



ПЛАН РЕФОРМ

Економічні пріоритети повоєнної України

Провідний автор: **Дмитро Боярчук**,
виконавчий директор CASE Україна (керівник групи)



CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
CASE – Center for Social and Economic Research



CASE Україна
Центр соціально-економічних досліджень

ПЛАН РЕФОРМ

Економічні пріоритети повоєнної України

Провідний автор: **Дмитро Боярчук**,
виконавчий директор CASE Україна (керівник групи)

Цей звіт було ініційовано Польсько-американським фондом свободи в рамках
Програми «Навчальні поїздки до Польщі»



CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
CASE – Center for Social and Economic Research



CASE Україна
Центр соціально-економічних досліджень

Рецензенти:

Андерс Аслунд, Голова Консультативного комітету CASE

Лешек Бальцерович, проф. Варшавської школи економіки (SGH)

Іван Міклош, Стратегічна рада з виконання Плану відновлення та стійкості Словаччини

Ян Хагемейєр, Віце-президент Правління CASE

Автори:

Крістофер А. Хартвелл, проф. Школи менеджменту і права ZHAW (Швейцарія) і Козьмінського університету (Польща)

Марек Дабровський, іноземний науковий співробітник Брюгеля, науковий співробітник CASE (Центру соціально-економічних досліджень), позаштатний професор Центральноєвропейського університету

Дмитро Боярчук, виконавчий директор CASE Україна

Любов Акуленко, виконавчий директор Українського центру європейської політики

Дмитро Науменко, старший аналітик Українського центру європейської політики

Олена Павленко, президент DiXi Group

Володимир Дубровський, старший економіст CASE Україна

Андрій Саварець, юридичний експерт CASE Україна

Андрій Бойцун, керівник Boytsun Governance Architects

Дмитро Яблонівський, старший експерт Boytsun Governance Architects

Івонн Хегеле, дослідниця у сфері державного управління Школи менеджменту і права ZHAW (Швейцарія)

Яна Махлянкін, дослідниця у сфері державного управління Школи менеджменту і права ZHAW (Швейцарія)

Юрій Ганущак, директор Інституту територіального розвитку

Наталія Лещенко, старший економіст CASE Україна



POLISH-AMERICAN
FREEDOM FOUNDATION

Це дослідження співфінансував Польсько-американський фонд свободи в рамках програми «Навчальні поїздки до Польщі». За зміст цього дослідження відповідають виключно його автори й він не обов'язково відображає погляди ПАФС.



Це дослідження співфінансували заклади вищої освіти Цюриха (DIZH). За зміст цього дослідження відповідають виключно його автори й він не обов'язково відображає погляди DIZH.



Це дослідження співфінансувалося як частина проекту, здійснюваного в рамках програми USAID/ENGAGE («Долучайся!»), яка фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) і виконується програмою «Пакт». За зміст цього дослідження відповідають виключно його автори й він не обов'язково відображає погляди USAID або уряду США.



Це дослідження співфінансував Національний фонд за демократію. За зміст цього дослідження - відповідають виключно його автори й він не обов'язково відображає погляди НФД.

Зміст

| | |
|---|-----------|
| Резюме звіту | 9 |
| 1 Досягнення та провали реформ | 13 |
| 2 Відбудова, вступ до єс і завершення реформ | 25 |
| 2.1 Основні проблеми | 29 |
| 2.2 Рекомендації на повоєнний час | 34 |
| 3 Організація співпраці між Україною та Заходом | 37 |
| 4 Потреби та джерела фінансування | 39 |
| 5 Нагальні реформи, які необхідно завершити | 44 |
| 5.1 Верховенство права | 44 |
| 5.1.1 Формування верховенства права та судових інститутів | 44 |
| 5.1.2 Антикорупційна політика | 48 |
| 5.1.3 Децентралізація | 49 |
| 5.1.4 Реформування Рахункової палати | 52 |
| 5.2 Держава, державне управління та урядування | 53 |
| 5.2.1 Урядування | 53 |
| 5.2.2 Державне управління | 54 |
| 5.2.3 Державні закупівлі | 57 |
| 5.3 Макроекономічна політика | 60 |
| 5.3.1 Оптимізація податкових і митних процедур | 60 |

| | | |
|-------|---|----|
| 5.4 | Подальша лібералізація ринку | 63 |
| 5.4.1 | Дерегуляція | 63 |
| 5.4.2 | Антимонопольна політика | 65 |
| 5.4.3 | Енергетичні ринки | 67 |
| 5.4.4 | Лібералізація трудових відносин | 73 |
| 5.5 | Відносини власності | 74 |
| 5.5.1 | Завершення земельної реформи | 74 |
| 5.5.2 | Приватизація та корпоративне управління держпідприємств | 75 |
| 5.6 | Соціальні реформи | 80 |
| 5.6.1 | Пенсійна реформа | 80 |
| 5.6.2 | Соціальна допомога | 81 |
| 5.6.3 | Охорона здоров'я | 84 |
| 5.6.4 | Освіта | 86 |

Резюме звіту

За 30 років незалежності Україна започаткувала майже всі реформи, що були критично необхідними для утворення й розвитку ринкової економіки. Перед вторгненням вона досягла певних успіхів у впровадженні інституційних реформ, хоча до повної їх реалізації ще далеко. Більша частина підприємств державної форми власності стала приватною, хоча в багатьох випадках контролюваною потужними олігархами. Після 2014 р. чималих успіхів досягли в питаннях зміцнення управління компаніями. Лібералізацію цін було майже завершено до 2020 р. – перед тим, як стимульована монетарною політикою розвинених країн світова інфляція суттєво пришвидшилася 2021 р. Спрощена система оподаткування допомогла зменшити можливості чиновників діяти на власний розсуд. Національний банк України перейшов до інфляційного таргетування, підвищуючи опірність макроекономічної системи до потрясінь. Було створено всесвітньовідому електронну систему держзакупівель Prozorro. Відбулася успішна реалізація реформи децентралізації (яка, утім, потребує додаткової підтримки). А ринок земель сільськогосподарського призначення нарешті отримав змогу розвиватися.

2008 р. Україна приєдналася до СОТ. Що найголовніше, 2014 р. Україна підписала Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, досягнувши відтоді суттєвих успіхів у її виконанні. З 2014 р. ЄС став головним торговельним партнером України (2021 р. на країни ЄС припадало 36% товарного експорту). Попри це, до 2021 р. перспективи кандидатства України залишалися вельми далекими. Неспровокована повномасштабна російська агресія 2022 р. та проявлена українцями на війні стійкість радикально змінили сприйняття України в ЄС.

Відбудова та повоєнні умови підкреслять серйозну шкоду, якої завдало українській економіці повномасштабне російське вторгнення. Через війну Україна отримує унікальну можливість зробити стрибок у процесі європейської інте-

гравції. У червні 2022 р. Україні надали статус країни – кандидата на вступ до ЄС та висунули сім умов для збереження кандидатського статусу. Водночас модель вступу для України досі нечітка й потребує уточнення.

Що стосується організації співпраці між Україною та Заходом поза межами процесу інтеграції до ЄС, Україна вже отримує невідкладну підтримку від західних партнерів. Фінансування реконструкції (відбудови чи ремонту пошкоджених будинків та інфраструктури) та відновлення (економічні реформи та інституційні зміни) має відбуватися через центральний орган, створений спільно країнами «Великої сімки» та Україною, в якому Європейська комісія відіграватиме провідну роль головної інституції, що координує зусилля з європейської інтеграції України. Відповідальним за прийняття рішень варто розглянути можливість створення Фонду відновлення не лише як засобу управління коштами для відновлення країни, а й як інструменту, здатного сприяти надходженню іноземних інвестицій. Контрольований донорами Фонд відновлення міг би слугувати гарантом виконання ухвал іноземних судів не лише щодо приватних юридичних осіб, а й щодо українських державних органів. Це може замінити судову та правоохоронну системи на час відновлення верховенства права в національному масштабі. Росія як агресор має платити за відновлення незалежно від того, чи буде це робитися добровільно, а чи примусово. Для покриття потреб відновлення України потрібно буде використовувати заморожені активи Росії – насамперед 316 млрд дол. її валютних резервів.

З погляду першочерговості реформ у повоєнній Україні головним пріоритетом повоєнних інституційних змін має стати впровадження верховенства права. Судову та правоохоронну системи потрібно енергійно перезапустити зверху донизу. Необхідно також буде створити кількісні показники оцінювання темпів впровадження верховенства права. У період повоєнних трансформацій, коли верховенство права лише утверджуватиметься, органи влади мають застосувати спрощені інструменти економічної політики для стимулювання економічного розвитку. Впровадження верховенства права має бути прямо пов'язано з фінансуванням відновлення України.

У сфері державного управління необхідно повернутися до прозорого й конкурентного прийому на посади державної служби та припинити політику найму на основі особистих зв'язків і лояльності, а також завершити реформу посадових окладів та порядку преміювання державних службовців. Загальною вимогою Європейської комісії до країн – кандидатів на вступ є адміністративна спроможність державних органів. Це означає, що повноцінна реформа державної служби має стати невід'ємною частиною майбутнього процесу інтеграції. Також потрібно посилити антикорупційні ініціативи: забезпечити прозорий конкурс на заміщення посади голови Національного антикорупційного бюро України, а також глибшу цифровізацію боротьби з корупцією. З огляду на успішність реформи децентралізації з 2014 р., після війни її необхідно буде продовжити, зокрема через чіткий розподіл компетенцій між центральним урядом, регіонами та місцевими органами влади, а також підвищення фіскальної автономії на місцевому рівні.

Уваги потребує й макроекономічна політика: після утвердження верховенства права буде необхідно узгодити податкові та митні процедури з практиками ЄС. Після створення судової та правоохоронної систем українській владі варто буде розглянути спрощені інструменти адміністрування податкових і митних процедур для зменшення негативного впливу відсутності верховенства права на економічний розвиток. Українські владні структури також мають негайно припинити застосування адміністративних практик, заснованих на презумпції винуватості платників податків (податкових агентів).

Для завершення переходу до ринкової економіки, який часто гальмується, Україна нагально потребує подальшої лібералізації ринку. Пріоритетом має стати дерегуляція з кращим оцінюванням регуляторного впливу нових ініціатив та паралельною розбудовою інституційної спроможності здійснення такого оцінювання (наприклад, у вигляді Державної регуляторної служби). Крім того, антимонопольна політика має підвищити інституційний потенціал Антимонопольного комітету України, а енергетична галузь потребує подальших

дерегулювання та демонополізації ринків природного газу та електроенергії з наступною інтеграцією до європейських енергетичних ринків. Останній пункт цього розділу – необхідність лібералізації трудових відносин з перетворенням трудових договорів на первинний механізм таких відносин, а також перегляд застарілого Кодексу законів про працю для врахування ринкових реалій.

Відносини власності довгий час залишались поза увагою в процесі переходу до ринку. Однак жодне повоєнне відновлення не відбудеться без завершення земельної реформи, зокрема відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення для нерезидентів задля прискорення модернізації сільськогосподарських підприємств і приватизації земель державної та муніципальної власності. Загалом після завершення війни буде необхідно переглянути корпоративне управління державними підприємствами та прискорити їх приватизацію. Буде доцільно утворити централізовану структуру з управління власністю – Фонд національного добробуту – який розпоряджатиметься підприємствами та активами державної форми власності.

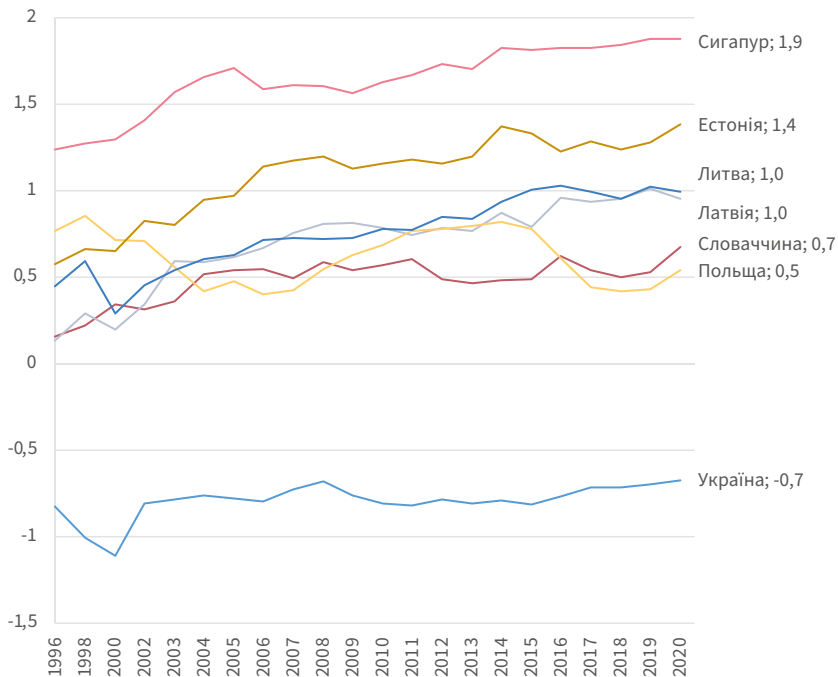
Зрештою, необхідно переглянути соціальні реформи з точки зору їхніх довгострокових наслідків та виснаження державного бюджету. Необхідно реформувати нежиттєздатну солідарну систему пенсійного забезпечення, а політики щодо соціального забезпечення, охорони здоров'я та освіти відкоригувати відповідно до нових реалій повоєнного часу.

1 Досягнення та провали реформ

Шлях реформ в Україні після розвалу СРСР позначався численними відступами назад. До 30-ї річниці незалежності 2021 р. критично важливі інституційні реформи нарешті почали виходити з коми й рухатися у правильному напрямку. Водночас Україна залишалася країною з нестійкою ринковою економікою. Перед початком повномасштабної агресії Росії українська економічна система була спотворена олігархізацією та надто високим рівнем державного втручання, особливо порівняно із західними сусідами.

Попри такі реалії, не варто недооцінювати основних досягнень, зокрема тих, що відбулися після Революції Гідності 2014 р. Передусім, Україна домоглася суттєвих успіхів у міжнародній інтеграції: 2008 р. приєдналася до Світової організації торгівлі (СОТ) (на чотири роки раніше від Росії), а 2014 р. підписала Угоду про асоціацію з Європейським Союзом (ЄС) та Угоду про поглиблену та всеохопну зону вільної торгівлі (УПВЗВТ). Зона вільної торгівлі з ЄС і скасування Росією в односторонньому порядку попередньої двосторонньої угоди про вільну торгівлю від 1 січня 2016 р. призвели до радикальної переорієнтації української торгівлі на ЄС. Частка ЄС в українському товарному експорті збільшилася з 23,6% 2013 р. до 36,2% 2021 р. Помітний прогрес із виконанням Плану заходів відповідно до Угоди про асоціацію уможливив надання Україні у червні 2022 р. статусу країни – кандидата на вступ до ЄС, хоча основним чинником для надання Україні цього статусу були драматичні геополітичні події, зокрема російське вторгнення.

Рис. 1. Індекс верховенства права (світові показники управління), макс. - 2,5; мін. -2,5.



Джерело: <https://databank.worldbank.org/>

Примітка: показник верховенства права відображає, наскільки суб'єкти довіряють суспільним правилам та готові дотримуватися їх, зокрема щодо якості виконання договорів, прав власності, діяльності правоохоронних і судових органів, а також імовірності злочинів і насильства. Оцінки формують бал країни у вигляді агрегованого показника в одиницях стандартного нормального розподілу, тобто в діапазоні приблизно від -2.5 до 2.5.

Найважливішою внутрішньою реформою, яку почала Україна, стала реформа **правоохоронної та судової систем**. Відсутність верховенства права залишається однією з найбільших хиб незалежної України. Індекс верховенства права (що належить до світових показників врядування Світового банку) чітко це демонструє. Як видно з Рис. 1, навіть через 30 років після здобуття незалежності Україна не змогла досягти тієї якості судової та правоохоронної систем, яку Польща, Республіка Словаччина та країни Балтії мали вже на початку 1990-х

років, коли починали свої ринкові реформи. За цим напрямком можна зафіксувати хіба що частковий результат: повне реформування МВС 2015 р. та реформу Верховного Суду 2017 р. Також була спроба позбавити правоохоронні органи важелів тиску на приватний бізнес через передання повноважень з розслідування «економічних злочинів» новоствореному Бюро економічної безпеки України (БЕБ). Цілком природно, реформування лише окремих частин системи не дало повноцінних результатів, тож за багатьма напрямками реформа ще триває: візьмімо, наприклад, Вищу раду правосуддя (ВРП) – орган, який призначає та звільняє з посад суддів, чи Вищу кваліфікаційну комісію суддів (ВККС), що добирає кандидатів на вакантні посади та перевіряє кваліфікацію суддів під контролем авторитетних міжнародних експертів.

Неналежна робота правоохоронних і судових органів підштовхнула до створення спеціальної **антикорупційної системи** як заміника правоохоронних структур у боротьбі з корупцією у найвищих ешелонах влади. До цієї системи увійшли Національне антикорупційне бюро (НАБУ), Спеціальна антикорупційна прокуратура (САП), Агентство з розшуку та менеджменту активів (АРМА), Національне агентство із запобігання корупції (НАЗК) і Вищий антикорупційний суд (ВАКС). Також було утворено Державне бюро розслідувань (ДБР), хоча його функції явно дублювали НАБУ (а НАБУ було незалежним від Офісу Президента). Створення антикорупційної системи було завершено тільки 2019 р. із запуском ВАКС. Однак антикорупційні органи стикалися з перешкодами на кожному кроці своєї роботи, й активніший розгляд поданих справ почався лише після початку повномасштабної війни, коли боротьба з корупцією опинилася у центрі уваги з огляду на потребу отримувати іноземну допомогу.

Децентралізація – це одна з найвідоміших фундаментальних реформ, здійснених Україною. Реформу було запущено 2014 р.; тоді вона не привернула суттєвої громадської уваги. Попри це, процес створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) поступово рухався вперед, і 2020 р. консолідацію територіальних громад було завершено. ОТГ отримали чималі переваги від збирання

власних податків і додаткових трансферів і субсидій з державного бюджету. За роки реформи ОТГ змогли покращити свою соціальну інфраструктуру й підвищити спроможність власних інституцій. Стійкість ОТГ під час російського вторгнення була однією з найбільш вражаючих демонстрацій того, наскільки важливою та успішною була реформа децентралізації. Однак попри те, що ця реформа стала однією з найбільших історій успіху, центральний уряд постійно переглядає правила в напрямку обмеження фінансової незалежності місцевих громад. Війна очікувано посилила (сподіваємося, лише тимчасово) тенденцію до централізації влади.

До кардинальних реформ також належить запровадження електронної **системи державних закупівель Prozorro**. Процес державних закупівель в Україні був відомий своєю корупційністю та непрозорістю. Починаючи з 2016 р., коли було створено систему Prozorro, правила в цій сфері разуче змінилися, зробивши державні закупівлі прозорими та набагато ефективнішими. Система не ідеальна (що вказує на небезпеку покладання на технології у процедурних питаннях), і її користувачі незрідка відзначають наявність лазівок. Водночас створення Prozorro допомогло подолати чимало корупційних проблем у царині державних закупівель в Україні, а саму систему часто називають успішним прикладом для наслідування для інших країн. На жаль, українська влада ще до війни почала виводити певні великі інфраструктурні проекти з Prozorro, а з початком війни роль Prozorro ще зменшилася.

Табл. 1. Україна: основні макроекономічні показники, 2013–2021 рр.

| Змінна | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| ВВП у постійних цінах, зміна у % | 0.0 | -6.6 | -9.8 | 2.4 | 2.4 | 3.5 | 3.2 | -3.8 | 3.4a |
| Інфляція на кінець періоду, % | 0.5 | 24.9 | 43.3 | 12.4 | 13.7 | 9.8 | 4.1 | 5.0 | 10.0 |
| Загальна сума державних чистих кредитів/запозичень, % ВВП | -4.8 | -4.5 | -1.2 | -2.2 | -2.3 | -2.2 | -2.0 | -6.0 | -4.0 |
| Загальний державний борг, % ВВП | 40.5 | 70.3 | 79.5 | 79.5 | 71.6 | 60.4 | 50.5 | 61.0 | 49.0 |
| Платіжний баланс, % ВВП | -9.2 | -3.9 | 1.7 | -1.5 | -2.2 | -3.3 | -2.7 | 3.3 | -1.1a |

Примітка: а – за оцінками працівників МВФ.

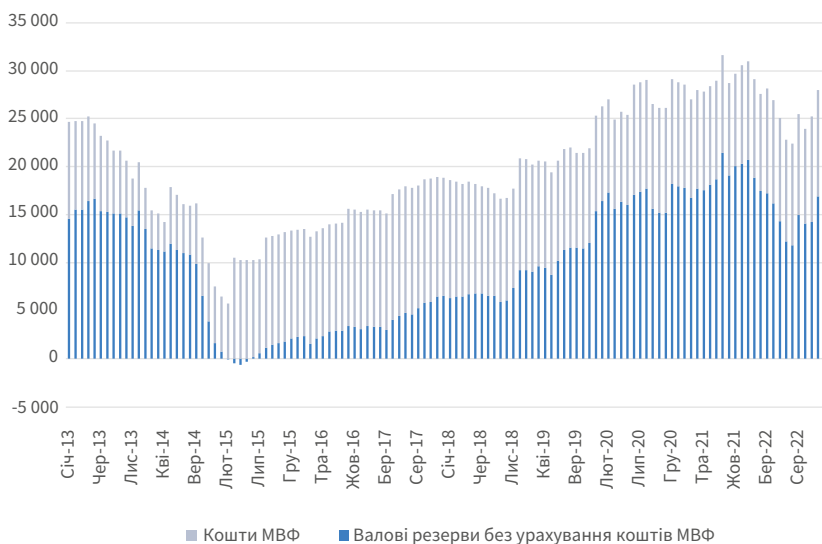
Джерело: база даних Огляду світової економіки МВФ, квітень 2022 р.

Окрім цих адміністративних змін, однією з критично важливих передумов закладення засад для майбутнього економічного розвитку країни стала **макростабілізація** української економіки після анексії Криму Росією та вторгнення на Донбас 2014 р. За останні вісім років Україна, навіть у стані війни, змогла уникнути боргової кризи, стабілізувати платіжний баланс і повернутися 2016 р. до помірного економічного зростання. За той самий проміжок часу було скорочено дефіцит державного бюджету (ДБ) та зменшено співвідношення загального боргу до ВВП, збільшено міжнародні резерви бруто НБУ, стабілізовано курс гривні та зменшено інфляцію.

Суттєве **підвищення інституційної спроможності Національного банку України (НБУ)** (2015 р.) разом з оптимізацією його організаційної структури та наголосом на прозорості, а також загальна **реструктуризація банківської галузі** стали одними з найбільш успішних прикладів реформ після Революції Гідності 2013–2014 рр. Після 2014 р. НБУ ліквідував більш як 100 банків. Найбільш вражаючою частиною процесу стала екстрена націоналізація найбільш

шого українського банку – «ПриватБанку», яким володіли політично впливові бізнесмени¹. Це явище стало ознакою абсолютно нового для України процесу, оскільки банківська система була тісно пов'язана з впливовими олігархами, які використовували банки як інструмент для переведення державних коштів на власні рахунки. Реформа фінансової галузі поставила цю реальність під загрозу й уможливила певне розосередження української економіки.

Рис. 2. Офіційні резерви НБУ, млн дол. США, 2013–2022 рр.



Джерело: https://bank.gov.ua/files/SDDS/IREZ_en.xlsx.

Ще одним важливим кроком до побудови засад сталого економічного розвитку стала відмова від фіксованого обмінного курсу на користь інфляційного таргетування 2016 р. Раніше фіксований обмінний курс був не лише інстру-

¹ Унаслідок політично пов'язаного кредитування та інших шкідливих банківських практик «ПриватБанк» був великою мірою недокапіталізований й становив чималу загрозу стабільності української фінансової системи. Як зазначено в тексті, його націоналізація була екстремним заходом, тож ми не пропонуємо продовжувати націоналізацію у банківському секторі.

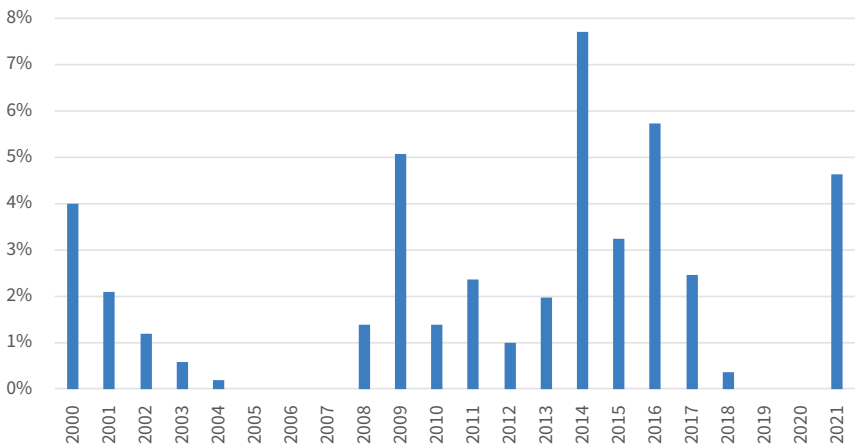
ментом курсової політики, а й використовувався як політично чутливий якір. Політичні зобов'язання щодо стабільності національної грошової одиниці призводили до короткозорих рішень, які розглядали валюту радше як політичний якір, аніж як засіб підтримки довгострокового сталого розвитку. Перехід до режиму інфляційного таргетування зробив українську економічну систему більш опірною до потрясень і гнучкішою з погляду реагування на нові реалії ринку. З початком повномасштабної війни НБУ перейшов до змішаного способу реагування, намагаючись звести до мінімуму коливання обмінного курсу (з початком агресії обмінний курс було зафіксовано, а пізніше він зазнавав коригувань), водночас зберігаючи пріоритетність інфляційного таргетування.

Ще одним болючим кроком, майже завершеним буквально перед початком повномасштабної війни, стала **лібералізація цін**. Найбільш важко було лібералізувати тарифи на опалення, природний газ та електроенергію для населення: загальне субсидування тарифів для домогосподарств спотворювало стимули, створювало квазіфіскальні дефіцити в системі державних фінансів й посилювало імпорт з відповідними наслідками для зовнішніх рахунків і стабільності національної грошової одиниці. До 2020 р. тарифи на опалення та ціни на природний газ уже були близькими до ринкових рівнів, що давало змогу позбутися квазіфіскальних проблем і тиску на зовнішні рахунки (2021 р. ситуація змінилася через різке підвищення світової інфляції). Збереження субсидованих тарифів на електроенергію для населення призводило до кволого інвестування в національні енергорозподільчі мережі. Російське вторгнення знову зробило актуальною проблему субсидування тарифів на комунальні послуги на тлі зростання цін на енергоносії та політичної неготовності змушувати платити ринкові ціни українців, чії реальні доходи через російську навалу суттєво скоротилися.

Спрощена система оподаткування стала ще однією кардинальною реформою, яку почали дуже давно (1998 р.) і яка відкрила шлях до розвитку мікро- та малого підприємництва. Головна ідея полягала в тому, щоб захистити підпри-

емців від надмірної взаємодії з правоохоронними та податковими органами. Система сприяла появі в Україні дружнього до бізнесу, політично активного середнього класу, доказом чого стала важлива роль, яку відігравали мікропідприємці в часи Помаранчевої революції (2004 р.) і Революції Гідності (2013–2014 рр.). Водночас спрощена система оподаткування страждає від серйозних зловживань і потребує ґрунтовного коригування відповідно до реалій. Попри це система довела свою цінність для української економіки як інструмент, що допомагає громадянам самостійно заробляти на життя замість покладатися на податки від уряду чи державні кошти.

Рис. 3. Квазіфіскальний дефіцит, у % ВВП, 2000–2021 рр.



Джерело: Міністерство фінансів, НБУ, МВФ, Світовий банк

Певного успіху також досягли з упровадженням основних інституційних реформ, пов'язаних з правами власності. Зокрема напередодні повномасштабної війни Україна нарешті запустила довгоочікувану **реформу ринку землі**. Мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення діяв з 1992 р. Попри заборону на продаж землі активно процвітала неофіційна торгівля земельними ділянками, що супроводжувалося масштабними зловживаннями. Зрештою цей рудимент радянських часів було скасовано 1 липня 2021 р., що дозволило власникам землі продавати їхню власність. Хоча з часу запуску ринку землі минуло небагато часу, проміжні звіти підтверджують, що ринок працює без суттєвих проблем. Українці продовжують купувати та продавати землю навіть попри широкомасштабну російську агресію. Серед реформ, які ще треба здійснити в цьому напрямку, залишаються відкриття ринку землі для юридичних осіб 2024 р. та подальше відкриття доступу до нього для іноземних інвесторів.

У подібний, хоча й відмінний спосіб, першою критично важливою реформою стала **приватизація**. Вона почалася у 1990-х рр. й пішла сумнівним шляхом ваучерної приватизації, внаслідок чого зажила (слухно чи ні) слави соціально несправедливої. У будь-якому разі процес передав левову частку підприємств у приватні руки. На жаль, держава продовжує надто активно втручатися в економіку, залишаючись одним з найбільших власників, які контролюють підприємства в галузях енергетики, транспорту та інфраструктури. Нагальною необхідною є подальша приватизація. Війна посилила роль уряду та підприємств державної форми власності, коли уряд, посилюючись на воєнний стан, навіть забирає частки володіння у деяких приватних компаніях.

Суттєвий прогрес у зміцненні **корпоративного управління** державними підприємствами (ДП) і державними банками (ДБ) відбувся лише після Революції Гідності 2014 р. Підвищилася прозорість, до правлінь ДП і ДБ увійшли незалежні директори. Високі заробітні плати вищих керівників ДП і ДБ стали дуже

чутливим питанням для суспільства і політиків, але якість управління державними компаніями набагато покращилася. Чудовим прикладом зміни стимулів на рівні ДП стала перемога Нафтогазу над Газпромом у Стокгольмському арбітражному суді 2018 р.²

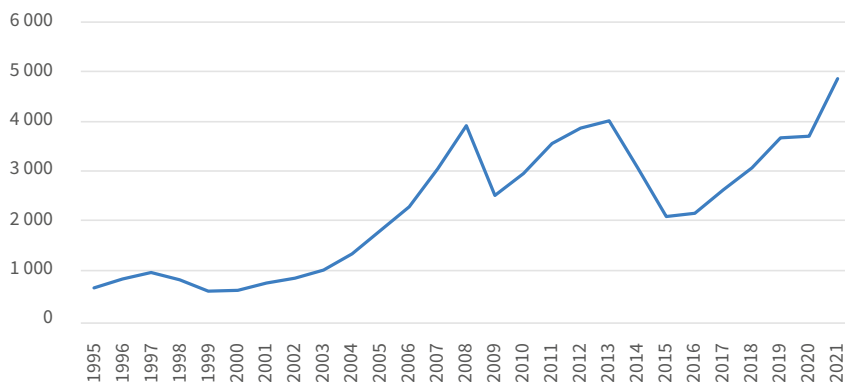
Нарешті, чимало важливих реформ відбулося в інших сферах – таких як **освіта, охорона здоров'я та соціальне забезпечення**. Разом усі ці зусилля сприяли підвищенню якості державних послуг та більшій ефективності витрачання коштів платників податків. До прикладу, було запроваджено систему незалежного зовнішнього оцінювання, що збільшило доступність вищої освіти для обдарованої молоді. Було перезавантажено первинну ланку системи охорони здоров'я і створено інститут сімейних лікарів. Ще чимало лишається зробити, але вже досягнуті успіхи є суттєвими.

Що ж пішло не так і чому Україна, попри всі здійснені за 30 років незалежності реформи, залишається економічно недорозвиненою? Ми вбачаємо три основні причини, через які Україна після розвалу Радянського Союзу зберегла спотворену економічну систему.

Першою причиною є розтягнутість критично важливих реформ у часі: для їх впровадження знадобилося три десятиліття. Наприклад, ринок земель сільськогосподарського призначення було легалізовано лише 2021 р. Радянській інституційній спадщині дозволили чинити вплив саме через невчасне реагування на різні її аспекти. Коли ж здійснювали критично важливі реформи, це робили непослідовно, і впровадження почалося лише після Революції Гідності. Насправді результати останнього етапу реформ почали проявлятися буквально перед початком повномасштабної війни.

2 Тоді, уперше в історії Нафтогазу, керівництво компанії займалося захистом державних інтересів України, а не укладанням підклимних домовленостей з Газпромом.

Рис. 5 ВВП на душу населення України, у дол. США, паритет купівельної спроможності (ПКС)



Джерело: Державний офіс статистики України, Світовий банк

Другою причиною економічної відсталості України були неодноразові макроекономічні дестабілізації, які іноді виникали всередині країни, а іноді приходили ззовні. Початкову макроекономічну кризу спровокував розвал СРСР, але маятникові коливання влади та засилля комуністів у парламенті призвели до того, що на стабілізацію ситуації знадобилося 10 років. Після Помаранчевої революції (2004 р.) Росія спробувала створити енергетичний шок, але через зростання цін на ресурси на глобальних ринках у 2004–2007 рр. він лишився непоміченим. Глобальна фінансова криза розвернула цю тенденцію: 2008 р. стався економічний колапс, який призвів до падіння ВВП на 14,8% р/р 2009 р.; ситуацію далі погіршили короткозора регуляторна політика НБУ, яка не брала до уваги валютні ризики³, а також численні внутрішні дисбаланси. Чотири роки потому, 2014 р., почалася російська окупація Криму та Донбасу. Для стабілізації країни у воєнний час знадобилося три роки, тож економіка повер-

3 Регулятор не враховував суттєві валютні позики, які банки видавали позичальникам з доходами у національній валюті.

нулася до нормального стану лише 2016 р. Ще чотирма роками пізніше, 2020 р., по глобальній економіці вдарив COVID-19, а 2022 р. почалося широкомасштабне російське вторгнення. За період з 2000 р. до 2021 р. середній показник зростання ВВП України становив лише 2,3% рік до року. Внутрішні реформи просувалися дійсно дуже повільно, натомість зовнішні удари по країні були, м'яко кажучи, інтенсивними.

Третя причина відставання – нездатність запровадити верховенство права. Проблеми з інвестиційним кліматом, масштабна контрабанда, дуже поширені ухилення від сплати податків і корупція, а також довільне застосування законів – ось наслідки правоохоронної системи, яка не працює. Усі програми макростабілізації для України були зосереджені на зовнішніх рахунках і фіскальній консолідації й продовжували підштовхувати до подальшого впровадження інституційних реформ. Останні начебто передбачали зокрема створення функціональної правоохоронної системи, але це, вочевидь, не було пріоритетом, бо правоохоронна та судова системи вважалися хоч слабкими, але все ж такими, що працюють. На жаль, така оцінка стану справ у царині юстиції не відповідала дійсності, бо правоохоронна система в Україні ненадійна та непридатна для створення сталої економічної політики. Створення систем-замінників – таких, як антикорупційні органи – чітко вказує, що верховенство права в Україні залишається справжнім викликом.

2 Відбудова, вступ до ЄС і завершення реформ

Повномасштабна війна призвела до відкочування багатьох інституційних здобутків довоєнних реформ. Влада стала централізованою, прозорість зменшилася, а логіка ринкової ефективності поступається нагальності потреб воєнного часу. Навряд чи варто сподіватися на інституційну реформу до завершення воєнних дій та видворення російських військ з української землі. Водночас з початком етапу відновлення необхідно скасувати відступи назад, пов'язаних з воєнним часом, й без зволікань впровадити подальші інституційні реформи.

Найважливіша з них – продовження інтеграції з Європейським Союзом. Процес євроінтеграції України почався 1994 р. з підписання Угоди про партнерство та співробітництво з ЄС та створення при Кабінеті Міністрів спеціального департаменту євроінтеграції. Співпраця з ЄС набрала справжніх обертів після 2009 р., коли Україна стала одним з геополітичних партнерів ЄС у рамках Ініціативи Східного партнерства. Підписання навесні 2014 р. Угоди про асоціацію (УА) поглибило співпрацю до рівня стратегічного партнерства, що потенційно відкрило для України перспективи членства в ЄС.

Утім, з політичного погляду ЄС у той час навіть не намілювався озвучити офіційні перспективи членства попри безпрецедентні зобов'язання щодо наближення до регуляторного середовища Європейського Союзу, які Україна взяла на себе після укладення Угоди про асоціацію. У квітні 2016 р. Нідерланди влаштували консультативний референдум щодо Угоди про асоціацію між ЄС та Україною. Подія виявилася не дуже популярною серед населення, але показала, що нідерландські виборці не готові надати Україні перспективи членства в ЄС. Попри ратифікацію Угоди про асоціацію державами – членами ЄС, референдум зробив політично неможливою будь-яку обіцянку Україні щодо вступу до ЄС.

Тим часом Угода про асоціацію між ЄС та Україною справила суттєвий вплив на урядову політику мірою того, як провідні реформи запустили процес поступової модернізації країни. Вплив виявився різноспрямованим, оскільки від України очікували певних фундаментальних змін – таких, як децентралізація, реформа державної служби та судової системи. Вони мали стати підґрунтям для ширших реформ й подальшого впровадження широких галузевих трансформацій. Насправді найбільших успіхів Україна досягла у «торговельних» розділах угоди, спрямованих на зменшення митних зборів і скасування нетарифних бар'єрів для українського експорту на ринки ЄС. Зміни в «галузевій» частині угоди, які передбачали кроки в конкретних галузях від енергетичної до освітньої, мали різні рівні успішності від «готових до інтеграції до спільного ринку ЄС» галузей на кшталт державних закупівель чи технічного регулювання й до «непопулярних» галузей, як-от освіта чи поштові послуги.

Урядова оцінка⁴ стану виконання Плану дій за УА на 2014–2024 рр. визначила 66%-й рівень імплементації станом на листопад 2022 р. Згідно з незалежною оцінкою⁵, здійсненою Українським центром європейської політики, загальний рівень виконання, який включав і повністю виконані зобов'язання, і проміжні результати, на перше півріччя 2021 р. становив 49%. Публічний моніторинг визначив «чисту» результативність виконання зобов'язань⁶ за угодою (на ту саму дату оцінки) на рівні 25,6%.

Детальний аналіз виконання УА показав, що лідерами за кількістю виконаних зобов'язань є сфера державних закупівель та енергетична галузь. Україна успішно впровадила перелік необхідних кроків згідно з торговельною частиною угоди. Угода про поглиблену та всеохопну зону вільної торгівлі (УПВЗВТ) принесла швидкі переваги національній економіці та експортерам – особливо тим, які займаються сільськогосподарською продукцією. Реформування нетарифних бар'єрів у торгівлі (технічні бар'єри в торгівлі, ТБТ) продемонструвало вражаючу результативність гармонізації нормативної бази щодо національної інфраструктури якості та стандартів. Це суттєво наблизило Україну

до безбар'єрної торгівлі промисловими товарами на ринках ЄС. Інші галузеві зміни продемонстрували і чималі досягнення у виконанні певних зобов'язань, і складнощі з адаптацією інших. Одним із прикладів можна вважати митну реформу, у рамках якої відбулися три конкретні зміни:

- позитивною зміною стали приготування до приєднання до Конвенції про процедуру спільного транзиту (КПСТ). Крім того, було увідповіднено до вимог ЄС механізм захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон.
- успішність виконання інших зобов'язань була доволі обмеженою. Положення Митного кодексу ЄС було впроваджено лише частково і стосувалися обмеженого кола питань. Наприклад, було створено Інститут уповноважених суб'єктів господарювання, якому, утім, ще належить завоювати популярність серед компаній.
- з урахуванням перспектив підготовки до членства Україні доведеться чимало зробити для розбудови інституційної спроможності її митних органів. Це включатиме розвиток митної інфраструктури (будівель, пунктів пропуску, технічного обладнання тощо), IT-рішення для митниці, перепідготовку персоналу до запровадження уніфікованої й ефективної системи правил митного контролю.

У червні 2022 р. надзвичайно швидким рішенням Європейської ради, ухваленим у період, коли країна чинила опір повномасштабному вторгненню Росії, Україні було надано статус країни – кандидата на вступ до ЄС. Збереження статусу-кво у виконанні УА стало важливою передумовою для переговорів про

вступ. Попри чималі здобутки за останні вісім років залишаються перешкоди, які тягнуть країну назад. Найбільшими з них є блокування необхідних реформ, зокрема у сфері запровадження верховенства права, слабкість державної служби й надмірне залучення держави – особливо у вигляді політичного впливу.

Україні доведеться виконати деякі із зобов'язань, які вона взяла під час цього процесу, зокрема складний набір політичних і регуляторних рішень (щодо антиолігархічного законодавства, впровадження антимонопольних правил, а також кращого інвестиційного клімату й доступу до фінансування для відбудови). Наприклад, гармонізація європейського законодавства про довкілля щодо викидів парникових газів (наприклад, вимоги Директиви про великі спалювальні установки щодо лімітів на забруднення повітря великими електростанціями)⁷ потребуватиме чималих інвестицій і фактично капітального ремонту старої, сильно зношеної системи генерації електроенергії у країні. Ці питання також суперечать інтересам бізнес-груп, які володіють електростанціями, що є найбільшими забруднювачами та виступають проти таких обмежень.

⁷ Директива 2001/80/ЄС Європейського парламенту і Ради від 23 жовтня 2001 р. про обмеження викидів деяких забруднюючих речовин в атмосферу з великих спалювальних установок.

2.1 Основні проблеми

Унікальне вікно можливостей у зв'язку з «кандидатством», яке потрібно використати від самого початку для просування до етапу вступу

- Процес вступу до ЄС визначено у Ст. 49 Угоди про Європейський Союз так: «Подати заявку на членство в союзі може будь-яка європейська держава, яка поважає цінності, зазначені у Ст. 2, і зобов'язується їх розвивати». У правовому полі ЄС процес вступу послідовно проходить дев'ять політичних і адміністративних етапів. Фіксованих термінів немає, але з численних прикладів очевидно, що між часом подачі заявки країною до часу її повного приєднання може минути 10 або більше років.
- Поки що Україна перестрибнула кілька кроків процесу. За нормальних умов Україні довелося б повністю виконати всі зобов'язання за Угодою про асоціацію, продемонструвати й переконати членів ЄС у повноті виконання цих зобов'язань, й лише потім подати заявку на членство. Основний сценарій спершу передбачав подання заявки 2035 р.
- Раніше ЄС жодного разу не надавав статус кандидата країні, що перебуває у стані війни. Відповідно, Україна, втягнута в найбільшу за останні 50 років війну, зараз в унікальному становищі й отримала вікно можливостей перейти до переговорів про вступ уже впродовж кількох наступних років.

Значний геополітичний та безпековий вплив кандидатського статусу

- Мотивація ЄС надати Україні статус країни-кандидата виходила не з визнання ентузіазму країни у впровадженні реформ, а радше з нагальних геополітичних та безпекових міркувань. ЄС зрештою насмілився визнати Україну своїм геополітичним партнером на протиположності Росії, яка не вважає Україну європейською державою.
- Україна може розраховувати на співпрацю з ЄС та на її подальше зміцнення у майбутньому: ця підтримка логічна й необхідна з огляду на війну на виснаження.
- Статус кандидата на вступ до ЄС дає Україні змогу брати участь у різних європейських структурах, де велике значення мають фізична присутність і участь у обговореннях. Країна має активізувати зусилля з інтеграції до різних структур ЄС, щоб отримати більше підтримки всередині Європейського Союзу.

Допомога Україні в найважливіших сферах на етапі підготовки до вступу

- Статус країни-кандидата може відкрити шлях до підтримки на етапі підготовки до вступу, що переважно полягатиме в:
 - a. фінансуванні закупівель озброєнь виробництва європейських компаній і координації спільного виробництва з європейськими компаніями;
 - b. макрофінансовій підтримці для збалансування державного бюджету, який страждає від величезних економічних втрат;
 - c. галузевих інвестиціях (позиках і грантах) у відновлення знищеної критичної інфраструктури тощо;
 - d. фінансовій та технічній допомозі у здійсненні економічних і структурних галузевих реформ.

- ЄС заявив про намір інвестувати у повоєнне відновлення України. Кабінет Міністрів разом з Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції розробили План відновлення та представили його на Конференції з відновлення України в Лугано.
- Питання наявності інвестиційних коштів, імовірно, можна буде вирішити в повоєнному періоді через використання конфіскованих російських активів для фінансування відбудови України. Попри те, що історія не має прецедентів такого масштабу, міжнародні суди та організації можуть допомогти з організацією цього процесу.

Бар'єри у торгівлі з ЄС, які досі потребують серйозних рішень

- По-перше, прискорене та повне скасування **митних зборів, тарифних квот та інших цінових обмежень** на українську сільськогосподарську продукцію спрацювало б як захід підтримки економіки країни.
- По-друге, підписання Угоди про оцінювання відповідності та прийнятності промислової продукції (АСАА), яка дасть ЄС змогу визнати національну інфраструктуру якості України та оцінювання відповідності для гарантування постачання промислової продукції на внутрішній ринок ЄС без додаткової сертифікації. Ці питання зараз перебувають на етапі верифікації, тож прискорене підписання трьох угод у перших трьох промислових галузях (електротехнічне обладнання, обладнання, що працює під тиском, електромагнітна сумісність) стало б важливим кроком підтримки Євросоюзом.
- По-третє, Україні треба працювати над гармонізацією режимів оподаткування, розробляти дорожню карту увідповіднення українського податкового законодавства податковому законодавству ЄС та визначенням способу застосування Директиви ЄС № 112 про спільну систему податку на додану вартість.

- По-четверте, необхідно гармонізувати митні правила та вжити кроків до створення фактичної спільної митної зони з ЄС (включно з довгостроковими цілями гармонізації законодавства про ПДВ, спільною зовнішньоторговельною політикою (або принаймні тлумаченнями/винятками) та будь-якими необхідними механізмами розподілу доходів).

Ці чотири кроки зрештою дадуть змогу лібералізувати торгівлю з ЄС, усунути бар'єри до транскордонних ділових операцій та забезпечити безперешкодний рух товарів через кордони.

Сім напрямків реформ, визначених Європейською комісією⁸ як умови збереження права на вступ

Щоб скористатися моментом, Україні надали статус країни-кандидата на вступ до ЄС без попередніх умов, що отримало широку підтримку в українському громадянському суспільстві. Водночас з огляду на численні інституційні проблеми всередині країни Європейська комісія визначила сім умов, які Україна, отримавши статус кандидата, має виконати до початку переговорів про вступ. Ці передумови переважно стосуються верховенства права і містять вимоги щодо реформування Конституційного Суду, судової реформи, боротьби з корупцією, протидії відмиванню грошей, впровадження антиолігархічного законодавства, гармонізації законодавства про ЗМІ та внесення змін і доповнень до законодавства про нацменшини.

Європейська комісія зазвичай жорстко контролює та відстежує виконання таких зобов'язань. Україні знадобиться не просто виконати їх, а й переконати держави-члени ЄС визнати результати й показати, що це працює на практиці. Це має допомогти усунути політичні перешкоди через скептицизм окремих

⁸ https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-commissions-recommendations-ukraines-eu-candidate-status_en

держав-членів ЄС і дати сигнал до продовження процесу вступу через започаткування відповідних переговорів.

Невизначеність подальших перспектив членства

- Попри завчасне отримання статусу країни-кандидата, з огляду на неповне виконання Україною зобов'язань за Угодою про асоціацію повноцінне членство в ЄС буде отримано не завтра. Чинна політика розширення ЄС гальмується, серед іншого, обмеженою спроможністю інституцій ЄС приєднувати нових членів. Одне з основних питань у цьому сенсі полягає в тому, чи отримає Україна можливість приєднання, індивідуально пристосовану до її національної специфіки та поточної війни, або ж процес приєднання відбуватиметься за чинною моделлю вступу для країн-кандидатів.
- 2020 року Європейський Союз оновив методологію вступу для нових країн-кандидатів, тож він уже має осучаснене бачення власної спроможності до розширення.
- Одним з варіантів процесу вступу є Західнобалканський сценарій. Сербія та Чорногорія вже досить давно ведуть перемовини про вступу до ЄС, тимчасом як Албанія та Північна Македонія лише почали процес. Ці країни-кандидати мусили впровадити положення певних розділів законодавства ЄС у кластерному форматі, разом з визначеними Єврокомісією цілями (або еталонними показниками), постійним моніторингом чи перевіркою виконання та завершенням роботи за цими розділами за умови отримання позитивних оцінок від усіх держав-членів ЄС.
- Перебуваючи у статусі країни-кандидата, Україна теж може вести переговори з ЄС щодо покрокового вступу, також відомого як *пое-тапний галузевий вступ*, коли результати, досягнені в певній галузі

зі, дають кандидату змогу фактично вимагати інтеграції до ринку ЄС у відповідній галузі.

- Ще один підхід передбачає розроблення спеціальної процедури для України, яка фактично означатиме *вступ на пільгових умовах з перехідними періодами*. Враховуючи війну, деякі зобов'язання ЄС не можна буде просто впровадити у звичному форматі, тож Україні, можливо, вдасться домовитися про запровадження перехідних періодів для певних галузей, у яких неможливо виконати все необхідне у стислі терміни.

2.2 Рекомендації на повоєнний час

Наголос на основних фундаментальних реформах

- Країни, які є кандидатами у члени ЄС, мають впровадити розділи 23 і 24 законодавства Євросоюзу, які передбачають реформи у сфері юстиції та захисту основних прав людини, а також наявність ефективної судової системи, антикорупційних органів та політичних інституцій. Україна отримала відповідні вимоги як частину передумов для надання кандидатського статусу, й виконання цих вимог ключове для подальшого руху на шляху до вступу.
- Сучасна історія України знає чимало прикладів прийняття гарних законів – таких, як закон про реформування ринку природного газу чи реформу корпоративного управління на підприємствах державної форми власності. Однак слабкі урядові структури чи неправомірний політичний вплив, що викривлював впровадження цих реформ, фактично гальмують процес. Відсутність верховенства права та прозорості політичних процесів в поєднанні з проникненням груп інтересів можуть уповільнювати та викривляти фундаментальні галузеві зміни.

- Окреме питання, пов'язане зі змінами в адміністративних структурах та механізмами політичного впливу (див. розділ 5.2 нижче), – адміністративна реформа з її складнощами та значущістю: у разі успішного здійснення вона відіграє вирішальну роль у розподілі значних коштів для повоєнного відновлення України.
- Загалом Україні треба орієнтуватися на повну відповідність визначеним ЄС передумовам та зміцнювати спроможність власних інституцій.

Підвищення ефективності роботи євроінтеграційних підрозділів в уряді та Верховній Раді

- Більшість нормативно-правових актів, які Україна має ухвалити для подальшої інтеграції, блокують на етапі розгляду та голосування. Необхідно підтримати євроінтеграційні органи країни, щоб вони могли належно напрацьовувати якісні зміни до законодавства й запобігати подальшому втручанням та викривленню.
- Ефективний взаємозв'язок і координація між урядом і Верховною Радою критично важливі для просування в напрямку вступу до ЄС. Одним з прикладів є досвід Польщі та країн Східної Європи на етапі підготовки до вступу: їхні уряди були готові розробляти якісні зміни та доповнення до законодавства, а законодавчі органи були належно підготовлені до ухвалення таких змін.
- Домогтися від ЄС чіткого розуміння українського шляху до членства.

Складнощі та непевності, які Україні доведеться долати через війну, як і відсутність в ЄС чіткого бачення того, як може виглядати Союз після приєднання України, означають, що країні може знадобитися перелік конкретних умов вступу та винятків, які відобразатимуть і перебіг виконання УА (що буде перевагою під час переговорів про вступ), і нагальну потребу підтримки вже со-

годні. Україні щонайменше треба вижити у війні з Росією, перш ніж рухатися далі до ЄС й пізніше проходити етапи переглянутої версії нової методології розширення ЄС (2020) з винятками, пов'язаними зі специфічними для країни та повоєнними передумовами вступу та з особливою увагою до реформи впровадження верховенства права.

Скласти реалістичний план основних євроінтеграційних реформ за цільової підтримки Євросоюзом

Якщо ЄС обере модель «пільгового» вступу з перехідними періодами, знадобиться спільна дорожня карта реформ – чіткий план дій, що передбачатиме відповідну цільову підтримку країни-кандидата, яку ЄС надаватиме на постійній основі, з чітко прогнозованими потребами та належно визначеними ресурсами для їх задоволення.

Забезпечити дієве політичне просування інтересів України серед провідних держав – членів ЄС з питань політичних і структурних реформ та розширення підтримки

Європейська комісія – технократична інституція, яка, з погляду розширення ЄС, опікується здебільшого врівноваженням політичних й економічних інтересів окремих держав-членів і технічним оцінюванням реформ. Оскільки всі ключові рішення щодо майбутнього розвитку ЄС – це результат консенсусу між державами-членами (бо розширення вимагає одностайності), Україні треба посилити свій вплив, працювати зі скептиками, щоб показати їм переваги тісніших відносин, а також свою відданість реформам через сталу успішність їх впровадження. Без таких зусиль країна не зможе напрацювати достатню політичну підтримку, щоб належним чином пройти етапи переговорів про вступ.

3 Організація співпраці між Україною та Заходом

Післявоєнна політика також має містити, на додачу до євроінтеграції, два аспекти: повоєнну відбудову та прискорення інституційних реформ як складник відновлення. Доки військові дії у повному розпалі, Україна отримує (і має продовжувати отримувати) підтримку без жорстких передумов щодо інституційних змін. Однак щойно Україна перейде до етапу відновлення, потреби фінансування мають бути пов'язані з перебігом впровадження реформ.

Передусім фінансування відбудови та відновлення потребує централізованої установи для уникнення дублювання та зведення до мінімуму неефективності. 12 грудня 2022 року лідери G7 зробили заяву про створення міжвідомчої Платформи координації донорів у тісній взаємодії з відповідними міжнародними організаціями та міжнародними фінансовими інституціями, що видається першим кроком до потенційного створення централізованого органу, відповідального за управління коштами на відбудову України. Цю платформу використовуватимуть для «координації наявних механізмів надання поточної коротко- та довгострокової підтримки – з особливою відповідальністю Фінансового стеження за короткостроковою фінансовою підтримкою, координації подальшого залучення міжнародного фінансування та досвіду, також стимулювання програми реформ в Україні та економічного розвитку з провідною роллю приватного сектору»⁹. Країни G7 також планують створити секретаріат платформи для нагляду за організацією платформи та здійснення поточної координації, до складу якого увійдуть найвищі урядовці, призначені кожним членом.

Країни G7 тримають 316 мільярдів доларів заморожених російських валютних резервів і, природно, мають зберегти провідну роль у моніторингу будь-якого

⁹ <https://bit.ly/3VYyYcm>.

запропонованого способу використання цих коштів. Європейська комісія має взяти на себе центральну роль у роботі платформи (і потенційно у створенні Фонду відновлення, детальніше про це нижче) як основної інституції, що координуватиме зусилля України на шляху до євроінтеграції.

Українська влада має відігравати провідну роль у визначенні потреб і пріоритетності проектів, що потребують фінансування. Участь України у прийнятті рішень надзвичайно важлива з погляду забезпечення провідної ролі в проектах, які підтримуватиме Фонд відновлення. Затвердження проектів і нагляд за їх виконанням має належати до сфери відповідальності виконавчого секретаріату фонду з активним залученням громадянського суспільства України, оскільки таке фінансування має бути тісно пов'язане з моніторингом впровадження інституційної реформи.

Механізм фінансування має ґрунтуватися на проектах, коли фінансування затверджується Фондом відновлення після ретельного розгляду проектних пропозицій. Українська влада має, після консультацій з громадянським суспільством, вирішити, які проекти потребують фінансування та є пріоритетними. Голос громадянського суспільства на етапі визначення потреб і пріоритетності проектів має бути невід'ємною частиною перевірки якості запитів на фінансування. Керівний орган Фонду відновлення має відповідати за перевірку проекту з погляду ефективності використання потенційних коштів та відповідності критерію співвідношення «ціна-якість». Моніторинг витрат і виконання проектів має ґрунтуватися на спроможності українських державних інституцій (таких як онлайн-система держзакупівель Prozorro і Рахункова палата України), а також на можливостях українських органів контролю. Керівний орган Фонду відновлення має здійснювати загальний моніторинг процесу на високому рівні та реагувати на питання, що потребують особливої уваги.

4 Потреби та джерела фінансування

Російська агресія продовжує серйозно шкодити українській економіці. НБУ прогнозує скорочення ВВП 2022 р. на рівні 31,5% р/р. За даними ООН, країну залишили 7,8 млн¹⁰ біженців; українські органи влади повідомляють про 4,9 млн внутрішньо переміщених осіб (ВПО)¹¹. За даними проекту «Росія заплатить», розмір завданих російським вторгненням збитків станом на 1 вересня 2022 р. оцінювався у 127 млрд дол. США¹².

У липні 2022 р. на міжнародній конференції «Відновлення України» в Лугано українська влада заявила, що для відбудови країни потрібно майже 750 млрд дол. США (цифра також включала приватні інвестиції). Уряд визначив три етапи потреб у фінансуванні: стабілізація, або швидке реагування (2022), відновлення (2023–2025) і модернізація та євроінтеграція (2026–2032). У короткостроковій перспективі (етап стабілізації, 2022) українська влада окреслила потребу у фінансуванні обсягом до 65 млрд дол. США на покриття невідкладних потреб, пов'язаних з воєнними операціями та виплатою соціального забезпечення, а також для фінансування термінового ремонту критичної інфраструктури. Для етапу відновлення (2023–2025) українське керівництво озвучило потребу фінансування у розмірі більше 300 млрд для відбудови зруйнованих об'єктів і житлових будинків, відбудови й модернізації інфраструктури, проектів у галузі енергетики, підтримки фінансової системи і проектів у сфері оборони тощо. Фінансові потреби етапу євроінтеграції (модернізації) (2026–2032) в офіційному Плані відновлення України визначено на рівні до 400 млрд дол. США.

10 <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

11 <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3632525-v-ukraini-zareestrovani-majze-49-miljona-pereselenciv.html>

12 <https://damaged.in.ua>

Оцінки вельми приблизні; інші інституції дають альтернативні цифри (Світовий банк оцінив у серпні 2022 р. потреби відновлення на рівні 350 млрд дол. США), але зрозуміло, що масштаб фінансових потреб надзвичайний.

Від початку війни Україна вже отримала 30,8 млрд дол. США¹³ підтримки (без урахування військової допомоги) у вигляді кредитів і грантів, що менше за обсяги, про які просила українська влада. США вже зобов'язалися надавати 1,5 млрд дол. США щомісячної підтримки 2023 року. ЄС також узяв на себе зобов'язання надавати 2023 р. по 1,5 млрд євро щомісяця. Навіть таких коштів ледве вистачає на покриття воєнних потреб країни під час війни. Не забезпечено кошти для відбудови зруйнованої інфраструктури, відновлення чи модернізації.

Заморожені російські активи, основним джерелом яких є валютні резерви Росії в розмірі 316 млрд дол. США, потрібно використати для потреб відновлення України незалежно від того, чи згодиться Росія з цією вимогою добровільно, чи доведеться забезпечувати її виконання у примусовому порядку.

Як уже зазначалося, Україна отримує від Заходу суттєву підтримку на ведення війни та задоволення основних потреб і виконання основних функцій держави. Однак повоєнне відновлення України потребуватиме сотень мільярдів грантової підтримки і приватних іноземних інвестицій, щоб відбудувати знищене Росією та фінансово підтримувати здійснення реформ. І хоча є мінливий погляд на те, звідки можуть надходити кошти на відбудову пошкодженої інфраструктури (заморожені 316 млрд дол. США валютних резервів Росії), зрозумілого рішення, як залучати приватні іноземні інвестиції до зруйнованої війною країни, яка також страждає від відсутності верховенства права, немає.

13 Станом на 21 грудня 2022 р.

З цього погляду українській владі та західним партнерам варто розглядати Фонд відновлення не лише як інструмент управління коштами для відбудови країни, а й як знаряддя для стимулювання припливу іноземних інвестицій в Україну.

Навіть ще до війни неефективні правоохоронна та судова системи змушували українську владу до пошуку альтернатив, здатних допомогти із залученням іноземного капіталу до країни навіть попри проблеми з верховенством права. Серед найбільш популярних ідей було застосування у деяких випадках британського законодавства (наприклад, для договорів про приватизацію). Однак основна проблема такої запозиченої системи судочинства полягає в тому, що вона може добре працювати для відносин між приватними структурами, але не захистить інвесторів від дій правоохоронних органів чи деяких інших представників держави. Каменем спотикання тут є відсутність можливості змусити державні органи України дотримуватися рішень іноземних судів.

Цю проблему міг би вирішити запуск Фонду відновлення під наглядом донорів. Кошти та активи для відновлення можуть виступати гарантією того, що рішення іноземного суду не ігноруватимуть і, найважливіше, що збитки, завдані приватним інвесторам державою, буде забезпечено відшкодуванням з Фонду відновлення. У такому форматі можна буде тимчасово створити в Україні запозичену судову систему на основі британського права, яка сприятиме іноземним інвестиціям, доки українські судова та правоохоронна системи набуватимуть зрілості, а також створюватиме для української судової системи стимули більше відповідати найкращим західним практикам.

Основою такої експериментальної системи буде **централізоване накопичення коштів**. Для створення запозиченої судової системи на основі британського права важливо забезпечити готовність потенційних інвесторів покладатися на такий експериментальний підхід. Накопичення конфіскованих російських коштів і активів (або будь-яких інших ресурсів, які використовуюва-

тимуть для відновлення) в одному місці в одній з іноземних юрисдикцій під наглядом Фонду відновлення забезпечить створення банку з чималим заставним забезпеченням для підсилення довіри інвесторів. Централізований нагляд забезпечить легку доступність коштів для виконання рішень, які можуть ухвалити іноземні суди для відшкодування збитків інвесторам.

Тристоронні угоди між інвесторами, українським урядом і Фондом відновлення слугуватимуть другою підвалиною запозиченої судової системи, доки не розвинуться національні правоохоронна та судова системи. За цими тристоронніми угодами українська влада зобов'яжеться допомагати іноземним інвесторам створювати нові виробничі потужності у країні, а також виконувати рішення іноземних судів. Далі інвестори візьмуть на себе зобов'язання завести іноземні інвестиції у країну та створити більше робочих місць. Фонд відновлення візьме зобов'язання щодо забезпечення доступу до компенсаційних коштів за рахунок накопичених ресурсів у разі виникнення суперечок з представниками органів влади в Україні та ухвалення іноземними судами рішень на користь інвесторів.

Відшкодування збитків за рахунок проектів відбудови буде третьою важливою підвалиною потенційної запозиченої судової системи. Фонд відновлення накопичуватиме ресурси, призначені чи використовувані для задоволення потреб України. Ризиковані дії державних посадовців можуть зменшити розмір зібраних коштів, що неминуче призводитиме до оперативного розслідування таких проблем на найвищому політичному рівні в Україні з вельми імовірним ухваленням кадрових рішень стосовно відповідальних за скорочення фінансування. У такий спосіб буде впроваджено (неформальну) невідворотність покарання та стимули для запобігання недружніх дій держслужбовців до компаній, що заохочуватиме українську владу оберігати іноземних інвесторів від будь-якої місцевої специфіки.

Описана схема захистить іноземних інвесторів від будь-яких сюрпризів, пов'язаних з відсутністю верховенства права, заохотить українську владу відкоригувати поведінку державної бюрократичної машини, щоб вона не завдала збитків через зменшення коштів, зібраних на відновлення, та підштовхуватиме українське керівництво до якнайшвидшого запровадження верховенства права, оскільки кожний новий транш на відновлення залежатиме від впровадження інституційних реформ, основним пріоритетом яких є реформа судової системи.

5 Нагальні реформи, які необхідно завершити

Загальний шлях реформ у повоєнній Україні визначатиме євроінтеграція. Забезпечення дотримання рекомендацій Європейської комісії стане для української влади найкращою стратегією досягнення відчутних результатів в процесі сталої й ефективної відбудови держави. Такий підхід допоможе подолати певні прорахунки минулого і дасть сигнал до повернення українцям, розкиданим через війну по всій Європі. Водночас у багатьох питаннях немає потреби чекати на визначення моделі вступу чи настанов стосовно реформ. Ба більше: чимало країн вільні самостійно вирішувати, яким чином реагувати на ті чи інші проблеми. Нижче ми навели ті реформи, якими доведеться займатися Україні для успішного завершення переходу від помилок минулого та насадженої Росією системи, яку ми так довго наслідували, до життєздатної та сильної економіки. У багатьох напрямках впровадження реформ уже почалося, хоча й потребує правильного завершення; в інших сферах не вистачає політичної волі. Хай там як, ось пріоритети для повоєнної України.

5.1 Верховенство права

5.1.1 Формування верховенства права та судових інститутів

До кінця 2021 р. в Україні було запущено майже всі основні ринкові реформи. Деякі з них потребували додаткових дрібних коригувань, інші – більших зусиль для завершення. Водночас напередодні війни майже не було якихось макро-економічних дисбалансів, які загрожували б сталому економічному розвитку країни (окрім пенсійної системи). Занепокоєння викликали пригнічення підприємницької діяльності, незначне залучення іноземних інвестицій (почасти через високий геополітичний ризик) та як наслідок, системна, упродовж де-

сятиліть, слабкість економічного розвитку. Іншими словами, за 30 років незалежності Україна навчилася виживати і стабілізуватися, але не змогла опанувати швидке зростання і розвиток.

Винні у слабкій інвестиційній привабливості країни, неефективному використанні державних коштів (а неефективність вимагає вищих рівнів оподаткування) й водночас дуже поширеному ухилянні від сплати податків (останнє є наслідком неефективності та високого податкового тиску) є правоохоронна та судова системи, що не працюють. Десятиліття відкладання вирішення проблеми верховенства права переросли у створення проксі-системи антикорупційних органів, таким чином визнаючи непридатність правоохоронних інституцій, які існують лише номінально. Через неспроможність правоохоронної системи влада не могла побудувати збір податків на принципі невідворотності покарання, оскільки відстежувати несплату податку та карати за це не було змоги внаслідок нездатності правоохоронних органів виконати це завдання. Відповідно, Міністерство фінансів та податкові органи організували систему збору податків на основі презумпції вини платників податків (податкових агентів), яка змушувала бізнес щоденно доводити свою невинуватість. Презумпція вини платників податків (податкових агентів), імовірно, може бути корисною (у короткостроковій перспективі) для цілей фіскальної консолідації, але водночас це дуже контрпродуктивний інструмент з погляду сприяння економічному розвитку країни.

Поради щодо реформування судової та правоохоронної систем уже розроблені міжнародними фінансовими інституціями спільно з українським громадянським суспільством. Необхідно перезавантажити Конституційний Суд України (КСУ), позбавивши його політичного впливу, під наглядом незалежних міжнародних експертів та представників громадянського суспільства. Необхідно перезапустити Вищу раду правосуддя (ВРП) та Вищу кваліфікаційну комісію суддів (ВККС) під наглядом міжнародних експертів та громадянського суспільства (у процесі виконання). Одразу після наповнення кадрами ці органи мають

перезапустити всю судову систему (суди першої інстанції та апеляційні суди). Необхідно вивчити і, можливо, обмежити здатність адміністративних судів зупиняти рішення центральних державних установ, залишивши функцію розгляду конституційності державних рішень тільки судам вищої ланки. Служба безпеки України (СБУ) має бути позбавлена повноважень щодо розслідування економічних і корупційних злочинів. Потрібно перезапустити Бюро економічної безпеки України (БЕБ), приділяючи більше уваги перевірці доброчесності кандидатів на посади. Також критично важливо для реформи правоохоронної системи перезавантажити оперативні та слідчі підрозділи поліції (яких не торкалися з 2015 р.) та прокуратури (не завершено 2020 р.).

Зазначені заходи лишаються необхідною, але недостатньою умовою успішного запровадження верховенства права. Законодавчі зміни в умовах непрацюючого забезпечення правопорядку не обов'язково призведуть до очікуваних результатів – особливо якщо зміни впливають на можливість самої правоохоронної системи вести справи «як зазвичай». На цьому тлі виникає потреба в більш розвиненій системі показників для вимірювання темпів змін у сфері правопорядку та судочинства. Гарний приклад такої системи вимірювань – Індекс верховенства права згідно зі світовими показниками врядування Світового банку, але для точного визначення причин невдач у правоохоронній та судовій системах потрібна ґрунтовніша система моніторингу. Певний базовий моніторинг вже існує – наприклад, відстеження скасованих рішень судів першої інстанції апеляційними судами та Верховним Судом. Крім того, громадські активісти можуть аналізувати судові рішення через електронну судову систему. Утім, необхідний подальший розвиток і збирання даних, а також системи індикаторів.

Для оцінювання запровадження верховенства права в Україні потрібно застосовувати певну систему числових показників – не лише якісних, як то при-

йнято певний закон чи ні, а й кількісних¹⁴. Успіх у запровадженні верховенства права також має безпосередньо пов'язуватися з фінансуванням повоєнного відновлення. Міжнародні партнери повинні абсолютно чітко окреслити, що верховенство права буде обов'язковою умовою підтримки, і жодних способів обходу цієї вимоги не передбачається.

Дуже бажано, щоб українська влада негайно зайнялася проблемою відсутності верховенства права. Однак складність цієї реформи та обсяги необхідного переавантаження у судовій і правоохоронній системі потребують достатньо часу для завершення усіх кроків у правильній послідовності. Це означає, що буде певний «перехідний період», коли нові правоохоронна та судова системи ще будуть створюватися, а верховенство права тимчасово не працюватиме. Для залучення іноземних інвестицій і спрощення умов для підприємництва в ці перехідні роки (поки правопорядок працює не оптимально) владі можна порадити спрощені інструменти адміністрування економічної політики, які, наприклад, не потребуватимуть використання практик, які базуються на презумпції вини платників податків (податкових агентів) і дадуть інвесторам більше впевненості в можливості вкладання грошей в економіку.

Важливо, що антикорупційна система не вирішує проблеми загального забезпечення правопорядку та судочинства. Наявна антикорупційна система зосереджена на політичній корупції високого рівня, яка, без сумніву, заслуговує на увагу, але вона не реагує на тисячі несправедливих судових рішень і не займається зловживаннями правоохоронних органів. Гучні справи привертають увагу громадськості і зацікавленість ЗМІ, що слугують захистом для потерпілих компаній чи громадян. Однак тисячі дрібніших справ лишаються непоміченими у повному розпорядженні нереформованих правоохоронних органів.

14 Приміром, частка позитивних рішень на користь держави у судових процесах між податковими органами і платниками податків, порівняльна статистика за суддями, чії ухвали було скасовано апеляційним судом чи Верховним Судом та більш розвинена (цифрова) система моніторингу діяльності органів правопорядку на етапі досудового розслідування, участі у судовому розгляді тощо.

Верховенство права буде однією з головних вимог вступу України до ЄС. Утім, немає потреби чекати на заключний етап переговорів про вступ до ЄС, потрібно фінансування відновлення поставити в залежність від реформи правопорядку та судочинства. Нагальна потреба у фінансуванні слугуватиме набагато сильнішим стимулом активніше проводити реформи, аніж процес євроінтеграції, який займе багато років.

5.1.2 Антикорупційна політика

Новостворена система антикорупційних органів мала на меті замінити непрацюючі правоохоронну та судову системи для розслідування та судового переслідування у корупційних справах високого рівня. Створення системи було завершено 2019 р., але повністю вона запрацювала лише в липні 2022 р., після призначення нового Спеціального антикорупційного прокурора. Впродовж 2021 р. до суду було спрямовано лише три обвинувальні акти¹⁵.

У квітні 2022 р. закінчився термін першого директора Національного антикорупційного бюро; зараз відбувається конкурс на посаду. Недобрим знаком стала рекомендація Комітету ВР з питань організації державної влади ухвалити законопроект¹⁶ про скасування вимоги щодо політичної незалежності директорів НАБУ та спрощення процедури їх звільнення. Відчувається відчайдушний спротив діяльності антикорупційних органів в Україні. Крім цього, попри повністю працездатне Агентство з розшуку і менеджменту активів (АРМА), не створено ефективної системи відстеження та повернення активів, отриманих корупційним шляхом.

¹⁵ https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=215627

¹⁶ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40215>

Рекомендації на повоєнний час

Забезпечити відповідність антикорупційної реформи міжнародним зобов'язанням України, зокрема тим, які пов'язані з процесом євроінтеграції.

- Зберегти незалежність та ефективність антикорупційних органів і посилити їхню інституційну спроможність.
- Зосередитися на поглибленій цифровізації процесу боротьби з корупцією для уможливлення відстеження корупційних справ і взаємодії з громадськістю.
- Організувати прозорі конкурси на основні посади та призначити авторитетного, професійного й незалежного голову НАБУ.
- Організувати прозорий конкурс на посаду голови та зберегти можливості подальшого інституційного розвитку Агентства з розшуку і менеджменту активів (АРМА).

5.1.3 Децентралізація

Реформу децентралізації вважають одним з найбільш важливих і успішних досягнень після 2014 р. Стійкість місцевих громад під час російської агресії називають серед основних чинників, які сприяли успішному відбиттю російського вторгнення. Утім, реформу впроваджено лише частково. Важливим її складником було створення найвідомішого її аспекту – об'єднаних територіальних громад (ОТГ), або громад (станом на 2021 р. утворено 1469 ОТГ). Процес об'єднання завершився 2020 р. Додатково відбулося злиття районів в Україні: з 490 районів утворилося 136¹⁷. Було запроваджено певну фіскальну децентралі-

17 2021 р. Україна мала 27 адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня, до яких належали 24 області, тимчасово окупований Крим (Автономна республіка Крим), Київ і тимчасово окупований Севастополь.

зацію. Проект змін до Конституції, спрямованих на відкриття шляху до справжнього самоврядування на місцевому та регіональному рівнях, було заблоковано парламентом 2015 р.

Невизначеності в компетенціях і межах відповідальності громад і центрального уряду, високий рівень трансферів з державного бюджету, невідповідність між наявним фінансуванням та переданими на рівень місцевих громад обов'язками, відсутність співпраці й координації між ОТГ – ось проблеми, що потребують вирішення.

Рекомендації на повоєнний час

- Конституційна реформа для роз'яснення статусу інституцій на обласному та районному рівнях:
 - Після війни необхідно повернути регіональне та місцеве самоврядування всіх рівнів, а воєнні адміністрації розпустити.
 - Роз'яснити статус і межі відповідальності областей і районів: необхідно вирішити, чи області та райони залишаються розосередженими по відношенню до центрального уряду, чи перетворюються на справді децентралізовані рівні урядування (бажано другий варіант).
 - Зменшити політичну залежність голів обласних державних адміністрацій (представників центрального уряду на рівні області), передавши повноваження щодо їхнього призначення від Президента Кабінету Міністрів.
- Законодавчо роз'яснити компетенції різних рівнів урядування (власні завдання місцевих урядів): для реального зміцнення місцевого та регіонального самоврядування необхідно розподілити завдання та обов'язки між децентралізованими місцевими й регіональними органами влади на рівні їхніх власних функцій з призначенням регу-

ляторних повноважень у межах широких рекомендацій, визначених центральним урядом для забезпечення зівставності в масштабі країни. Кожен рівень урядування повинен мати власні компетенції щодо прийняття рішень та адміністрування.

- Збільшення місцевої фіскальної автономії:
 - Частка податкових надходжень як джерело доходів місцевих урядів має відповідати обсягу компетенцій, переданих від центрального уряду місцевому. У коротко- і середньостроковій повоєнній перспективі схема вирівнювання має однаково враховувати і становище місцевих урядів на територіях, які зазнали руйнувань, і тих, що зіткнулися з напливом ВПО. У довгостроковій перспективі схема вирівнювання має зменшувати нерівномірності між місцевими бюджетами, що виникають унаслідок відмінностей у фіскальній спроможності.
 - Місцевій владі варто дати змогу самостійно вирішувати щодо статей витрат, а також надати повноваження і можливості визначення та фінансування пріоритетів власної стратегічної політики.
- Запровадити механізми вертикальної координації між виконавчими органами центрального рівня (та їхніми розосередженими установами) та місцевим і регіональним рівнем самоврядування.
- Забезпечити систему державного контролю законності нормативно-правових актів місцевої влади через розосереджені установи.
- Зміцнити та розширити міжмуніципальну співпрацю (ММС) ОТГ.
- Систематично оцифровувати державні послуги на всіх рівнях урядування включно з перезапуском платформи B2G (взаємодії між бізнесом та урядом), а також розширити програму державних послуг «Дія».

5.1.4 Реформування Рахункової палати

Рахункова палата України – це найвищий орган аудиту, підзвітний Верховній Раді. РПУ є зовнішнім, незалежним від уряду аудиторським органом, який регулярно оцінює та підтверджує ефективність і законність доходів, видатків і фінансування державного бюджету¹⁸. На жаль, інституція має недостатню спроможність, а її повноваження щодо перевірок обмежено лише деякими сферами державного сектору. Позабюджетні кошти та місцеві фінанси перебувають за межами її контролю.

Рекомендації на повоєнний час

- Зміцнити й розширити функції та повноваження Рахункової палати для охоплення усього державного сектору включно з аудитами ефективності та фінансовими аудитами місцевих фінансів та позабюджетних коштів – таких, як Фонд соціального страхування та Пенсійний фонд.
- Доповнити Закон «Про Рахункову палату», щоб дати Рахунковій палаті можливість здійснювати ІТ-аудити та аудити відповідності.
- Зміцнити кібер-безпеку Рахункової палати для захисту інформації, яку вона контролює та використовує, а також для запобігання зовнішніх втручань у її системи.
- Підвищити інституційну спроможність Рахункової палати, щоб забезпечити її здатність справлятися із збільшенням повноважень.

¹⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

5.2 Держава, державне управління та урядування

5.2.1 Урядування

Після Революції Гідності 2014 р. Україна пережила серію політичних реформ, зокрема щодо внесення змін і доповнень до Конституції щодо передання частини повноважень від президента парламенту. Президентів лишили контроль за зовнішньою політикою й обороною, а решту діяльності Кабінету Міністрів (включно з економічним блоком) зробили підвітною законодавчому органі. Президент також лишив за собою контроль за правоохоронною сферою та представниками центрального уряду на місцевому рівні (головами обласних державних адміністрацій). Ідея полягала в тому, щоб розосередити владу та посилити стримування і протидію після тяжких наслідків зловживання владою колишнім президентом Віктором Януковичем.

Пізніше, 2019 р., було внесено зміни та доповнення до виборчого кодексу, якими повернули пропорційну систему (що існувала до 2012 р.) на основі частково відкритих списків і багатомандатних округів. Ідея полягала у виправленні вад змішаної виборчої системи, яка виявилася вразливою до зловживань груп інтересів.

Попри начебто зміцнену систему урядування політична система залишалася недосконалою через відсутність добре організованої партійної системи або принаймні чітко окреслених платформ, зав'язаних на політиці та ідеології, а не на особистостях. Концентрація влади після виборів 2019 р. виявила чимало слабкостей, які могли бути пов'язані радше з нерозвиненою політичною культурою, аніж з політичними домовленостями.

Рекомендації на повоєнний час

- Розпустити систему воєнних адміністрацій після завершення війни.
- Посилити відповідальність Президента за недотримання Конституції.
- Впровадити конституційну реформу для чіткого розподілу компетенцій між центральним урядом та органами влади регіонального та місцевого рівнів (більше деталей див. розділ «Децентралізація»).
- Повний перехід до парламентсько-урядової системи, за якої президент виконує переважно представницьку роль (перехід від напівпрезидентської до парламентської системи).
- Розглянути реформу системи фінансування політичних партій (включно з можливими субвенціями з державного бюджету пропорційно до результатів, отриманих на загальних виборах).
- Вивчити способи реформування системи фінансування виборчих кампаній.
- Запровадити чіткі прозорі правила залучення ЗМІ (приватних і державних) під час виборчих кампаній.

5.2.2 Державне управління

Основна реформа державного управління почалася 2015 року. 2016 р. набрав чинності новий Закон «Про державну службу» та було ухвалено Стратегію державного управління на 2016–2021 рр. для комплексного підвищення ефективності та підзвітності. Було досягнуто певного успіху, але паралельно почався

процес виведення деяких груп державних службовців з-під сфери дії нового законодавства. Крім того, попри вимоги закону, практика відкритих конкурсів на заміщення вакантних посад у державних органах проіснувала недовго: особисті зв'язки та лояльність стали основними критеріями відбору кандидатів на важливі державні посади. Звільнення держслужбовців часто не пов'язані з ефективністю їхньої посадової діяльності. Триває практика нерівної фінансової винагороди держслужбовців за їхню працю.

Рекомендації на повоєнний час

- Відновити прозорий та конкурентний прийом на посади державної служби:
 - Відновити урядовий веб-сайт працевлаштування на держслужбі (career.gov.ua) та забезпечити його активне використання як частини прозорого конкурентного відбору.
 - Забезпечити відділи кадрів підрозділів державної служби створенням високопрофесійних комісій з відбору кандидатів.
 - Відновити директори¹⁹ в усіх міністерствах відповідно до сфер державної політики, за які вони відповідають, і забезпечити їхній захист від політичного впливу.
- Завершити реформу оплати праці та заохочення держслужбовців:
 - Зробити винагороду за працю та підвищення по службі передбачуваними й прозорими, пов'язавши їх з інтенсивністю і складністю роботи та виконуваних обов'язків, а також уникаючи горизонтальної чи вертикальної нерівності.
 - Запровадження системи **оплати праці** державних службовців на **основі класифікації** посад державної служби

¹⁹ Директори створювали для забезпечення стратегічного бачення вироблення політики та гарантування безперервного шляху реформ і послідовності політики навіть за частих і радикальних змін у складі уряду.

- Реформувати змінні складники оплати праці, пов'язавши їх з інтенсивністю і складністю роботи на відповідній посаді.
- Законодавчо визначити співвідношення між постійною та змінною частинами заробітної плати держслужбовців для забезпечення узгодженості, справедливості та прозорості в усій держслужбі.
- Забезпечити використання сучасних технічних процесів у впровадженні Інформаційної системи управління кадровими ресурсами.
- Аудит функцій центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ):
 - Провести комплексний аудит ЦОВВ, проаналізувати їхню структуру та функції. Цей аудит уряду має супроводжуватися зовнішнім публічним аудитом, а його результати потрібно поширювати для стимулювання поінформованого обговорення.
 - Встановити правила аналізу основних процесів у державних установах і регулярно здійснювати такий аналіз.
 - Чітко визначити розподіл обов'язків щодо розроблення політики та її впровадження. Чітко розмежувати сфери компетенцій та відповідальності між Кабінетом Міністрів та іншими ЦОВВ. Визначення владних повноважень і обов'язків має ґрунтуватися на результатах функціонального аудиту кожного ЦОВВ (відокремлення регуляторних, управлінських тощо функцій).
 - Чітко визначити місію кожного ЦОВВ.
 - Увідповіднити всю діяльність ЦОВВ визначеним цілям. Оцінити функції, шкідливі для економіки. Перевести всі функції, пов'язані з управлінням державною власністю, до Фонду державного майна (або Фонду національного добробуту, якщо його буде створено) задля того, щоб галузеві міністерства не займалися управлінням власності чи іншою комерційною діяльністю, але натомість зосередили свою діяльність на розробленні та впровадженні політики у відповідних галузях.

- Визначити для всіх ЦОВВ (міністерств, відомств, служб, інспекцій тощо) порядок подання звітності про їхню діяльність і здобутки щодо досягнення основних показників ефективності (KPIs) та посилити відповідальності за їх невиконання.
- Внести зміни до Закону «Про державну службу» і розповсюдити дію положень Закону на всі ЦОВВ і всіх державних службовців без виключень.

5.2.3 Державні закупівлі

Візитівка постреволуційних реформ 2014–2015 рр. – це електронна система державних закупівель Prozorro. Цю систему демонструють як приклад кращих практик, який сприяє прозорості, справедливості та скороченню витрат²⁰. До війни електронна система державних закупівель Prozorro поширювалася на нові напрямки витрачання суспільних коштів; однак в зв'язку із пандемією COVID-19, а потім з війною, уряд вирішив прискорити процес державних закупівель, обмеживши прозорість і зменшивши конкурентність. Кабінет Міністрів²¹ повернувся до старої практики, дозволивши ініціаторам закупівель закупувати все необхідне за прямими договорами. Єдиною умовою було звітування про такі закупівельні операції або негайно, або після війни. Після того тендери вартістю 50000 грн. або більше, прямо не пов'язані з оборонними потребами, повернули назад до системи Prozorro.

Рекомендації на повоєнний час

- Забезпечити ефективне та дієве використання ресурсів для відбудови знищеної соціальної та транспортної інфраструктури, відновлення

20 <https://oecd-opsi.org/innovations/eprocurement-system-prozorro/>

21 <https://tender.uub.com.ua/pro-prozorro/tendery-prozoro-u-vijsqkovyj-chas-na-majdanchyku-tender-uub-com-ua>

оборонних систем і соціальних послуг задля збереження безперервності і збільшення розміру грантів та пільгових кредитів, які надходять до країни після війни. Усі закупівельні операції мають проходити через конкурентну та прозору систему Prozorro із забезпеченням можливостей моніторингу державних закупівель на всіх етапах процесу. Звітувати про розроблення політики й прийняття рішень із забезпеченням комплексності, прозорості та конкурентності.

- Застосування економії від масштабу для відновлення після масового руйнування стандартних об'єктів соціальної інфраструктури. Це дасть змогу стандартизувати інженерно-конструкторські підходи й забезпечити енергоефективність усіх застосовуваних технологій. Уряду варто розглянути способи розроблення модулів конструкцій об'єктів соціальної інфраструктури, які можуть бути масштабовані.
- Удосконалити систему держзакупівель відповідно до положень розділів 5 і 23 законодавства ЄС22. «Законодавство щодо державних закупівель містить загальні принципи прозорості, рівного ставлення, вільної конкуренції та недискримінації. Додатково певні правила ЄС застосовують у координації укладання державних контрактів щодо закупівлі робіт, послуг і товарів і з традиційними замовниками, і для окремих галузей. Законодавство також визначає правила процедур перегляду та наявності засобів правового захисту».
- Тісно співпрацювати зі Світовим банком, який уже надав звіт з аналізом відповідності української системи державних закупівель його вимогам та проблем, що залишаються.
- Комплексно та стратегічно підійти до повоєнної стратегії держзакупів-

22 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en

вель для уникнення трьох основних помилок щодо закупівель: низької зацікавленості учасників, затримок і помилок з розподілом ризиків²³. Рішення мають ґрунтуватися на доказовому аналізі ризиків на всіх етапах, від прийняття рішення до закупівлі. Певну частину повоєнних проектів треба зробити відкритими лише для міжнародних конкурсів, що сприятиме формуванню опорних (еталонних) критеріїв, з якими можна буде зіставляти українських постачальників. Систематичне управління знаннями допоможе забезпечити поширення найкращих практик серед місцевих виробників.

- Залучати громадянське суспільство до контролю за закупівлями, до якого зараз залучається чимало волонтерів.
- Розробити реєстри кваліфікованих постачальників у різних сферах, щоб клієнти не мали потреби їх щоразу перевіряти й були впевнені в їхній спроможності швидко виконувати масштабні проекти.
- Використовувати комбінацію кількісних і якісних характеристик для визначення пропозицій з найкращим співвідношенням «ціна–якість» згідно з найкращими міжнародними практиками²⁴.

²³ <https://www.oecd.org/gov/infrastructure-governance/procurement-strategies/>

²⁴ <https://www.oecd.org/gov/infrastructure-governance/procurement-strategies/>

5.3 Макроекономічна політика

5.3.1 Оптимізація податкових і митних процедур

Загалом податкова система в Україні та її митні практики нагадують ті, що мають розвинені країни. Утім, диявол криється у деталях, яких зазвичай у моніторингових звітах не помічають. Через відсутність верховенства права податкова система та митні процедури були побудовані на презумпції вини платників податків (податкових агентів). Цей підхід спрощує збирання податків, оскільки органи влади мають чималий простір для маневру у способах викачування з компаній грошей на свої поточні потреби. Однак такий підхід придушує господарську діяльність, оскільки податкові органи мають чимало інструментів для втручання у підприємницьку діяльність на власний розсуд і без жодних обмежень, що також уможлиблює вимагання хабарів.

Номінально основним завданням є впровадження європейських практик оподаткування та митного оформлення. Обмін інформацією про потоки товарів і послуг та впровадження європейського митного законодавства (зокрема, Митного кодексу ЄС) і т. п. теоретично має зміцнити інституційну спроможність податкових і митних органів протидіяти контрабанді й ухилянню від сплати податків.

Проте в умовах нефункціональних правоохоронної та судової систем не буде засобів захисту від свавільного застосування складного законодавства у сфері оподаткування та митного контролю. Іншими словами, подальшим реформам у цій сфері має передувати запровадження у країні верховенства права. Поки правоохоронна та судова системи не працюють, українська влада може розглянути можливість застосування спрощених інструментів податкового та митного контролю для відновлення економічного розвитку. Українські органи влади також мають утримуватися від практик адміністрування на основі презумпції вини платників податків (податкових агентів).

Рекомендації на повоєнний час

- Негайно припинити застосування адміністративної практики, заснованої на презумпції вини платників податків (податкових агентів) і не відновлювати його у повоєнний період.
- Врахувати можливість застосування спрощених інструментів податкового та митного адміністрування для зменшення негативного впливу дисфункції принципу верховенства права на економічний розвиток.
- Впровадити Директиву ЄС № 112 (Директива 2006/112/ЄС від 28 листопада 2006 р. про спільну систему податку на додану вартість) у законодавство України.
- Адаптувати українське законодавство до вимог Директиви 2014/40/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 3 квітня 2014 р. про наближення законодавчих, нормативних актів і адміністративних положень держав-членів щодо виробництва, демонстрації та продажу тютюну і пов'язаних продуктів та відкликання Директиви 2001/37/ЄС.
- Вдосконалити правила трансфертного ціноутворення з урахуванням рекомендацій ОЕСР та міжнародного досвіду оподаткування.
- Трансформувати структуру внутрішньої системи екологічного оподаткування та розширити її згідно з класифікаційними стандартами ЄС.
- Впровадити міжнародні стандарти ОЕСР щодо прозорості та обміну фіскальною інформацією.

- Підключити Державну податкову службу України до наступних ІТ-платформ:
 - спеціальної захищеної мережі CCN/CSI – спільної ІТ-платформи для обміну податковою інформацією між компетентними органами ЄС.
 - ІТ-систем автоматичного збирання та обміну податковою інформацією.
 - VIES (системи обміну інформацією про ПДВ) для підтвердження коду платника ПДВ суб'єктів господарювання, зареєстрованих у ЄС, для цілей транскордонних операцій.
 - Електронної торгівлі та «єдиного вікна» (ЄВ).
 - Відшкодування ПДВ.
 - Системи моніторингу руху підакцизних товарів (EMCS).
- Впровадити Регламент (ЄС) №952/2013 Європейського Парламенту та Ради від 9 жовтня 2013 р. про запровадження Митного кодексу Союзу.
- Впровадити Регламент Ради (ЄС) №1186/2009 про створення Системи звільнення від митних платежів Співтовариства.
- Впровадити Регламент Ради №2007/74/ЄС від 20 грудня 2007 р. про виключення зі сплати податку на додану вартість та акцизного збору на товари, імпортовані особами, які подорожують з третіх країн.
- Запровадити онлайн-обмін попередньою митною інформацією з державами – членами ЄС.
- Розробляти та вдосконалювати ІТ-рішення/ІТ-інфраструктуру, гармонізувати їх з e-Customs і MASP-C.

5.4 Подальша лібералізація ринку

5.4.1 Дерегуляція

На 2021 р. проблема отримання дозволів і ліцензій, збирання підтвердних документів та інших регуляторних перешкод для здійснення підприємницької діяльності відійшла на задній план. Основну частину процедур було оцифровано й пізніше зібрано «під парасолькою» широко рекламованого додатку «Дія»²⁵. Проблеми регулювання переважно лишилися у сферах, де збереглися корисливі інтереси й де не можна було застосувати просту дерегуляцію без ґрунтового реформування прилеглих сфер. Наприклад, не можна було спростити підключення до електромережі лише за допомогою перегляду процедури; отримання дозволів на здійснення діяльності у великих містах не можна було оптимізувати без перегляду стримувань і противаг у царині політичних й адміністративних заходів, а проблему тиску податкових та митних органів годі було розв'язати без завершення реформи правоохоронної та судової систем.

Напередодні війни основні скарги від підприємців стосувалися різноманітних обмежень і вимог, пов'язаних з боротьбою з COVID, а також із зарегульованістю справляння податків. **Навіть після того, як обмеження, зумовлені COVID, було знято, дискримінаційне адміністрування податкових і митних платежів залишається проблемою для бізнесу, поєднаною із небажанням податкових і митних органів відстежувати схеми ухиляння від сплати податків. Замість підвищити ефективність виявлення порушень, ці органи відреагували більш жорсткими процедурами звітування для всіх підприємців, таким чином підвищивши вартість здійснення підприємницької діяльності для тих, хто дотримується правил, і майже нічого не змінивши для тих, хто працює у «тіні».**

²⁵ Назва додатку, який збирає під одним «дахом» різні цифрові державні послуги. Додаток створило та підтримує Міністерство цифрової трансформації України.

Рекомендації на повоєнний час

- Підвищити статус та інституційну спроможність Державної регуляторної служби (ДРС) та забезпечити її незалежність. Запровадити в ДРС механізм негайного реагування на найбільш важливі питання регулювання підприємницької діяльності зі щорічним оцінюванням регуляторної та податкової політики на основі опитувань серед підприємців (фактична вартість здійснення підприємницької діяльності);
- Підвищити якість апіорного та апостеріорного оцінювання впливу всіх видів нормативних актів у сфері підприємництва. Зокрема доповнити процедуру парламентського розгляду вимогою підтримувати всі види нормативно-правових актів лише за наявності попереднього оцінювання впливу;
- Здійснити перезавантаження всіх державних органів, які інспектують підприємців, включно з Державною податковою службою (ДПС) і Державною митною службою (ДМС), підвищити персональну відповідальність державних посадовців усіх рівнів за зловживання владою в регуляторній сфері;
- Спростити податкові та митні процедури: переглянути використання РРО мікро-підприємствами, розглянути можливість суттєво спрощених варіантів податку на прибуток підприємств (ППП) – наприклад, так званий «естонський ППП» (або податок на виведений капітал) для усунення поширених практик адміністрування ППП на розсуд чиновників.

5.4.2 Антимонопольна політика

Серед основних перешкод для іноземних інвестицій в Україну – монополізація ринків і нестабільне, ускладнене законодавство. Після приватизації в перші роки незалежності багато підприємств опинилися у руках могутніх олігархів. Крім цього, у більш як половині галузей країни – 15 з 28 – зберігається чимала присутність ДП. У 60% галузей є підприємства, пов'язані з політично значущими особами або олігархами²⁶. Сукупна продуктивність факторів виробництва (СПФВ) показує галузі, у яких існують такі підприємства, а також те, що останні мають на 4–10 відсоткових пунктів нижчий темп приросту продуктивності²⁷ чи, інакше кажучи, що монополізація придушує конкуренцію та загрожує продуктивності економічної системи.

Антимонопольна політика України стикається з трьома проблемами:

- **Загальмований процес приватизації.** Економіка країни досі лишається надто монополізованою й характеризується надмірною часткою державних підприємств та їх концентрацією в певних галузях.
- **Слабка інституційна спроможність Антимонопольного комітету (АМКУ).** Ефективність Антимонопольного комітету прямо пов'язана з його незалежністю від політичного втручання. Його повноваження має бути дуже чітко визначено та захищено, громадянське суспільство має долучатися до антимонопольної політики, а комунікація має бути більш ефективною. 13 липня 2021 р. Верховна Рада ухвалила в першому читанні законопроект²⁸ про посилення спроможності АМКУ та гармонізацію антимонопольного законодавства з найкращими єв-

26 <https://case-ukraine.com.ua/publications/pozbutysya-oligarhatu-yakoyu-povynna-buty-antymonopolna-polityka/>

27 <https://case-ukraine.com.ua/publications/pozbutysya-oligarhatu-yakoyu-povynna-buty-antymonopolna-polityka/>

28 <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/26405>

ропейськими практиками. Наразі законопроект готовий до другого читання.

- **Загальмована судова реформа.** Сьогодні будь-яке антимонопольне розслідування можна заблокувати через адміністративні суди. Коротко кажучи, без належної судової реформи антимонопольна політика не спрацює.

Рекомендації на повоєнний час

- Підвищити інституційну спроможність АМКУ через технічну допомогу та співпрацю з міжнародними експертами.
- Гармонізувати антимонопольне законодавство з найкращими європейськими практиками.
- Запровадити положення законодавства ЄС щодо доброчесності, прозорості та запобігання спотворенню конкуренції на оптових ринках.
- Роздержавити економіку та зменшити частку державних підприємств.
- Забезпечити регуляторні зміни, які заохочуватимуть вільну конкуренцію для запобігання виникненню монополій.
- Впровадити та завершити судову реформу паралельно з розробленням узгодженої – але не спотворюючої – антимонопольної політики.

5.4.3 Енергетичні ринки

Україна здійснила суттєві реформи в енергетичній галузі та політиці. Субсидії на тарифи на природний газ та опалення для населення протягом багатьох років були серед основних каменів спотикання для реформ в енергетичній галузі. Тарифи на природний газ і опалення для населення, які тримали на рівні, нижчому за ринковий, створювали суттєвий квазіфіскальний дефіцит, стимулювали надмірне споживання природного газу, створювали дисбаланс зовнішніх розрахунків через високу вартість імпорту енергоносіїв і породжували корупцію. До 2020 р. були зроблені суттєві кроки для вирішення проблеми. 2021 року проблема субсидованих цін на енергоносії та опалення повернулася через зростання світової інфляції. Починаючи з 2020 р., було запущено на певний період ринок природного газу для населення (який також дозволив споживачам обирати постачальника). Однак цей крок зіткнувся з численними труднощами через монопольне становище місцевих газорозподільчих компаній і збережені бюрократичні процедури, які не були вчасно усунуті.

У 2019 році було запущено реформу ринку електроенергії. Її метою був перехід до конкурентного механізму, за якого споживачі могли б обирати постачальника. Утім, це нововведення також зіткнулося з багатьма ускладненнями через структурну відсутність конкуренції. Тарифи для населення лишилися субсидованими, що призвело до недостатнього інвестування в електромережі та нестачі коштів для розвитку ринку електроенергії.

З початком повномасштабної війни проблеми енергетичної галузі загострилися. По-перше, ця галузь є однією з головних цілей для Росії. Ракетні удари завдали величезної шкоди критичній інфраструктурі електро- та теплопостачання та генерації електроенергії. По-друге, через різке зростання вартості енергоносіїв і зменшення спроможності населення оплачувати комунальні послуги проблема субсидованих тарифів на комунальні послуги набула нового масштабу. По-третє, Україна зіткнулася з більшою консолідацією ринкової

влади в руках ДП; водночас корпоративне управління ДП енергетичної галузі стало слабшим і менш прозорим. Наприклад, у травні 2022 р. уряд видав постанову²⁹, яка дозволила призначати керівників держкомпаній без проведення відкритих конкурсів.

Рекомендації на повоєнний час

- Повернутися до виконання реформ для продовження впровадження законодавства ЄС в Україні та забезпечення інтеграції з європейськими енергоринками. Ринкові рішення, які можна виправдати потребами воєнного стану, необхідно переглянути та відкоригувати відповідно до законодавства ЄС.
 - Заарештовані активи компаній, що належать російським чи проросійським олігархам, потрібно передати інвесторам, готовим не лише розвивати їх, а й забезпечити більшу конкуренцію на ринках.
 - Корпоративне управління у ДП має повернутися до правил і регламентів ОЕСР. Це також відповідає домовленостям між Україною та МВФ, які були прийняті у квітні 2023 року.
- Підвищити ліквідність ринків природного газу й електроенергії, що означатиме: (1) збільшення експорту електроенергії з України (за можливості); (2) підвищення внутрішніх цін на енергоносії до ринкового рівня з відповідним захистом вразливих споживачів; (3) подальшу дерегуляцію галузі.
- Розширення торгівлі електроенергією з країнами ЄС:
 - Європейська мережа операторів мереж передачі електроенергії (ENTSO-E) вже надала дозвіл на комерційний експорт

29 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643-2022-%D0%BF#Text>

електроенергії³⁰ з 30 червня 2022 р., але необхідно за можливості збільшувати обсяги торгівлі між Україною та ЄС у газовій та електроенергетичній галузях. Для цього потрібне збільшення транскордонної спроможності, гармонізації регулювання, більша поінформованість учасників ринку та обмін даними між операторами мереж електроенергії.

- Європейські компанії вже використовують газосховища України: на 1 січня 2022 р.³¹ іноземні компанії закачали у сховища в режимі «митного складу» 540 млн м³ газу. Такі ділові відносини з ЄС також сприятимуть більшій ліквідності енергетичних ринків України та збільшенню довіри між нею та її європейськими партнерами.
- Запустити подальшу дерегуляцію та демонополізацію ринків природного газу й електроенергії, а також підвищити спроможність енергетичного регулятора:
 - Після війни Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП) має зменшити використання ручних засобів регулювання цін на всіх ринках електроенергії й водночас прийняти необхідні документи, для належного захисту вразливих споживачів.
 - У газовій галузі уряд має, окрім лібералізації цін, запровадити «програму вивільнення газу» (gas release program) для посилення конкуренції. Згідно з переговорами між Україною та МВФ³², державна компанія «Укргазвидобування», починаючи з травня 2022 р., мала продавати 40–50% газу власного видобутку на біржі. Цей план варто відновити за першої нагоди.

30 <https://www.kmu.gov.ua/en/news/30-cherwnya-startuye-komercijnij-eksport-elektroenergiji-z-ukrayini-do-yevropi-german-galushchenko>

31 <https://mind.ua/news/20235830-kompaniyi-nerezidenti-viveli-majzhe-vsi-svoji-zapasi-z-mitnogo-skladu-gazoshovishch-ukrayini>

32 https://bank.gov.ua/en/file/download?file=Lol_MEFP_Ukraine_2021-11-08_en.pdf

- НКРЕКП має відновити за допомогою відповідних змін і доповнень до Конституції свій статус незалежного регулятора та підвищити власну спроможність. Вона має почати моніторинг енергетичних ринків згідно з підходом ЄС та на основі досвіду енергетичних регуляторів у країнах ЄС, а також запровадити нові інструменти порівняння цін та інші засоби підтримки конкуренції.
- Захистити вразливих споживачів та забезпечити їх кращу інтеграцію у ринок:
 - Уряд має повернутися до питання визначення «енергетичної бідності», «вразливих споживачів» і пов'язаних індикаторів, погодити необхідні заходи захисту вразливих споживачів і заохотити їх до активного енергозбереження та застосування заходів енергоефективності. Енергетичне співтовариство розробило рекомендації³³ для замовників, зокрема України, щодо впровадження цих понять відповідно до законодавства ЄС.
 - Досвід підвищення цін на природний газ до ринкового рівня 2016 р.³⁴ та повна лібералізація газового ринку 2021 р.³⁵ показали, що постачальники природного газу неохоче працюють з певними категоріями споживачів, зокрема з отримувачами субсидій, через ускладнені та тривалі процедури отримання компенсацій.
- Забезпечити подальше переведення взаємодії між споживачами, учасниками ринку та НКРЕКП в цифровий формат. Поки що уряд оголосив запуск інструменту «електронний споживач», який планують використовувати також в енергетичній галузі. Проте інформації про

33 <https://0o8mr.mjt.lu/lnk/AVUAAft61HMAAAAAAAAAAabsPiAAAAAnkiAAAAAB2gAQBjDOpLGFVxXjO9QH09UExnUJVsRQAcKfk/1/OCz9haWnH8Xs9T9olquz1g/aHR0cHM6Ly93d3cuZW5lcmd5LWNvbW11bmI0eS5vcmcvZGFtL2pjcjo1NjYzNmZiZi1iYWY2LTQ5YzUtYwQyMy1kOTk3YjU1MmUxZTYvUEcyMDIyLTAyLUVDU19wb3ZlcnR5LTA4MjAyMi5wZGY>

34 https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/2016766-grojsman-edina-cina-na-gaz-rinkova.html

35 <https://ua-energy.org/uk/posts/odyn-rik-rynku-hazu-chomu-ne-zmenshylys-platizhky>

те, як саме він працюватиме чи яка державна установа ним управлятиме, немає. Для сприяння розвитку конкуренції між постачальниками, що має підвищити якість послуг, посилити захист споживачів і сприяти розширенню прав і можливостей ринків, галузь повинна:

1. Розробити більше інструментів порівняння цін;
 2. Пропонувати варіанти ціноутворення та виставлення рахунків;
 3. Забезпечити договори чи можливість зміни споживачами постачальників природного газу та електроенергії в режимі онлайн.
- Відновити публічний доступ до статистики енергетичної галузі, який є нормою у державах – членах ЄС:
 - З міркувань безпеки після початку повномасштабної війни уряд припинив оприлюднювати більшість статистичної інформації та даних про енергетичну галузь. За інформацією Dixi Group, публічний доступ було закрито для більш як 50% наборів даних, наявних до 24 лютого 2022 р.
 - Україна має застосувати Регламент ЄС про доброчесність і прозорість оптового ринку енергії (REMIT) на основі наявних зобов'язань. Необхідний законопроект зареєстровано у Верховній Раді, але він ще не став законом.
 - Покращити управління мережами в газовій та електричній галузях:
 - Більш як 80% газотранспортних мереж України³⁶ перебувають у державній чи комунальній власності, і їхні власники не мають коштів на підтримку мереж, не кажучи вже про модернізацію до рівня вимог ЄС.
 - Почати після війни прозорий, відкритий процес приватизації для залучення інвесторів у розвиток енергетичних мереж країни. Це

36 <https://ua-energy.org/uk/posts/v-poshukakh-vlasnykiv-hazovoykh-merezh>

також потребуватиме нормативних змін щодо встановлення цін на розподіл природного газу та електроенергії з урахуванням потреб постачальника.

- Суттєво підвищити кількість програм енергоефективності та пропонування у них варіантів:
 - Чинні процедури Фонду енергоефективності надто бюрократизовані та повільні, щоб покривати майбутні потреби, тому їх потрібно спростити: станом на 2021 р.³⁷ фонд надавав підтримку 80000 домогосподарств, хоча загалом їх в Україні налічується більше 14 млн³⁸.
 - Оптимізувати надання грантів і кредитів та вимагати більш частого і прозорого звітування та аудиту замість фокусу на дозвільних процедурах. Це спростить для багатьох зацікавлених сторін можливість швидкого отримання коштів, водночас унеможлививши доступ до фінансування для тих, хто відмовляється проходити процес звітування та аудиту.
- Створити стратегічні запаси нафти для підвищення енергетичної безпеки та стійкості. Зараз Україна імпортує паливо з країн ЄС, і цей ринок добре розвинений. Однак країна досі не впровадила європейське законодавство щодо створення запасів нафти, хоча відповідний закон був прийнятий нещодавно.
- Включити у стратегічні документи цілі декарбонізації, які ЄС проголосив частиною своєї «Зеленої угоди». Оскільки Україна продовжує рухатися до членства в ЄС, повоєнна відбудова становить серйозний виклик, оскільки країні доведеться впроваджувати реформи у кілька

37 <https://www.kmu.gov.ua/news/fond-energoefektivnosti-vidzvituvav-pro-rezultati-roboti-za-2021-j-ta-prezentuvav-strategichni-napryami-na-nastupni-roki>

38 <https://voxukraine.org/dani-opytuvannya-domogospodarstv-za-2021-rik/>

разів швидше і вкладати в них набагато більше грошей, ніж країни ЄС. Для досягнення цілей європейської енергетичної реформи складниками всіх програм відбудови мають стати такі критерії:

1. скорочення енергоспоживання;
2. підвищення екологічних стандартів;
3. перехід до відновлюваних джерел енергії.

Необхідно застосувати ці критерії не лише в енергетичній галузі, а й у галузі сільського господарства, промисловості, транспорту та інших.

5.4.4 Лібералізація трудових відносин

Україна зіткнулася з серйозними проблемами у сфері трудових відносин через успадкований радянський Трудовий кодекс 1971 р., заснований на комуністичних ідеях. Трудовий кодекс було розроблено для централізованої планової економіки, в якій держава була фактично єдиним працедавцем. Кодекс більше розрахований на захист працівників, є обмежувальним і бюрократично обтяжливим для працедавців, вимагає жорсткого контролю та допускає мало гнучкості. Правова база трудових відносин з радянських часів не змінилася і вочевидь не відповідає вимогам реального життя. Як наслідок, працедавці масово її не дотримуються, вдаючись до неофіційного працевлаштування та виплат заробітної плати «у конвертах» на розсуд працедавця. Однак формальні вимоги залишаються чинними, створюючи можливість інспекціям праці застосувати закон на власний розсуд і вимагати хабарі.

З початком війни проблема надмірного регулювання праці серйозно загострилася. Мільйони біженців і переселенців зіткнулися з проблемою недотримання застарілої правової бази трудових відносин. Як наслідок, Верховна Рада запровадила спрощену договірну систему трудових відносин, але лише на час воєнного стану.

Рекомендації на повоєнний час

- Зробити договори найму основним документом для робочих відносин і під час воєнного стану, і в період повоєнного відновлення.
- Зобов'язатися переглянути Трудовий кодекс та обмежити сферу його дії – особливо щодо норм про мінімальну оплату праці – для приватних компаній.
- Реорганізувати інспекції праці та роботу установ, які їх здійснюють, обмеживши їхні повноваження.
- Створити загальноурядову платформу, яка координуватиме інспекції в усіх установах і зробить так, щоб приватним компаніям не доводилося постійно мати справу з інспекторами.
- Підтримати реформи цільовими комунікаціями з виборцями щодо переваг вільного ринку праці.

5.5 Відносини власності

5.5.1 Завершення земельної реформи

1 липня 2021 р. нарешті було скасовано мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення. Через шалений опір реформа виявилася набагато менш всеохопною, ніж могла б, і була прийнята з численними обмеженнями. Протягом двох з половиною років (до 2024 р.) купувати земельні ділянки дозволено лише фізичним особам з обмеженням максимальної площі на одну особу до 100 га. Юридичні особи зможуть купувати землю з 2024 року з обмеженням у 10 тис. га на одну особу. Державна та комунальна земля наразі вза-

галі не продається, а іноземці зможуть купувати землю лише після загальнонаціонального референдуму, який має відбутися в недалекому майбутньому.

Попри численні побоювання, пов'язані із земельною реформою, перший рік роботи ринку землі минув гладко (повідомлялося лише про технічні труднощі – наприклад, про необхідність спрощення певних процедур для полегшення укладання угод). За перші 12 місяців дії урядового дозволу на продаж землі було зареєстровано 88 тис. угод на загальну суму 7 млрд грн³⁹. У перший рік роботи ринку середня ціна за гектар становила 37900 грн – на 30% вище, аніж стартова. Уся інформація про обіг земельних ділянок оцифрована й доступна лише зареєстрованим користувачам. Найголовніше, що банки вже почали розглядати земельні ділянки як заставне забезпечення під нові позики.

Рекомендації на повоєнний час

- Уряд України повинен запустити відкритий ринок землі для юридичних осіб відповідно до початкових планів реформи 2021 р.
- Україна має відкрити цей ринок для нерезидентів для прискорення модернізації й розвитку сільського господарства та його інтеграції в міжнародні ринки.
- Державні та муніципальні землі мають бути суб'єктом продажу та приватизації згідно з прозорою процедурою.

5.5.2 Приватизація та корпоративне управління держпідприємств

Реформа державних підприємств і приватизація виявилися одними з найскладніших перетворень в Україні. Погано продуманий процес приватизації,

³⁹ <https://agropolit.com/spetsproekty/980-rinok-zemli-v-ukrayini-osnovni-dosyagnennya-ta-provali-za-rik>

який був ще й нерозривно пов'язаний з політикою, а також сам масштаб ресурсів, які стояли на кону, зробили боротьбу з корупційними інтересами дуже важким завданням, у такий спосіб ускладнюючи або гальмуючи реформу⁴⁰.

Приватизація була одним із трьох елементів загальновідомого рецепту переходу від командно-адміністративної до ринкової економіки⁴¹. Ідея полягала в переданні колишнього державного майна приватним особам, створивши таким чином клас приватних власників. Натомість масова ваучерна приватизація 1990-х відбулася у сумнівний спосіб і сприяла не розвитку класу приватних підприємців, а закріпленню позицій класу олігархів (які з'явилися наприкінці радянської доби завдяки розкраданню активів і отримали вигоду від затягування макроекономічної стабілізації). Усе це залишило по собі (виправдане чи невивиправдане) відчуття несправедливості.

Навіть після Революції Гідності 2014 р. приватизація продовжувала буксувати через корупційні інтереси – не було продано жодного великого держпідприємства. Утім, революція стала поштовхом для реформи корпоративного управління держпідприємств – 2014 р. її багатообіцяючим початком став Нафтогаз, який згодом вивів цю реформу на загальнодержавний рівень⁴². 2016 р. парламент ухвалив новий закон про корпоративне управління держпідприємств.

Закон запровадив три фундаментальні зміни для держпідприємств, зокрема й некорпоративованих: (1) посилив вимоги до розкриття інформації; (2) зробив обов'язковим їх аудит; (3) запровадив вимогу про створення на великих держпідприємствах наглядових рад із більшістю незалежних членів. Пізніше, 2018 р., в Україні також було прийнято закон про корпоративне управління держ-

40 Докладніше див.: Андрій Бойцун (2019), *Приватизація і реформа державних підприємств*, розділ 7 у: І. Міклош, П. Кухта, Реформи в Україні після Революції Гідності: Що було зроблено, чому не було зроблено більше і що робити далі, Стратегічна група радників з підтримки реформ, Київ, 2019. Доступно онлайн за посиланням: https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/SAGSUR-book_WEB_ed.pdf.

41 Іншими двома є ринкова лібералізація і макроекономічна стабілізація.

42 <https://www.epravda.com.ua/columns/2015/10/15/563374/>

банків, а 2019 р. уряд створив незалежні наглядові ради в Ощадбанку, Укресімбанку та ПриватБанку.

2017 р. уряд ініціював так званий триаж для сортування держпідприємств на ті, що підлягатимуть приватизації, ліквідації або збереженню у державній власності⁴³. Проте результати цієї роботи так і не було належним чином впроваджено або бодай оприлюднено. 2018 р. уряд затвердив загальну політику державної власності, в якій містилося обґрунтування того, навіщо та коли держава повинна володіти підприємствами⁴⁴. Однак політику було прийнято у вигляді протокольного рішення Кабінету міністрів, що надавало їй слабкої юридичної сили та не створювало наслідків за її невиконання.

2018 р. Україна прийняла абсолютно новий закон про приватизацію⁴⁵, який мав на меті спростити продаж і великих, і дрібних активів (що відповідно називалося великою та малою приватизацією). Приватизація дрібних активів і компаній почалася майже одразу після набрання чинності новим законом. Проте жодного великого держпідприємства приватизовано не було, а чимало аукціонів відкладали або скасовували. Як наслідок, попри зазначену вище позитивну тенденцію, на сьогодні держава залишається найбільшим (і неефективним) власником активів в українській економіці. За даними Міністерства економіки, 2020 р. (останній рік, за який наявні дані)⁴⁶ на рівні центральних органів влади держава володіла 3343 компаніями. І сюди ще не включено тисячі підприємств у власності місцевих органів влади (щодо яких немає статистики).

Після початку повномасштабного вторгнення Росії в Україну в лютому 2022 р. багато великих українських держпідприємств зіткнулися з фізичним по-

43 <https://me.gov.ua/News/Detail?id=18732169-7335-448a-a73d-650ae59a1bdd>

44 <https://www.kmu.gov.ua/news/minekonomroztvku-rozrobilo-politiku-vlasnosti-u-derzhavnomu-sektori-ekonomiki>

45 <https://www.oecd.org/corporate/SOE-Review-Ukraine.pdf>

46 <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=2e24db81-1b0d-4322-80ce-89e6d3c269e2&tag=MonitoringEfektivnostiUpravlinniaObiektamiDerzhavnoiVlasnosti>

шкодженню їхніх активів унаслідок російських обстрілів або зазнали збитків через падіння попиту та зростання витрат. Серед постраждалих – найбільші держпідприємства, переважно інфраструктурні (такі як Укрзалізниця, Укрпошта, Адміністрація морських портів України та міжнародний аеропорт «Бориспіль»), підприємства енергетики (Укренерго, Енергоатом та Укргідроенерго) і нафтогазові (Нафтогаз та ОГТСУ – Оператор газотранспортної системи України).

Жодне з цих держпідприємств не планували серед перших у черзі на приватизацію, але тепер вони ще й отримали нові завдання від уряду, а їхня роль в українській економіці під час війни суттєво зросла. Наприклад, на Нафтогаз було покладено додаткові спеціальні обов'язки щодо продажу дешевого газу багатьом сегментам споживачів. За підрахунками Нафтогазу, 2022 р. непрямі субсидії споживачам повинні були сягнути неймовірної суми у 842 млрд грн, або 19% номінального ВВП України⁴⁷.

Після повномасштабного вторгнення Росії в Україну приватизацію було фактично зупинено, хоча малу приватизацію відновили згодом у вересні 2022 р.

Рекомендації на повоєнний час

- Україна повинна радикально прискорити перехід до вільної ринкової економіки, у якій панує верховенство права, добре захищено права власності та ефективно працюють ринкові механізми. Це включає запровадження економічної моделі, що спирається на ефективні ринки капіталу⁴⁸ як механізм розподілу ресурсів. Роль держави повинна обмежуватися забезпеченням належного функціонування ринків. Держава не повинна використовувати держпідприємства для виконання тих функцій, які здатен виконувати ринок.

⁴⁷ <https://www.naftogaz.com/short/67171076>

⁴⁸ http://ayacapital.com/uploaded/overviews/denied/140314_Economic_reforms-AYA_Research.pdf

- Україна повинна на рівні парламенту затвердити оновлену політику державної власності, чітко обґрунтувавши мету, з якою, та обставини, у яких держава володітиме підприємствами.
- На основі оновленої політики державної власності потрібно завершити «тріаж» держпідприємств. Будь-які підприємства або їхні структурні одиниці, які не вписуються в обґрунтування державного володіння, треба розпродати або ліквідувати.
- Повоєнне відновлення створить потужний імпульс для сміливих приватизаційних угод і первинного розміщення акцій (IPOs), за можливості, із подвійним розміщенням на авторитетній міжнародній біржі та українській фондовій біржі, що зростатиме. Це стане для України шансом продати великі частки в Нафтогазі, Укренерго, ОГТСУ, Енергоатомі, Укргідроенерго, Укрзалізниці та Укрпошті. Державі також варто продати всі банки, якими вона володіє: ПриватБанк, Ощадбанк, Укрексімбанк та Укргазбанк⁴⁹.
- Через корупційні ризики та низьку ефективність держави як власника важливіше швидко та прозоро продати ці підприємства стратегічним інвесторам, аніж відкладати це під приводом нібито максимізації надходжень від приватизації⁵⁰.
- Державні та комунальні підприємства, щодо яких чітко обґрунтовано, чому ними повинна володіти держава, потрібно корпоратизувати. Вони повинні отримати незалежні наглядові ради й повноцінну екосистему навколо цих рад: внутрішній аудит, комплаєнс, управління ризиками, що зрештою призведе до відчутного поліпшення результатів їхньої роботи – у вигляді вищої якості послуг і кращих фінансових результатів.

49 <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/What-to-do-with-the-state-banks.pdf>

50 <https://nv.ua/ukr/opinion/notatki-ekonomista-uroki-opz-181866.html>

- Усе зазначене вище потребує потужної інституційної бази, і ми вважаємо, що найкращим варіантом для України буде створення централізованого органу держвласності – Фонду національного багатства, – який буде захищений від політичних втручань, підзвітний парламенту й управлятиме держпідприємствами та активами таким чином, щоб максимально збільшити їхню вартість до моменту, коли їх можна буде приватизувати.

5.6 Соціальні реформи

5.6.1 Пенсійна реформа

Україна стикається з серйозними проблемами пенсійної системи. Державна солідарна система – це основне джерело підтримки українців пенсійного віку. Солідарна система великою мірою субсидується для збалансування Пенсійного фонду: 2021 р. розмір субсидій досяг 3,9% ВВП⁵¹. В основі проблеми – демографічна криза, знеохочувальне оподаткування доходів та низькі рівні заміщення накопичувальної системи.

2004 р. Верховна Рада прийняла закон⁵², який дав зелене світло створенню другого рівня, або обов'язкових державних накопичувальних пенсійних рахунків, і третього рівня, або приватних пенсійних накопичень, загальнодержавної пенсійної системи. На жаль, другий рівень відтоді так і не розвинувся, а приватні пенсійні фонди розвивалися дуже повільно і в багатьох випадках, нерівномірно. Питання, пов'язані з бізнес-середовищем і фінансовою нестабільністю, також сприяли зменшенню зацікавленості в таких фінансових інструментах.

51 <https://www.pfu.gov.ua/2152676-zvit-pro-vykonannya-byudzhetu-pensijnogo-fondu-ukrayiny-za-2021-rik-3/>

52 Закон України «Про обов'язкове державне пенсійне страхування».

З початком війни проблеми пенсійної системи лише загострилися: мільйони українців залишили країну, тисячі працездатних громадян загинули чи отримали поранення внаслідок бойових дій. Поточних демографічних даних немає (а довоєнна статистика ненадійна), але співвідношення працівників до пенсіонерів (1,2/1 2021 року), схоже, до кінця війни погіршиться.

Рекомендації на повоєнний час

- Провести офіційний перепис як перший крок підготовки до реформи пенсійної системи по завершенні війни.
- Розглянути питання підвищення пенсійного віку з урахуванням відмінностей у тривалості життя чоловіків і жінок.
- Розробити довгостроковий план поступового перетворення накопичувальної системи на сталу пенсійну систему з базовим пенсійним забезпеченням, яке сплачується з бюджету, обов'язкових і добровільних ощадних рахунків.
- Провести кампанію підвищення громадської поінформованості для пояснення обмежень солідарної пенсійної системи.

5.6.2 Соціальна допомога

Українська система соціального забезпечення надто складна, непрозора та обтяжлива; із спробою виконати багато завдань, що призводить до нижчого рівня якості. Вартість законодавчо закріплених соціальних зобов'язань навіть до війни в кілька разів перевищувала державний бюджет, а параметри призначення та визначення обсягів допомоги були дуже чутливими до політичних циклів. Ефективність державних соціальних видатків була низька. Лише 36%

виплат соціальної допомоги надходили 30% домогосподарствам з найнижчими доходами, тимчасом як 24% отримували 30% домогосподарств з найвищими доходами.

З початком війни проблема соціального забезпечення ще більше загострилася. За оцінками, на час написання звіту в Україні 6,9 млн ВПО; ще 7,8 млн українців залишили країну. За оцінками Міжнародної організації міграції (МОМ), 60% українських ВПО не мають роботи⁵⁴, а близько 60% тих, хто повернувся додому, потребують соціальної допомоги. Витрати державного бюджету на підтримку ВПО збільшилися в кілька разів. Крім того, кілька країн і МФІ надають підтримку певним вразливим групам в Україні.

Оскільки війна триває, тиск на державний бюджет зростатиме. З'являтимуться нові групи, які потребуватимуть соціальної підтримки. Приміром, війна призвела до збільшення кількості військовослужбовців у 3–4 рази. Уряд має бути готовим до стрімкого зростання соціальних видатків після війни. Зокрема, це включатиме соціальну допомогу, пільги військовослужбовцям і ветеранам, компенсації сім'ям, які втратили годувальника в бойових діях.

Рекомендації на повоєнний час

- Працювати над формуванням більш справедливого та рівноправного суспільства:
 - Переглянути й проаналізувати цілі та ефективність усіх програм соціальної допомоги. Вдосконалити ці програми для забезпечення належної цільової, заснованої на аналізі матеріального стану, доступної системи соціального забезпечення, здатної ефективно підтримувати бідні та вразливі домогосподарства. Скасувати

⁵³ <https://displacement.iom.int/reports/zvit-pro-vnutrishne-peremischennya-v-ukraini-opituvannya-zagalnogo-naselennya-raund-7-23>

⁵⁴ <https://displacement.iom.int/reports/zvit-pro-vnutrishne-peremischennya-v-ukraini-opituvannya-zagalnogo-naselennya-raund-7-23>

- програми з низькими показниками ефективності.
- Посилити цільову спрямованість (таргетування), забезпечити належну перевірку отримувачів соціальної допомоги. Запровадити єдиний інтегрований реєстр отримувачів соціальної підтримки та соціальної допомоги. Забезпечити узгодженість використаних даних та інформації, з тими що зберігаються в інших державних реєстрах і базах даних.
 - Уникати старих помилок під час розроблення соціальної допомоги новим цільовим групам:
 - Уникати впровадження нових програм замість використання ефективних наявних програм для забезпечення гідного рівня соціального захисту для всіх категорій населення, які постраждали від війни, а також вразливих груп населення.
 - Належно планувати та посилювати спроможність установ для надання пенсій і соціальної підтримки ветеранам війни, військовослужбовцям і їхнім родинам. Проаналізувати та оцінити ймовірне середньострокове фіскальне навантаження, спричинене збільшенням трансферів для окремих груп населення.
 - Використати комплексний підхід до зменшення бідності:
 - Посилити й розширити активні програми на ринку праці, сприяти активному пошуку роботи та зайнятості.
 - Надавати можливості повернення ветеранів до цивільного життя. Соціальний захист ветеранів має бути комплексним і містити фізичну реабілітацію, підтримання психічного здоров'я, соціальну та професійну адаптацію, стимули до активної участі в ринку праці.

- Переглянути підхід до застосування штучного прожиткового мінімуму⁵⁵ для визначення обсягів соціальної допомоги та виявлення тих, хто має на неї право.
- Розвивати та розширювати цифрові послуги, ретельно забезпечуючи безпеку та відкритість доступу до таких послуг з одночасним підвищенням їхньої якості, щоб зробити їх зручнішими для користувача та надійнішими.

5.6.3 Охорона здоров'я

2015 р. уряд України почав реформу національної системи охорони здоров'я для покращення громадського здоров'я та забезпечення фінансової підтримки для запобігання надмірних витрат власних коштів. Ця мета мала бути досягнута завдяки більшій ефективності, оптимізації системи надання послуг та доступності якіснішої медичної допомоги.

Реформа передбачала: створення пакета гарантованих державою медичних послуг; єдиного замовника – Національної служби здоров'я; прозорі та ефективні закупівлі послуг; перетворення державних закладів охорони здоров'я на незалежні медичні установи, що працюють за принципом «гроші йдуть за пацієнтом»; реформу медичної освіти; розроблення сучасної системи управління медичною інформацією.

До війни реформу не було завершено, хоча вона й досягла високого рівня впровадження. З початком війни фінансування лікарень серйозно зменшилося, що зашкодило системі стимулів. Було пошкоджено або зруйновано величезну кількість медичних закладів. Багато медичних працівників переїхали на

⁵⁵ Фактичний прожитковий мінімум розраховується Міністерством соціальної політики України відповідно до Ст. 5 Закону України «Про прожитковий мінімум» на основі середніх цін і тарифів, визначених центральними органами влади.

нові місця роботи, що створило дисбаланс розміщення кваліфікованого медичного персоналу та попиту на його послуги.

Рекомендації на повоєнний час

- Необхідно повернутися до виконання вже започаткованих реформ у сфері охорони здоров'я одразу після припинення воєнних дій.
- Замінити знищену інфраструктуру охорони здоров'я новою системою компактних центрів інтенсивної медичної допомоги. Неушкоджені заклади треба реорганізувати з урахуванням тенденцій міграції та впроваджуючи заходи енергозбереження.
- Посилити медичні послуги, які відповідають особливим потребам і військових, і цивільних постраждалих. Необхідно посилити основні послуги: відновлення після травм та опіків, діагностика та лікування розладів психічного стану, відділення інтенсивної терапії травматологічного профілю, ортопедія, лікування опіків тощо.
- Заохочувати приватний сектор до надання ширшого спектру різних медичних послуг.
- Сприяти розширенню приватного страхування здоров'я, раціоналізувати послуги, що фінансують з державного бюджету.
- Створити єдиний простір медичної інформації та сприяти наданню дистанційних послуг охорони здоров'я.
- Оновити державне замовлення на медичних фахівців з урахуванням попиту на нові послуги. Сприяти модернізації програм освіти й підготовки лікарів та інших медичних фахівців; пропонувати стимули до отримання додаткових спеціалізацій.

- Впровадити заходи, які пов'язуватимуть фінансування медичних закладів з інтенсивністю та ефективністю медичних втручань, замість загальної підтримки існуючих закладів.

5.6.4 Освіта

Україна вже кілька років працює над впровадженням амбітних реформ у галузі освіти. Наприклад, розвинено мережу дошкільних закладів різних форм власності, підвищено узгодженість освітніх програм та покращено їхню якість для всіх вікових категорій школярів. 2014 р. було прийнято новий Закон «Про вищу освіту», спрямований на усунення дисбалансу на ринку праці, посилення економічної ефективності державного фінансування та підвищення якості освітніх послуг. 2016 р. з ухваленням концепції «Нова українська школа» було запущено ключову освітню реформу⁵⁶, серед основних цілей якої – оновлення навчальних програм і забезпечення рівного доступу до освітніх послуг, заохочення безперервного навчання на всіх етапах, впровадження сучасних методів навчання, створення сучасного комфортного навчального середовища для всіх, забезпечення якості на всіх етапах освіти та увідповіднення програм потребам ринку праці. Концепція «Сучасна професійно-технічна освіта», ухвалена на період з 2020 до 2027 р.⁵⁷, передбачає децентралізацію фінансування на регіональному та муніципальному рівнях, заходи з підвищення якості освіти та зміцнення зв'язків між освітою і ринком праці.

Попри суттєвий прогрес у реформуванні освіти, і доступність, і якість дошкільних послуг до початку повномасштабної війни залишали бажати кращого. Російська агресія призвела до великої кількості пошкоджених і зруйнованих навчальних закладів, а також до перенавантаження системи середніх загаль-

56 <https://www.kmu.gov.ua/npas/249613934>

57 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/419-2019-%D1%80#Text>

ноосвітніх шкіл у західній та центральній частинах країни через ВПО та міграцію дітей, молоді та вчителів.

Рекомендації на повоєнний час

- Інвестувати в людський капітал для підтримки економічного відновлення. Повоєнні освітні реформи повинні мати пріоритетом оптимізацію всієї освітньої мережі з урахуванням останніх міграційних потоків і довгострокових демографічних тенденцій. Також необхідно викоринити корупцію та купівлю оцінок.
- Розвивати систему он-лайн освіти та альтернативної освіти. Сприяти розробленню та поширенню нових методів і технік викладання з урахуванням гібридного підходу, якого потребувала спочатку пандемія, а далі війна.
- Продовжити реформи «Нової української школи», покращуючи контроль якості, фінансування та управління вищою освітою. Продовжувати інтеграцію вищої освіти та наукових досліджень, посилюючи професійний розвиток, працюючи з прогнозами тенденцій ринку праці та державного замовлення у сфері освіти. Відновити державні іспити для 4, 9 та 11 класів.
- Розширити можливості безперервної освіти дорослих.



CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
CASE - Center for Social and Economic Research