.

Визнанням значення вищої освіти як фундаментальної основи для розвитку держави та підготовки конкурентоспроможного людського капіталу став Указ Президента України від 3 червня 2020 р. № 210/2020 «Про вдосконалення вищої освіти в Україні». Відповідно до нього і станом на жовтень 2021 року готується до затвердження Стратегія розвитку вищої освіти в Україні на 2021 – 2031 роки, затверджені Концепції державних програм розвитку науково-дослідницької інфраструктури в Україні та відновлення і розбудови мережі гуртожитків для проживання студентів ЗВО, а також плани заходів щодо популяризації природничих наук та математики і щодо популяризації можливостей здобуття вищої освіти в Україні для іноземних студентів.

Голова держави дав другий старт *Фонду Президента України з підтримки освіти, науки та спорту*. До завдань Фонду у сфері освіти віднесено: фінансування продовження навчання та стажування молоді у провідних вітчизняних ЗВО та наукових установах і за кордоном, участі молоді в міжнародних науково-практичних семінарах і конференціях, залучення науково-педагогічних і наукових працівників іноземних ЗВО та наукових установ, відомих громадських діячів для участі в науково-педагогічній і науковій роботі у ЗВО, заохочення молоді за досягнення в освітній діяльності (у тому числі учасників зовнішнього незалежного оцінювання, які отримали найвищі результати, переможців всеукраїнських учнівських олімпіад з навчальних предметів, переможців міжнародних учнівських олімпіад з навчальних предметів), реалізації проєктів, у тому числі проєктів інноваційних освітніх технологій та цифрової трансформації, у сферах освіти та науки.

Указом Президента України від 28 січня 2021 р. «Про стипендії, премії та гранти Президента України у сфері освіти» було засновано стипендії Президента України учасникам зовнішнього незалежного оцінювання, які отримали найвищі результати, премії Президента України для переможців всеукраїнських учнівських олімпіад та переможців міжнародних учнівських олімпіад, гранти Президента України на навчання за кордоном.

Амбітною подією стало проголошення планів створення Президентського університету, що має поєднати високоякісну освіту, сучасні дослідження та інноваційну діяльність шляхом інтегрування з академічною наукою високого рівня, високотехнологічними компаніями, як пілотного проєкту, спрямованого на забезпечення високого рівня підготовки молодих фахівців для наукових установ, державних органів та інноваційного бізнесу. Влітку 2021 року Урядом було схвалено концепцію реалізації проєкту «Президентський університет» та затверджено план заходів з її реалізації.

Після багаторічних зусиль у вересні 2021 року було укладено Угоду про позику (Проєкт «Удосконалення вищої освіти в Україні заради результатів») між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку, яка передбачає надання Україні кредиту в розмірі 200 млн. дол. (з яких безпосередньо для розвитку вищої освіти призначено 124,5 млн. дол.) з погашенням до квітня 2055 р. на вельми поміркованих умовах. Метою проєкту є підвищення ефективності, покращення умов для забезпечення якості та прозорості системи вищої освіти України.

Проєкт спрямований на посилення автономії, прозорості та моніторингу вищої освіти шляхом стратегічних інвестицій, включно з розробкою інформаційних систем для забезпечення залучення зацікавлених сторін, підвищення прозорості та забезпечення обґрунтованої політики розвитку системи вищої освіти, розробку стандартизованих цифрових інструментів для оцінювання результатів навчання в ЗВО та проведення комунікаційних кампаній на підтримку реформ, підтримку впровадження та реалізацію стимулів, що базуються на результатах, у системі вищої освіти України.

Проєкт підтримуватиме об'єднання та партнерства для покращення ефективності та якості, маючи на увазі поліпшення умов для якісного викладання та навчання у відібраних державних ЗВО, які розпочали процес об'єднання (забезпечення обладнання для сучасних базових навчальних лабораторій та передових науково-дослідних лабораторій, забезпечення обладнанням інформаційних технологій та проведення незначних ремонтних та відновних робіт).

Проєкт сприятиме розбудові спроможності, зміцненню потенціалу та вдосконаленню освітнього середовища, дослідницького потенціалу відібраних державних ЗВО (розробка планів управління змінами, надання цифрових ресурсів для викладання та навчання, цифрових пристроїв, мультимедійного обладнання та програмного забезпечення, а також сучасної цифрової інфраструктури для забезпечення безперервності навчання за допомогою дистанційних та віддалених методів навчання, забезпечення сучасних базових навчальних лабораторій та передових науково-дослідних лабораторій, проведення тренінгів для керівних кадрів на підтримку реформ вищої освіти, надання підтримки МОН та відібраним державним ЗВО з метою зміцнення академічних інновацій, зв'язків з ринком праці, посилення стратегічного планування та управління змінами, розвитку підприємництва та залучення бізнесу, вдосконалення управління людськими ресурсами, фінансового управління та оподаткування).

13.3. Рекомендації

Незважаючи на довгий перелік зробленого і враховуючи масштаб модернізаційних завдань, вплив пандемічної кризи, наростання глобальних і регіональних викликів можна зазначити, що обсяг того, що потребує невідкладної реалізації, залишається чималим.

1. Потребують невідкладного схвалення вже підготовлені законопроекти «Про освіту дорослих» та «Про національну систему кваліфікацій», а також відповідного термінового опрацювання сукупності нормативних документів, які нададуть можливість вказаним актам швидко запрацювати.

2. Радикального покращення очікує сфера публічного фінансування вищої освіти, починаючи з прогнозування перспективних потреб у підготовці кваліфікованих фахівців, перегляду концептів державного та регіонального замовлення, запровадження державної фінансової підтримки та приватного співфінансування здобуття вищої освіти.

3. Першочергова увага має бути зосереджена на розробці комплексу законопроектів, спрямованих на надання ЗВО реальної фінансової автономії. Це не дасть бажаного результату, навіть за умови прийняття в недалекому майбутньому, без радикального збільшення фінансування оплати праці у вищій школі.

4. Системних зусиль вимагає трансформація мережі цивільних публічних ЗВО, включаючи зосередження управління ними в одному центральному органі виконавчої влади.

5. Потребою часу вже стало суттєве посилення зв'язків між вищою освітою та індустрією, включно із запуском механізмів справжнього залучення стейкхолдерів до управління ЗВО та формування змісту освіти, налагодження дієвого моніторингу працевлаштування випускників та ефективної дуальної форми здобуття вищої освіти.

6. Цілеспрямованих зусиль і підтримки потребує максимально широка реальна імплементація міждисциплінарного підходу в організації освітньої та наукової діяльності. Це допоможе озброїти персонал і студентів вітчизняної вищої школи компетентностями, які нададуть їм можливість безпечного життя та плідної професійної діяльності в несприятливих чи навіть екстремальних умовах.

Пріоритетами на цьому етапі модернізації української вищої школи мають стати орієнтація вищої освіти на дослідження та інновації, формування індивідуальних траєкторій навчання та різноманітну академічну мобільність, цифровізацію та екологізацію як глобальні тренди формування конкурентоспроможного соціального капіталу.

Важливо підкреслити, що розвиток вищої освіти є однією з небагатьох сфер, в яких основні політичні сили України, включно з опозицією, демонструють обопільну зацікавленість, що підтверджується активною законотворчістю та солідарним голосуванням за освітянські законопроекти. Разом з тим, більшість опозиційних законопроектів спрямовані на вирішення окремих проблем і не мають системного характеру, можливо за винятком законопроектів, спрямованих на забезпечення академічної доброчесності. Представники ЗВО та професійних асоціацій, на жаль, у більшості не демонструють проактивного підходу у вирішенні освітніх проблем, а діють переважно лише реактивно.

Вітчизняне ж експертне середовище, незважаючи на великі розбіжності у політичних поглядах, ідеалах і захопленнях, у цілому сходиться на життєвій необхідності зосереджувати зусилля на забезпеченні гідного місця національної вищої освіти в Європейському освітньому просторі, отримання університетською наукою ролі вагомого фактору інноваційного розвитку країни, довіри до якості вищої освіти та налагодженні на її основі роботи соціальних ліфтів у суспільстві.

Розділ IV. Зовнішня політика і врегулювання на Донбасі

*Павло Клімкін, Міністр закордонних справ України 2014-2019 рр.,
Альона Гетьманчук, Центр «Нова Європа»,
Марія Золкіна, Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва,
Анна Булах*

Геополітика досі диктує безпековий порядок денний в Україні. Для нашої країни ефективна міжнародна політика, так само, як і системне перезавантаження сектору національної безпеки, залишаються ключовими інструментами протидії загрозам. Саме внутрішня стійкість як результат відбудови власної суб'єктності, підкріплена міжнародною підтримкою, дозволяють протистояти силовим формам тиску на тлі послаблення міжнародних інститутів та зростання гегемонії національних інтересів. Україна без вміння стримувати вплив Росії через війну на Донбасі, на жаль, не зможе просувати інші сталі політики розвитку.

За два роки президенства Зеленського ми не бачимо реальних змін у напрямку Донбасу. Окремі кроки залишаються ситуативними повідомленнями, які продовжують фіксувати відсутність перспектив у вирішенні конфлікту. Зусилля Президента з повернення контролю над окупованими територіями принципово не змінили ситуацію на користь України. Залишається проблемою відсутність цілісного підходу до врегулювання конфлікту з Росією, реформування системи національної безпеки поза прийняття стратегій. Останні віддзеркалюють термінологію західних підходів до змін у плануванні систем безпеки на тлі нових викликів, але Україна все ще тримається за старі підходи, як «ручне» керування, що залишить новітні стратегії на паперах.

Спільним недоліком державної політики в різних сферах можна назвати відсутність чітко визначених програмних, концептуальних засад, фрагментарність і суперечливість заходів їх реальної імплементації.

1. Зовнішня політика

Альона Гетьманчук, Центр «Нова Європа»

1.1. Короткий опис стану справ на початок 2019 року

На момент старту президентства Володимира Зеленського у 2019 році Україна перебувала у доволі неоднозначній зовнішньополітичній позиції:

1. У відносинах з ключовим безпековим партнером — Сполученими Штатами Америки — на початку 2019 року розпочалася історія, яка потім переросла у відомий на весь

світ процес імпічменту президента Дональда Трампа. Напередодні президентських виборів в Україні вдалось справді зацікавити попереднього президента США Україною. Щоправда, виключно з точки зору отримання компромату на основного супротивника Трампа на майбутніх президентських виборах – Джо Байдена. Саме на початку 2019 року вдалось успішно «продати» американському президенту за посередництва його адвоката Рудольфа Джуліані історію «великої корупції» сім'ї Байденів в Україні з «конфліктом інтересів» безпосередньо віце-президента США. Загалом в останні роки президентства Порошенка та перші роки президентства Трампа було досягнуто кілька важливих домовленостей, однією з яких було розблокування надання та продажу Україні американських летальних озброєнь. Важливим політичним жестом була також Кримська декларація Державного департаменту – письмова фіксація того, що США ніколи не визнають незаконну анексію Криму. Звинувачення Трампа у змові з Росією, які супроводжували його весь термін перебування у Білому Домі у вигляді відповідних розслідувань, опосередковано грали на руку Україні – подібний внутрішньополітичний контекст не дозволяв Трампу суттєво просунутись у таких питаннях, як зняття санкцій щодо Росії. Навпаки – санкцій ставало більше, зокрема були запроваджені вони і щодо «Північного Поток-2», що уповільнило реалізацію проекту.

Найвиразнішою зовнішньополітичною прогалиною на початок 2019 року виглядали відносини із сусідами. Скажімо, серед західних сусідів України лише зі Словаччиною спостерігались більш-менш безхмарні відносини. Угорщина у політичному та публічному дискурсі була де-факто номінована на звання ворога № 2 України після Росії. З Польщею питання історичної пам'яті серйозно затьмарили білатеральний порядок денний, і в Варшаві з нетерпінням чекали на зміну влади в Україні.

З Європейським Союзом після початку імплементації Угоди про асоціації та здобуття права на безвізові подорожі розпочались пошуки нової великої (та електорально привабливої) цілі. При цьому було розуміння, що ні «промисловий безвіз» (Угода АСАА), ні Угода про «відкрите небо» достойною альтернативою безвізу стати не можуть. Петро Порошенко позиціонував себе як найбільш проєвропейський кандидат – таке собі живе втілення європейського вибору в Україні, тому успіхи саме на цьому треку були йому вкрай важливі. Водночас у Європейському Союзі були також політики, які, абсолютно не ідеалізуючи Порошенка, тим не менш звикли до вже зрозумілого алгоритму роботи з ним і скептично ставились до перспективи майбутньої взаємодії з «комедійним актором». Саме тому, навіть під час виборчої кампанії, Порошенко отримав запрошення відвідати Берлін з боку Ангели Меркель, а президент Європейської ради Дональд Туск, у розпал кампанії, відвідав Україну.

Попри взятий в останні роки президентства Порошенком курс на членство в НАТО, його заяви про «розпочатий діалог» з Альянсом на тему Плану дій щодо членства України викликали в НАТО лише помітне роздратування. Спроби стати для НАТО Партнером з розширеними можливостями (EOP), над чим працювала активно Україна з 2016 року, не вдалось реалізувати до кінця терміну президентського строку Порошенка.

На азійському треку зовнішньої політики України після невдалих спроб налагодити контакт на найвищому рівні з Китаєм (зокрема через постійні жорсткі передумови китайської сторони) помітним був акцент на співпрацю з Японією як учасницю Групи семи (G7). Саме за Порошенка Україну вперше (і наразі востаннє) відвідав прем'єр-міністр Японії.

Загалом на кінець президентства Порошенка, українська зовнішньополітична політика залишалась чітко західноорієнтованою – зосередженою на розвиток відносин та співпраці з країнами Заходу та відповідними міжнародними організаціями. Це частково пояснювалось

тим, що головним та беззаперечним пріоритетом для України після 2014 року, було стримування російської агресії, і саме західні партнери природньо розглядались на роль ключових союзників у цьому питанні.

1.2. Декларації та наміри нової влади

Під час виборчої кампанії Володимира Зеленського зовнішня політика звучала лише опосередковано у його заявах та обіцянках. Передусім, у контексті його ключових обіцянок під час кампанії було завершити війну на Донбасі.

Зокрема, активно проголошувалася ідея щодо створення нового переговорного формату щодо Донбасу на заміну Нормандському формату, який в команді Зеленського вважали неефективним. Серед нових потенційних учасників такого формату, на той момент, обов'язково фігурували Сполучені Штати. Зеленський як кандидат також виступав за прямі двосторонні переговори з Путіним, і висловлював переконання про потребу також в «реформуванні Мінського формату».

Питання інтеграції України в Європейський Союз та НАТО не фігурували в його риторичі, попри те, що він неодноразово давав зрозуміти – Україна в Європі, і абсолютно логічним є те, щоб вона була і в Європейському Союзі. На відміну від НАТО, жодна з його передвиборчих заяв не свідчила про кандидата як про переконаного євроатлантиста і поборника курсу на членство України в НАТО. Однією з причин демонстративного мовчання Зеленського на тему ЄС було переконання в його команді, що це «тема Порошенка», а Зеленський явно прагнув позиціонувати себе як політичний антипод тодішнього президента, а не його наступник у будь-яких питаннях, зокрема і зовнішньої політики. Найбільш резонансною передвиборчою заявою Зеленського в цьому сенсі була заява про те, що питання вступу України до НАТО має бути спочатку винесене на загальнонаціональний референдум. Сам він обіцяв ледве не щодня записувати ролики для мешканців Сходу України, в яких би пояснював переваги руху до НАТО («що НАТО – не звірюка»).

1.3. Що було зроблено або мало бути зроблено

Передвиборча обіцянка Зеленського завершити війну на Донбасі мала помітний вплив на його зовнішньополітичні пріоритети та відповідну риторичу, особливо у перший рік президентства. Як у свій час Порошенко, Зеленський, керуючись бажанням завершити війну, уникав будь-якого фокусу на речах, які традиційно викликали нервову реакцію у російського керівництва. Зокрема, питання інтеграції України до НАТО. Лише коли стало зрозуміло, що Путін налаштований й надалі вирішувати питання Донбасу лише в режимі «100% поступок з боку України», Зеленський змінив свою риторичу на чітко виражену проєвроатлантичну. Паралельно відбувалось переосмислення з його боку і того, що теми ЄС і НАТО в Україні – не монополія Петра Порошенка та його партії. Відтак, станом на другу річницю президентства, Зеленський перестав бути у питаннях ЄС та НАТО політичним антиподом Порошенка.

З конкретних здобутків на євроінтеграційному треку варто назвати підписання Угоди про спільний авіаційний простір або відкрите небо (Open Sky Agreement), (парафована ще в

2013 році) котра має посприяти більшій присутності на українському ринку європейських лоукост-компаній, диверсифікації маршрутів подорожей в країни ЄС та зниженню цін на квитки. Європейський Союз неохоче, та все ж погодився на перегляд Угоди про асоціацію, деякі з положень якої вже не відповідали поточним реаліям. Ноу-хау президентства Зеленського на цьому треку стала ідея з підписанням двосторонніх декларацій про європейську перспективу України, в яких окремі країни-члени висловлюють готовність підтримати у майбутньому потенційну заявку України на членство в ЄС. Такі декларації на момент написання цього тексту було підписано вже з п'ятьма країнами-членами ЄС.

Що стосується євроатлантичного напрямку, то основним здобутком наразі стало запрошення України у червні 2020 року стати Партнером з розширеними можливостями НАТО (ЕОР) поруч з іншими п'ятьма країнами, які мають аналогічний статус з моменту запуску ініціативи у 2014 році (Швеція, Грузія, Фінляндія, Йорданія, Австралія). Однак, це досягнення стосується партнерського треку взаємодії з НАТО, а не інтеграційного, в якому Україна фігурує не як партнер Альянсу, а як кандидат на членство. Водночас, на інтеграційному треку з НАТО суттєво просунутись не вдалось. Вимоги Зеленського про запрошення України до Плану дій щодо членства не були належним чином сприйняті навіть у Вашингтоні, який традиційно відігравав роль основного промотора надання Україні та Грузії ПДЧ. Також Зеленський не виконав свою передвиборчу обіцянку записувати ролики для мешканців Сходу України, в яких він би пояснював переваги членства України в НАТО.

Володимир Зеленському не вдалось у перший рік президентства попередити перетворення українського досьє з зовнішньополітичного на внутрішньополітичне питання у Сполучених Штатах, але вдалось уникнути найгіршого на той момент сценарію, за якого Україна під тиском тодішнього президента США чітко зайняла б сторону одного з кандидатів на президентських виборах. Водночас, шлейф процесу імпичменту супроводжував відносини України зі США навіть певний час після приходу у Білий дім президента Байдена, що було однією з ключових причин складного старту у відносинах з нинішньою американською Адміністрацією. Лише через три місяці з моменту вступу нового президента США на посаду відносини почали поступово повертатись на правильний трек (зокрема під впливом накопичення військ Росією на кордонах з Україною). Наразі вже можемо констатувати, що 2021 рік став досить непоганим роком для українсько-американських відносин: принаймні за кількістю контактів та візитів високого рівня (4 спілкування президентів включно з візитом до Білого Дому, візит держсекретаря, міністра оборони та міністра енергетики США до України). Підписання Рамкового оборонного документу (Strategic Defense Framework), що може стати прообразом повноцінної двосторонньої Оборонної угоди, які США мають з низкою країн світу, зокрема і членами НАТО. Відновлення Комісії стратегічного партнерства. За ініціативою України також відбулось оновлення Хартії стратегічного партнерства від 2008 року – основного документа в двосторонніх відносинах. Навіть при тому, що оновлений документ швидше виглядає як апдейт, а не апгрейд «старої» Хартії.

Водночас, Зеленському не вдалось переконати США щодо більшої залученості у процес врегулювання щодо Донбасу. Викликом на українсько-американському треку залишається синхронізація вербальної та практичної частини відносин, оскільки наразі перша виглядає значно переконливіше та потужніше, ніж друга. Попри всі зусилля, Зеленському так і не вдалось змінити позицію США у питанні Північного Поток-2, а також у питанні підтримки Вашингтоном конкретних інтеграційних кроків для членства України в НАТО.

Очевидним плюсом двох з половиною років президентства стало формування регіональних об'єднань та ініціатив. Передусім, йдеться про Люблінський трикутник (Україна, Польща та Литва) та Асоційоване тріо (Грузія, Молдова та Україна). Наразі розвиток першої ініціативи виглядає більш перспективно, аніж другої, попри, за наявною інформацією, початковий скепсис вищого керівництва України назвою об'єднання («Чому саме Люблінський, а не Київський трикутник»)? У рамках Люблінського трикутника була підписана важлива Декларація про європейську спадщину та культурні цінності, а також План дій із протидії дезінформації. «Фактично ми пропонуємо альтернативу «російському світу» в нашому регіоні», - так окреслив роль Люблінського трикутника міністр закордонних справ Дмитро Кулеба¹⁴³. Що стосується Асоційованого тріо, то найбільшим досягненням цього об'єднання є його поступове визнання у Брюсселі: у спільній заяві за результатами саміту Україна-ЄС у жовтні 2021 року Асоційоване тріо вперше отримало окрему згадку і в позитивному контексті¹⁴⁴. Водночас варто зауважити, що розвиток Асоційованого тріо наразі серйозно обтяжують двосторонні проблеми України з Молдовою та Грузією, а також різні підходи до питання європейської перспективи. А саме – якщо для Грузії та України питання європейської перспективи (чи перспективи членства) є важливим пунктом у їхньому діалозі з ЄС, то Молдова вважає за потрібне зосередитись на реформах, без згадки і тим паче вимоги європейської перспективи.

Зовнішньополітичною візитівкою 2,5 років президентства Зеленського є, безперечно, і Кримська платформа. Попри супротив та дії на пониження статусу міжнародного представництва з боку Росії, засновниками Кримської платформи стали 46 країн світу. Питання наразі залишаються щодо сталості цієї ініціативи.

За президенства Зеленського великий акцент був зроблений на економічну дипломатію з акцентом на пошук інвестицій на розвиток держави (зокрема, на пріоритетні для нинішнього президента інфраструктурні проєкти). Однак у владних кабінетах й надалі є проблема з усвідомленням прямого взаємозв'язку між зростанням іноземних інвестицій та реальними внутрішніми реформами, зокрема у сфері правосуддя.

Неоднозначними є результати президентства на азійському треку. Азійська стратегія наразі більше зводиться до непослідовної китайської стратегії. У 2021 році Китай був визнаний стратегічним партнером України у Стратегії зовнішньополітичної діяльності України, хоча цей документ готувався на основі Стратегії національної безпеки від 2020 року, де Китай не фігурував у стратегічних партнерах.

1.4. Експертні рекомендації: що на сьогодні необхідно робити владі чи всьому суспільству

Ключовим викликом на сьогодні і для влади, і для суспільства є те, як збалансувати амбітність зовнішньополітичного порядку денного з потребою не завищувати очікування і – як наслідок – не провокувати розчарування у суспільстві європейським та євроатлантичним курсом, або ж відносинами з ключовими західними партнерами на кшталт США.

¹⁴³ Голови МЗС Люблінського трикутника підписали декларацію про спільну європейську спадщину, Радіо Свобода, 7 липня 2021, <https://www.radiosvoboda.org/a/news-liublinksyi-trykutnyk-deklaratsiia/31345061.html>

¹⁴⁴ Спільна заява за підсумками 23-го Саміту Україна-Європейський Союз, 12 жовтня 2021, <https://www.president.gov.ua/news/spilna-zayava-za-pidsumkami-23-go-samitu-ukrayina-yevropejsk-71037>

У зовнішній політиці, як і в інших важливих питаннях, потрібен дуже чіткий менеджмент очікувань.

У зовнішній політиці важливо не сакралізувати речі, які переважно не залежать від України. Історія з публічною вимогою на президентському рівні отримати План дій щодо членства в НАТО попри відсутність будь-яких підстав для цього кроку з боку Альянсу – один з таких прикладів.

Регіональні ініціативи за участі України – Люблінський трикутник, Асоційоване тріо – варто продовжувати та посилювати на всіх рівнях, зокрема президентському. Україна є своєрідним містком між цими двома регіональними ініціативами, і з огляду на наявність спільних інтересів двох об'єднань могла б започаткувати новий формат комунікації у вигляді Люблінський трикутник плюс Асоційоване тріо.

На американському напрямку важливо й надалі шукати можливості для регулярного політичного діалогу, який би забезпечив трансформацію України зі стратегічного партнера у повноцінного союзника США в регіоні. Стратегічний оборонний документ (Strategic Defense Framework) міг би стати першим кроком для поглиблення оборонної співпраці між нашими країнами і в майбутньому міг би бути оформленим у повноцінну двосторонню оборонну угоду, які США мають з низкою країн світу. Одним з пріоритетних питань має стати підготовка візиту президента США до України (востаннє американський президент відвідував Україну вже понад 10 років тому – у 2008 році).

По лінії НАТО важливо зосередитись на належній підготовці та виконанню Річних національних програм з фокусом на ті реформи, які у НАТО вважають ключовими (демократичний цивільний нагляд за збройними силами, реформа СБУ). Фокус на Річні національні програми є важливим, оскільки через відсутність перспективи запрошення до Плану дій щодо членства саме на їх основі у найближчі роки буде вимірюватись те, наскільки Україна дійсно бажає та спроможна рухатись у напрямку повного членства в НАТО. Одночасно важливо продемонструвати належний результат з використання статусу Партнера з розширеними можливостями НАТО (EOP) до завершення першого для України трирічного циклу перебування у цій ініціативі у 2023 році.

З Європейським Союзом важливо продовжувати процес європейської перспективи як єдиного наразі потужного мотиватора для внутрішніх перетворень в Україні через максимальне наближення до європейських норм, політик та практик.

Процес перегляду Угоди має бути продовжено, як і процес приєднання України до ринку промислових товарів ЄС (Угода АСАА). Важливим також є зосередження на практичних, помітних для пересічних українців, елементах європейської інтеграції: наприклад, домовленостях про безкоштовний роумінг з окремими країнами ЄС (передусім тими, де мешкає чи працює найбільша кількість українців).

Російський напрямок. Санкції, котрі були запроваджені проти українських офіційних осіб, включно з міністром закордонних справ та секретарем Ради національної безпеки, стали сигналом, що з нинішньою українською владою у Москві не мають наміру більше розмовляти. Це був також і сигнал, що надалі своїх цілей щодо України, Росія домагатиметься іншими, необов'язково за нормандським чи мінським столом переговорів, способами. А те, що всі цілі щодо України залишаються чинними, свідчить програмна «історична» стаття Володимира а Путіна, яку варто сприймати не лише як виправдання всіх минулих актів агресії РФ щодо України, але й усіх майбутніх агресивних дій щодо України.

Азійська стратегія України не повинна зводитись до формули «спочатку Китай» і тим більше до формули «тільки Китай». Незважаючи на той факт, що з 2019 року саме ця країна є номер №1 білатеральним торговельним партнером України у світі. Стратегічність відносин з тією чи іншою країною не повинна визначатись виключно рівнем торгівлі. Окремо має бути вироблена та реалізована стратегія України щодо взаємодії з Індो-Тихоокеанським регіоном.

Результати економічної дипломатії, на якій робиться великий акцент за президентства Зеленського у вигляді, зокрема, інвестицій на розвиток держави, залишатимуться доволі поміркованими, якщо й надалі бракуватиме розуміння прямого взаємозв'язку між реформами всередині країни (зокрема у сфері правосуддя) та інвестиціями з-за кордону. Понад те, розуміння цього взаємозв'язку є базовою передумовою для розбудови всього спектру відносин України з її ключовими міжнародними партнерами.

2. Врегулювання на Донбасі

Марія Золкіна, Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва

2.1. Стан справ на початок 2019 року, основні проблеми та процеси

Врегулювання на Донбасі було однією з ключових тем президентських виборів 2019 р., зокрема у виборчій кампанії Володимира Зеленського. Самітів лідерів Нормандської четвірки не було від кінця 2016 р., робота Мінської Тристоронньої контактної групи також буксувала, включно з найбільш гострим гуманітарним питанням – обмінами полоненими. Підґрунтя для нових домовленостей між Україною і Росією по врегулюванню конфлікту на Донбасі на дипломатичній ниві не було, а «дорожня карта» з реалізації Мінських домовленостей після Берлінського саміту «Норманді» так і не була погоджена всіма сторонами.

Поряд з цим в Україні сформувалося стабільно негативне ставлення до ключових компромісів, на яких наполягала Росія, що в сумі стало певним стримувальним фактором: і для української влади, і для західних партнерів України.

У цих умовах українська влада у передвиборчий 2018 рік почала переформатування державної політики щодо відбиття російської агресії. Так, ухвалений ще у січні 2018 р. Закон України «Про особливості державної політики зі забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» змінював передовсім інституційну структуру взаємодії між органами, задіяними у здійсненні політики на прифронтових територіях, створював особливий порядок забезпечення прав і свобод цивільного населення і визначав Росію державою-агресором. З політичної точки зору, можна сказати, що в такий спосіб українська влада взялася за оформлення певної моделі співіснування з тимчасово окупованими територіями в умовах відсутності прогресу в переговорах з Росією.

2.2. Декларації та наміри нової влади на початку каденції В. Зеленського

Врегулювання на Донбасі було однією з головних тем не тільки виборчої кампанії, але й майже всього першого року каденції Володимира Зеленського. Політичні звинувачення в бік попередньої влади зводилися до начебто відсутності у неї інтересу завершувати конфлікт.

Відтак, друга половина 2019 р. і перший квартал 2020 р. характеризувалися активними спробами нової української влади вийти на домовленості з Росією. Головним інформаційним меседжем стала ідея «просто перестати стріляти», що вкрай неоднозначно сприймалося в українському суспільстві, адже жодної готовності до «режиму тиші» з російського боку на той час не було.

На міжнародному рівні ключовим інтересом команди Зеленського на той час була організація Нормандського саміту. Риторика нового Президента дійсно дала поштовх відновленню переговорів в нормандській четвірці щодо зустрічі лідерів. Задля цього, власне, Київ і пішов на ряд демонстративних «авансів»: ініціював розведення сил і військ, а також погодив так звану формулу Штайнмаєра. Володимир Зеленський не приховував, що робив ставку саме на персональну зустріч з Президентом Росії і пов'язував з нею можливість перезавантаження переговорного процесу у вигідний для України спосіб.

Щоправда, були і заяви про певні «дедлайни» для врегулювання конфлікту. Так, Володимир Зеленський заявляв про рік для пошуку домовленостей і перехід до якогось іншого плану в разі провалу.

Утім головною проблемою цього періоду був радше брак інформації щодо можливих домовленостей з Володимиром Путіним. Відсутність конкретики про реальні «червоні лінії» в переговорах для нового українського керівництва фактично до жовтня-листопада 2019 р. сприяло поширенню негативних очікувань в суспільстві і протестних настроїв проти можливих неприйнятних для України компромісів.

На внутрішньополітичному рівні головні обіцянки і декларації стосувалися максимального спрощення зв'язків з мешканцями тимчасово окупованих територій і відкритої гуманітарної політики щодо них. Зокрема, це стосувалося спрощення верифікації для отримання пенсій і соціальних виплат, перетину лінії розмежування. Також мова йшла про економічне відновлення підконтрольного Донбасу.

2.3. Що було зроблено і що це означає?

Першу половину каденції Володимира Зеленського в контексті Донбасу можна умовно розділити на три етапи, кожен з яких характеризувався своєю власною логікою переговорів з Росією, з одного боку, і діями, кроками у цьому напрямку, відповідно, з іншого боку.

Перший етап охопив другу половину 2019 р. і завершився навесні 2020 р. із провалом ідеї по створенню так званої Консультативної ради при Мінській ТКГ.

Що було зроблено?

1. Розведення військ та озброєнь.

У червні – листопаді 2019 р. здійснено розведення військ та озброєнь на трьох ділянках (Станиця Луганська, Золоте і Петрівське) на виконання Рамкової угоди від 21 вересня 2016 р. на трьох пілотних ділянках.

У такий спосіб команда Президента одразу після президентських виборів прагнула продемонструвати готовність до виконання вже досягнутих домовленостей. У Станиці Луганській СММ ОБСЄ змогла підтвердити повноцінне відведення сил і озброєнь тільки з українського боку. З боку окупаційних сил такого відведення не відбулося і досі. В Золотому і Петрівському, де відведення відбувалося пізніше, так само фіксувалися порушення: від військово-інженерних робіт – до знаходження у демілітаризованій зоні представників збройних формувань і застосування забороненої зброї.

Загалом аргументів на користь такого кроку було замало. Тільки у Станиці Луганській під егідою розведення вдалося відремонтувати пішохідний міст для КПВВ. З інших точок зору жодних підстав проводити відведення без гарантування безпеки на цих ділянках не було. Більше того, це не вплинуло на інтенсивність обстрілів ділянок, безпосередньо прилеглих до зон відведення. Без плану демілітаризації регіону нові ініціативи з розведення на нових ділянках також будуть недоцільними.

2. Обмін полоненими.

Обидва великі обміни відбувалися у 2019 р. якраз на фоні спроб Києва організувати (вересень 2019 р.) Нормандський саміт та на виконання його рішень (грудень 2019 р.). Контраверсійним став вересневий обмін. Так, з одного боку, Україна повернула додому 11 політв'язнів Кремля, включно з Олегом Сенцовим та Олександром Кольченком, та 24 моряків, захоплених у Керченській протоці у листопаді 2018 р. Втім, з іншого, Київ видав Росії Володимира Цемаха – чи не найбільш цінного, на той час, свідка російської ролі у збитті малайзійського боїнга МН17 у 2014 р. Попри офіційні звернення Нідерландів з проханням не видавати Цемаха в рамках обміну, команда Президента пішла на це. Ще один обмін, вже після нормандської зустрічі, був радше політичним свідченням начебто доброї волі обох сторін виконувати рішення Паризького саміту. Втім, на цьому готовність Росії не тільки проводити обміни, але і навіть обговорювати списки на рівні Мінської ТКГ, була вичерпана. Донині жодного прогресу в цьому питанні немає.

3. Паризький саміт лідерів Нормандської четвірки.

Попри певні негативні очікування, жодної зради інтересів України в рамках саміту не відбулося. Українська сторона не пішла на жодні неприйнятні для неї політичні поступки. В узгоджених висновках Паризького саміту вдалося зафіксувати перелік невідкладних для виконання заходів, серед яких «режим тиші», обмін полоненими, доступ Міжнародного комітету Червоного Хреста до всіх бранців, гуманітарне розмінування, розведення сил і озброєнь на нових ділянках, а також безперешкодна робота СММ ОБСЄ. Політичні ж кроки, зокрема, узгодження правових особливостей особливого статусу для ОРДЛО та формула Штайнмаєра таким імперативним і терміновим значенням наділені не були, хоча їм і була висловлена підтримка. Таким чином, з одного боку, нова українська влада змогла на найвищому переговорному рівні засвідчити свою зацікавленість у врегулюванні, але з іншого – чітко зафіксувала: спочатку – безпека. І власне саме це призвело до подальшого буксування переговорів, оскільки для Росії принциповим, як і раніше, лишався принцип «спочатку – політика».

Характерною рисою цього етапу стала ставка не на класичні дипломатичні канали переговорів, а на неформальні і прямі контакти між українською і російською владою. Так, було значно послаблено позицію не тільки українського МЗС, але і партнерів з Берліну та Парижу як модераторів.

І саме в такий спосіб, зокрема, згодом з'явилася ідея про так звану Консультативну раду при Мінській ТКГ (березень 2020 р.). Після незадовільних як для Росії результатів

Паризького саміту це було ще однією спробою розпочати переговори про політичне врегулювання до вирішення будь-яких безпекових і гуманітарних питань. Більше того – перевести ці переговори на рівень ТКГ, в якій Росія грає роль посередника, а не учасника конфлікту. Втім ідея Консультативної ради, що з'явилася у спілкуванні між радниками лідерів України і Росії наštовхнулася на гостру реакцію як всередині України, так і від партнерів по Норманді. Врешті це і поставило крапку у цьому періоді спроб домовитися в такий спосіб.

Під час **другого етапу** (весна-літо 2020 р.) українська сторона спробувала раціоналізувати свою позицію, повернути переговори в нормандські координати і більше не реагувати на вимоги від Росії щодо нових «авансів» і поступок з боку України.

Що було зроблено?

1. Включення представників українських переселенців до Делегації України при Мінській ТКГ.

У червні 2020 р. Президент офіційно долучив чотирьох українських переселенців до роботи політичної підгрупи в ТКГ від України. Політично й дипломатично цей хід був достатньо важливим. Так, це додало ваги українській переговорній позиції, було сигналом для західних партнерів про зацікавленість Києва у виконанні Мінських домовленостей, а також засвідчило, що ключовою проблемою лишається позиція Росії, яка наполягає винятково на прямому діалозі Києва із представниками окупаційних адміністрацій.

З іншого боку, це кардинально не змінило сам перебіг переговорів в ТКГ і не зупинило все більш активні наполягання РФ на прямому діалозі окупаційних адміністрацій і Києва.

2. Режим припинення вогню.

Домовленість про режим припинення вогню від липня 2020 р. була ключовою подією для українських переговорників, але саме на цьому і завмерли перспективи подальших домовленостей. Схема проста: для Києва «режим тиші» був лише першим безпековим кроком. За ним мала йти поступова демілітаризація регіону поряд з гуманітарними кроками (робота Червоного Хреста, гуманітарне розмінування, відкриття нових КПВВ, обмін полоненими). Для Росії ж цей умовний «режим тиші» був першим і останнім безпековим рішенням, в обмін на яке Кремль одразу почав вимагати від України політичних поступок. Так, стратегія Москви базувалася на кількох стовпах. По-перше, максимально нівелювати Нормандський формат і перевести всі ключові домовленості на рівень ТКГ, де можна заявити про «прямий діалог» між Києвом та окупованими територіями. По-друге, Москва відверто заблокувала роботу всіх підгруп в ТКГ і відмовилася від попередньо погоджених кроків по розмінуванню, КПВВ, обміну і розведенню сил і військ до певних рішень в політичній підгрупі (вибори, контроль над кордоном і «особливий статус»).

Поряд з цим активізувалися спроби відвертої легалізації так званого «Представництва «ДНР» при СЦКК» – включення представників незаконних збройних формувань до Спільного центру координації та контролю¹⁴⁵ замість російської делегації. Яскравий

¹⁴⁵ Спільний центр з контролю та координації – україно-російська двостороння група, утворена у вересні 2014 р. для моніторингу виконання Мінського протоколу. Офіційно складалася з представників офіцерського складу Збройних сил України та Росії. У грудні 2017 р. Росія офіційно відкликала всіх своїх офіцерів зі складу СЦКК і до цього часу не повертається до його роботи. Єдиними легітимними учасниками

інцидент подібних дій – спроба організації інспекції позицій українських військових у Шумах так званим керівником клону СЦКК в так званій «ДНР».

Утім, готовність в Києві до подібних домовленостей з Москвою до того часу критично знизилася. Як наслідок, від серпня 2020 р. переговори з ключових безпекових і гуманітарних позиціях де-факто знову опинилися у глухому куті. А сам режим тиші було остаточно зірвано в грудні 2020 р.

3. Спроби розробити план з імплементації Мінських домовленостей.

Восени 2020 р. була чергова спроба обмінятися планами з покрокової імплементації Мінських угод на рівні ТКГ. З українського боку Леонідом Кравчуком, Головою Делегації України при ТКГ було оприлюднено так званий «План спільних кроків». В основі плану – беззастережний і повний режим тиші, а також повна демілітаризація регіону; контроль над україно-російським кордоном за допомогою СММ ОБСЄ; скасування деяких рішень російської влади, зокрема, про паспортизацію мешканців ОРДЛО; збільшення кількості членів СММ ОБСЄ і після цього – початок підготовки до виборів на території ОРДЛО. З одного боку, такі пропозиції вчергове фіксували: спочатку – безпека. Більше того, спочатку – контроль над кордоном, а тільки тоді вже вибори. Натомість відверто слабким місцем такого плану були конкретні дати, де на роззброєння і демілітаризацію відводилося 1,5 місяці, а сам механізм виведення військ, складання зброї тощо взагалі не був запропонований.

В той же час Росія офіційно від свого імені так жодних пропозицій і не сформулювала – таким чином вона продовжувала нав'язування Україні прямого діалогу з так званими «республіками».

Третій етап (від кінця осені 2020 р. і донині) попри відсутність прогресу в переговорах все одно є принципово важливим. На фоні неможливості домовитися, українська сторона вимушена була вибудовувати нову лінію поведінки. Так само і Росія. Загалом, Україна по суті зробила вибір просувати ідею перегляду Мінських домовленостей, не формувати в односторонньому порядку переговори, особливо – за рахунок невиправданих поступок Росії.

Що зроблено?

1. Розробка українських пропозицій до французько-німецьких кластерів по виконанню Мінських угод.

Так звані кластери, запропоновані Берліном і Парижем, були стартовим майданчиком для дискусії в Нормандській четвірці про план виконання Мінських домовленостей. Так, станом на сьогодні досягти домовленості на основі запропонованих кластерів практично неможливо, але їхня цінність в іншому. Російська і українські сторони фактично представляють свою переговорну позицію. Команда Володимира Зеленського остаточно винесла на нормандський рівень своє бачення, як можна переглянути Мінські угоди: спочатку кордони – потім вибори, ні – прямому діалогу, спочатку безпека – потім завершення політичних заходів (особливості місцевого самоврядування і вибори). Ця формула не ідеальна, але вона чітко демонструє завершення маневру української влади із зміною тактики переговорів. Російські ж пропозиції до кластерів кардинально протилежні.

СЦКК до цього часу вважаються винятково представники України, які, втім, працюють винятково на підконтрольній Україні території.

На цьому, практично, сторони дійшли до межі своїх можливостей та інтересу вести переговори.

2. Розробка низки внутрішньополітичних ініціатив, які впливатимуть на хід переговорів щодо Донбасу.

Тут варто згадати передовсім законопроект Міністерства з питань реінтеграції ТОТ «Про засади державної політики перехідного періоду». Саме в ньому пропонується механізм відновлення державної влади над непідконтрольними територіями. В разі ухвалення законопроекту (був зареєстрований у ВРУ у серпні 2021 р.) він зафіксує позицію України про умови та порядок деокупації, роззброєння, повернення територій у правове поле України, утворення перехідних місцевих державних або міжнародних адміністрацій, проведення виборів, права та обмеження прав бути обраними певними жителями ТОТ, формування кадрового резерву для подальшої роботи на раніше окупованих територіях та ін. Ключовий сигнал тут знову ж таки про безпеку як ключову умову будь-яких заходів із політичної реінтеграції цих територій і обов'язковий демонтаж окупаційних адміністрацій.

Аналогічне значення має і розроблена (схвалена на рівні Кабміну) Стратегія економічного розвитку Донецької та Луганської областей на період до 2030 р.

Поряд з цим українська влада продовжує ухвалювати окремі, не системні рішення, які, разом з тим, мають на меті підтримати соціальні зв'язки з цивільними мешканцями ТОТ (спрощення процедур верифікації, скасування будь-яких перешкод для пересування через КПВВ з українського боку в час пандемії, пільги для здобуття освіти молоддю з ТОТ).

2.4. Висновки й рекомендації

На сьогодні можна сформулювати кілька важливих висновків про переговори і політику врегулювання на Донбасі.

По-перше, в умовах глухого кута в класичній моделі переговорів про виконання Мінських домовленостей обидві сторони вже де-факто погодилися на певну «заморозку» цих переговорів. Щоправда, якщо для України така «пауза» означає поступове просування більш вигідних їй меседжей про новий план деокупації і реінтеграції, відновлення підконтрольного Донбасу, то для Росії це привід застосувати нові інструменти тиску на Україну. Так, сюди можна віднести енергетичний тиск за допомогою Північного потоку-2, ескалацію на російсько-українському кордоні і різке зростання воєнної загрози з боку україно-білоруського кордону. У цей час Росія продовжує «повзучу інтеграцію» окупованого Донбасу. Так, з початку пандемії він фактично повністю відрізаний від решти України, там триває масштабна паспортизація, а російський уряд ухвалює рішення про збільшення фінансування соціальних та економічних програм окупованого регіону. Це дозволить дещо підтримати нежиттєздатну економіку так званих «республік», а також певним чином заспокоїти соціальне невдоволення серед робітників промислових підприємств.

По-друге, коли готовність до конструктивного діалогу з боку Росії відсутня, нові ініціативи чи зусилля з боку Німеччини, Франції та США щодо врегулювання теж стають маловірогідними в нинішніх умовах. Не варто очікувати кардинальної зміни переговорного формату (повноцінного долучення Штатів до Норманді, наприклад, як того офіційно прагне Офіс Президента). Станом на сьогодні, схоже, що всі задіяні сторони де-факто погоджуються із статусом-кво і неготові докладати якісь нові зусилля, аби це змінити. Так, західні партнери

попереджують Росію про жорстку відповідь в разі нової агресії проти України, але для перегляду чи зміни переговорної диспозиції сьогодні підстав немає.

По-третє, таке буксування переговорів не означає, що Київ має і зі свого боку зменшити зусилля з просування теми врегулювання. Навпаки, наразі час для зміни акцентів, аби при поверненні до активної фази переговорів ідеї щодо перегляду певних пунктів Мінську, зокрема, вже не сприймалися як щось нове.

По-четверте, ймовірність широких компромісів з Росією з боку української влади теж є на сьогодні доста низькою. Так, стримувальним фактором виступає, передовсім, жорстке і стабільне несприйняття такого сценарію з боку переважної частини українського суспільства. Перспектива внутрішніх протестів і делегітимізації влади стримуватиме Офіс Президента. Щоправда, в умовах наростання всебічного тиску з боку Росії, через півроку-рік, особливо – в разі нової хвилі агресії, це може змінитися.

Серед **рекомендацій** задля врегулювання варто виокремити такі:

1) розширювати тему претензій до Росії на міжнародному рівні, зокрема винести тему незаконної паспортизації на міжнародний рівень переговорів і протидії Росії. Аналогічні претензії просувати і щодо екологічної ситуації на тимчасово окупованих територіях. Практично повне перекриття КПВВ з непідконтрольного Україні боку також має з рівня Мінської ТКГ стати частиною міжнародного дискурсу про агресивну політику Росії. Наполягати на посиленні санкційного тиску на РФ;

2) максимально використовувати можливості міжнародного спостереження і не допустити обмеження ролі СММ ОБСЄ на тимчасово окупованих територіях, що є одним з ключових викликів в короткостроковій і середньостроковій перспективі;

3) посилити двосторонню роботу з ключовими партнерами України в рамках врегулювання на Донбасі. Окремо – в рамках нових ініціатив, як-то Люблінський трикутник, учасники якого не задіяні переговорах по Донбасу напряду, але можуть зіграти свою роль як члени ЄС, ОБСЄ і Ради Європи;

4) просувати максимально можливе долучення України як учасника переговорного процесу з приводу суміжних тем російського впливу, зокрема, щодо енергетики і «Північного потоку-2»;

5) наполягати на активізації участі США в переговорах з приводу російсько-українського конфлікту.

