

БІЛА КНИГА РЕФОРМ 2025

ГО «Вокс Україна»
Київ, 2025

Автори

Вікторія Агапова, Вікторія Виговська, Юрій Городніченко, Олег Іванов, Ілона Сологуб

Подяки

Автори надзвичайно вдячні Ксенії Алєканкіній, Олександрі Бетлій, Андрію Дарковічу, Вірі Іванчук, Олександрі Койдель, Павлові Ковтонюку, Валентиніві Літвінову, Юлії Маркуц, Неллі Стельмах і Дмитру Яблоновському за їхню експертизу та коментарі, які допомогли нам значно покращити текст. Ми вдячні Емілії Маршалл і Еріці Гонмарк за редагування англійської версії книги, Ганні Ільницькій за редагування української версії книги й Тарасу Омельченку за переклад.

ЗМІСТ

Вступ.....	3
Розділ 1. Урядування.....	6
Розділ 2. Децентралізація.....	18
Розділ 3. Судова реформа і дотримання законів.....	28
Розділ 4. Монетарна політика і банківський сектор.....	50
Розділ 5. Публічні фінанси.....	64
Розділ 6. Бізнес-середовище.....	89
Розділ 7. Реформи енергетичного сектору.....	113
Розділ 8. Охорона довкілля.....	133
Розділ 9. Євроінтеграція і міжнародна торгівля.....	141
Розділ 10. Ринок землі.....	158
Розділ 11. Реформування державних підприємств і приватизація.....	169
Розділ 12. Ринок праці та соціальна політика.....	178
Розділ 13. Реформи освіти й науки.....	200
Розділ 14. Реформи охорони здоров'я.....	221
Розділ 15. Реформи у сферах культури та медіа.....	237
Розділ 16. Реформи Збройних Сил України.....	249

ВСТУП

Після перемоги Революції Гідності українське суспільство та уряд мобілізувалися для захисту країни від російської агресії. Ключовим елементом цієї мобілізації стало впровадження реформ, необхідних щоб зробити уряд ефективнішим, а країну — більш стійкою. Ці зусилля значною мірою підтримували міжнародні організації та іноземні партнери України.

Деякі реформи в Україні були натхненні прикладами Грузії, Польщі, Румунії чи інших країн регіону. Деякі були взяті з підручників (виявилося, що економічні закони в Україні працюють так само, як і в інших країнах), інші були унікальними й стали прикладом для інших країн. Деякі реформи були популярні, інші зустрічали опір. Проте більшість реформ рухали Україну в правильному напрямку. В результаті Україна сьогодні є сильнішою, ніж була в 2014 році, коли Росія вперше напала на неї.

З початку 2015 року «Вокс Україна» відстежує законодавчі зміни, які є необхідними, але не достатніми умовами для впровадження реформ. Наші експерти оцінюють зміни «правил гри» з точки зору їхнього потенціалу зробити Україну більш демократичною, вільною та стійкою, а також враховують, чи створюють вони рівні умови чи спотворюють ринки. Ця книга базується на десяти роках даних індексу, що охоплюють понад 1700 законодавчих актів. На основі цих даних можна зробити кілька висновків, які можуть стати орієнтирами для майбутніх реформ в Україні або в інших країнах.

По-перше, політична воля є **ключовою** передумовою для сутнісних реформ. Вона важливіша за будь-які зовнішні чи внутрішні обставини. Однак, завдяки зусиллям з боку громадянського суспільства та підтримці міжнародних партнерів можливо впровадити навіть найскладніші реформи, які уряд вважає дуже непопулярними.

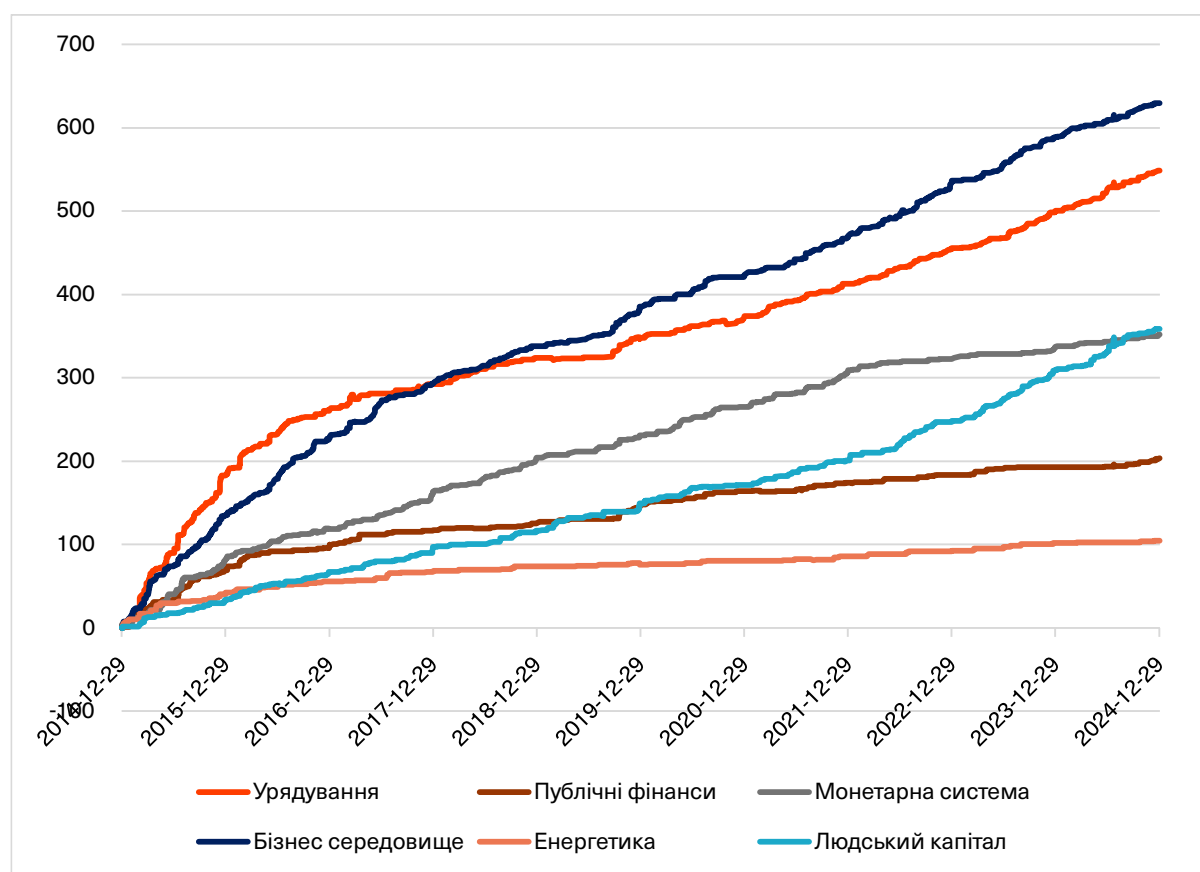
По-друге, реформи рідко бувають успішними з першої спроби. Адже уряди часто намагаються впроваджувати лише формальні зміни, не змінюючи суті. До того ж, практика може значно відрізнятись від теоретичних ідей, закладених у проєкті реформи. Тому важливо мати механізми зворотного зв'язку та відповідно коригувати законодавство й інституції (звичайно, краще було б обговорити можливі підводні камені ще до ухвалення законодавства, але наразі це не є усталеною практикою в Україні).

По-третє, як показують наші [опитування](#), непопулярність реформ часто перебільшена. Точніше, зацікавлені групи, яким реформа може принести збитки, подають свою позицію як «голос народу». Тому важливо правильно комунікувати реформи з громадянами, особливо ті, що стосуються повсякденного життя людей. Ця книга є частиною цієї комунікації: вона показує, як реформи, впроваджені з 2014 року, зробили Україну більш стійкою і дозволили їй витримати повномасштабну війну.

По-четверте, інколи уряди намагаються саботувати реформи або скасувати досягнутий прогрес. Тому важливо не лише просувати подальші зміни, але й пильно стежити за вже впровадженими реформами, щоб їх не розвернули.

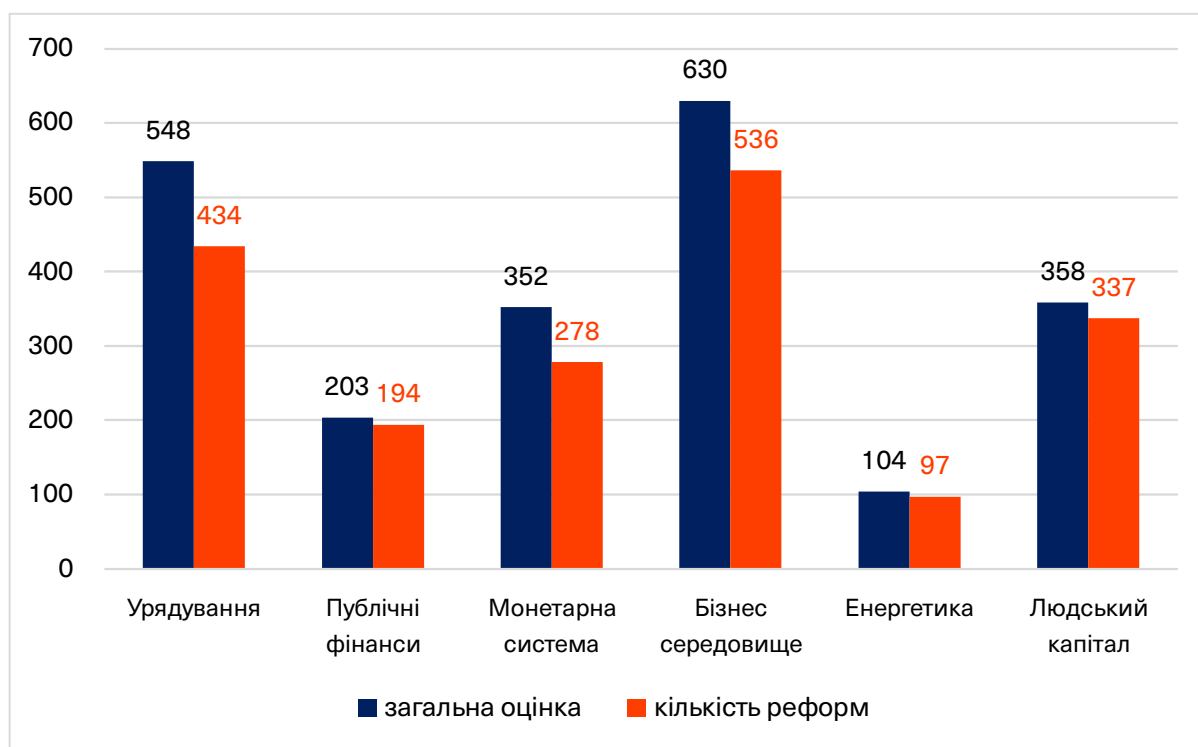
Нарешті, незважаючи на значний прогрес України, попереду ще багато роботи, особливо в контексті вступу до ЄС. Для якісного впровадження реформ Україні потрібна компетентна і добросовісна державна служба, а також інтелектуальна підтримка партнерів. Але передусім країна потребує військової підтримки, щоб перемогти країну-агресора і встановити стійкий мир.

Рисунок І.1. Кумулятивний прогрес реформ за галузями, 2015-2024



Джерело: дані Індексу реформ. Кумулятивна оцінка розрахована як сума оцінок окремих законодавчих актів за галузями

Рисунок І.2. Кількість реформ та їхня сумарна оцінка за галузями, 2015-2024



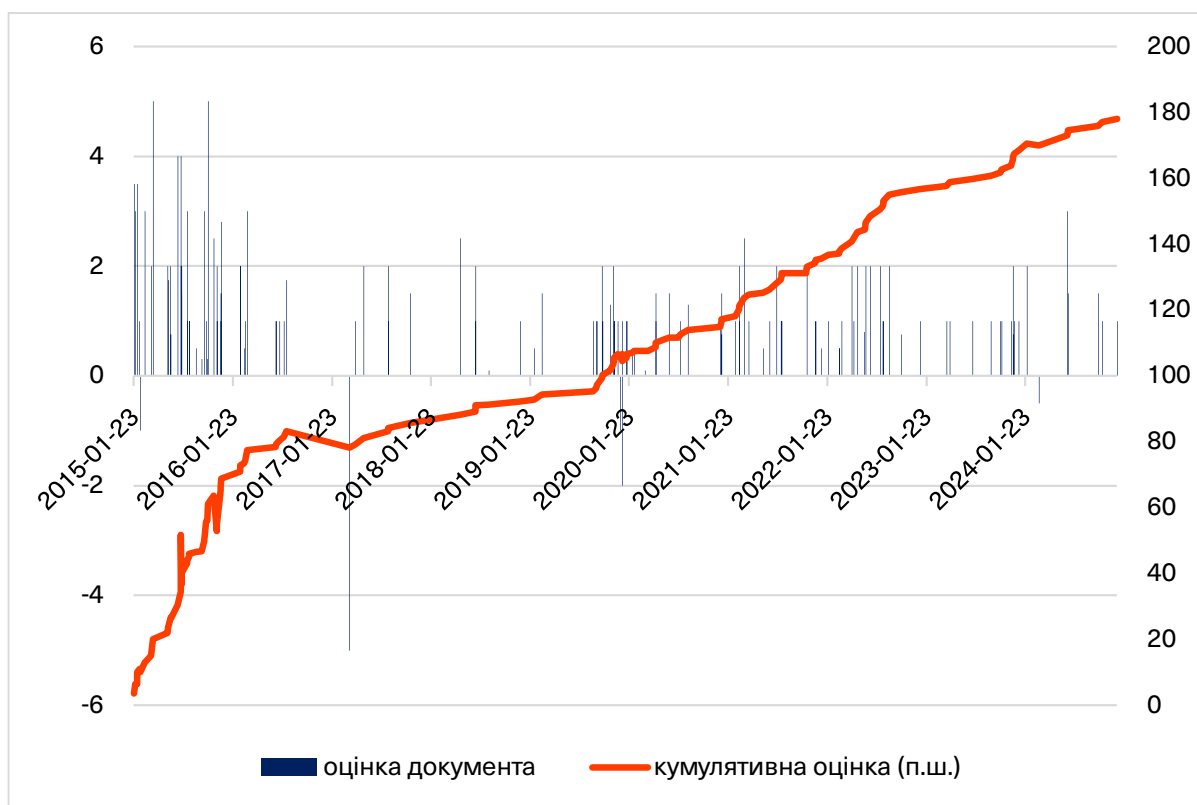
Джерело: дані Індексу реформ

Кожен розділ цієї книги має таку структуру. Після короткого вступу ми наводимо рисунок із окремими подіями (тобто реформаторськими законодавчими актами) й кумулятивним прогресом реформ у певній сфері. Далі ми описуємо реформи 2014-2019 років (за правління Порошенка) та 2019-2024 років (за правління Зеленського), а також надаємо рекомендації щодо подальших кроків. Можна помітити, що на рис. І.1 і І.2 показані шість основних реформаторських напрямів. У книзі 16 розділів, оскільки ми надаємо більш детальний опис реформ. Деякі події пов'язані з кількома напрямками. Наприклад, реформа публічних закупівель одночасно дозволила зекономити державні кошти та зменшити корупцію. Проте ми розглядаємо кожну реформу в тому напрямі, до якого вона, на нашу думку, стосується більше.

1/УРЯДУВАННЯ

Належне врядування й сильні інституції — це основа функціонування держави та ефективного формування політики. В Україні інституційні зміни відбуваються дуже складно, оскільки чинні інституції («спадкова» бюрократія, олігархи та російські групи впливу) роками протистояли реформам і саботували їх. Вони робили це, по-перше, щоб утримати Україну у сфері російського впливу, щоб Росія могла зрештою захопити її. Друга мета — збереження корупційної ренти через запобігання розвитку нових конкурентоспроможних підприємств, які витіснятимуть із ринку «старі» підприємства, якщо ті не інвестуватимуть у нові технології. Ця рента використовувалася для впливу на політику як безпосередньо (шляхом «купівлі» політиків і політичних партій), так і опосередковано (через вплив на громадську думку). Все це послаблювало українську державу, економіку та суспільство.

Рисунок 1.1. Реформи врядування у 2015-2024 роках, дані Індексу реформ



Примітка. Кумулятивна оцінка — це сума оцінок подій. Оцінки подій отримані з опитувань експертів Індексу реформ

Незважаючи на ці виклики, інституційні реформи тривають, хоча й повільними темпами. У цьому розділі ми розглядаємо зміни в центральних органах влади, а децентралізацію та судову реформу обговорюємо в розділах 2 і 3.

Прогрес у 2014-2019 рр.

Як і в багатьох інших сферах, у сфері врядування багато важливих реформ відбулося у 2015 році, згодом реформи уповільнилися, а з 2019 року відновилися повільнішими темпами (Рисунок 1.1). Основні напрямки реформи держуправління — це впровадження антикорупційної інфраструктури, підвищення прозорості уряду, цифровізація та реформування державної служби.

Антикорупційна інфраструктура

Однією з найперших антикорупційних реформ стала вимога до народних депутатів оприлюднювати свої декларації, яку голова ВР [підписав](#) у січні 2015 року. У серпні того самого року парламент ухвалив [закон](#), що визначає, які саме доходи й активи мають декларувати державні службовці. Наступного року парламент [запровадив](#) спецконфіскацію за відмивання коштів (відповідно до рекомендацій FATF), а також [електронні](#) декларації. Влада намагалася саботувати практичне запровадження декларацій на багатьох рівнях: від зволікання із впровадженням програмного забезпечення для електронного декларування до [внесення](#) громадських активістів до переліку осіб, які повинні подавати е-декларації. Після протестів антикорупційних активістів, ЄС і G7, а також рішення Конституційного Суду в червні 2019 року, останню норму скасували.

З 2016 року сотні тисяч держслужбовців подають е-декларації, тоді як первісно реформа передбачала, що це робитимуть лише декілька тисяч чиновників найвищого рівня. Це перевищує спроможності Національного агентства з питань запобігання корупції, яке проводить близько тисячі повних перевірок декларацій на рік. Агентство [запровадило](#) автоматичний попередній перегляд декларацій тільки наприкінці 2023 року, хоча цей інструмент необхідний, щоб контролювати доброчесність осіб, які обіймають або бажають обійняти державні посади.

Чи не найважливішою подією у сфері врядування стало запровадження спеціальних антикорупційних органів. Першим із них було Національне антикорупційне бюро (НАБУ), [закон](#) про яке ухвалили в жовтні 2014 року. Бюро займається розслідуванням справ про корупцію найвищого рівня. У березні 2015 року парламент [уточнив](#) порядок

обрання директора НАБУ, а в червні 2015 року обрали його першого директора. У серпні того самого року повноваження НАБУ **конкретизували**, а його співробітникам заборонили брати участь у політичних партіях. НАБУ стало, мабуть, найуспішнішою антикорупційною інституцією. Втім, українці досить **скептично** ставляться до антикорупційних органів, а багато навіть **не знають** про їхнє існування.

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) заснували відповідно до закону «**Про запобігання корупції**», ухваленого в жовтні 2014 року, **створили** у квітні 2015 року, а завершили набір працівників до нього наприкінці того ж року. Спочатку Агентство організували як комітет, голова якого був «першим серед рівних». Невдовзі виявилось, що такий дизайн не працює. Ба більше, подекували, що НАЗК не є незалежним органом, тому в 2019 році його «**перезавантажили**»: змінили закон про агентство, обрали нового керівника й водночас надали йому більше відповідальності та свободи ухвалення рішень. «**Перезавантаження**» НАЗК дало йому змогу розпочати роботу. Агентство веде реєстр електронних декларацій та може покарати чиновників, які надають недостовірну інформацію в своїх деклараціях. Крім того, Агентство розробляє антикорупційну політику та механізми її реалізації, наприклад, Антикорупційну **програму** для державних органів.

Закон про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП), завданням якої є підтримка НАБУ та представництво в судах справ про корупцію найвищого рівня, ухвалили в **березні 2015 року**. Фактично САП створили у вересні 2015 року як окремий відділ у структурі Генеральної прокуратури. Із самого початку її діяльності Президент і уряд намагалися контролювати САП: втручалися в обрання її керівника, а згодом і в її діяльність. У 2016 році Верховна Рада відповідно до програми МВФ **ухвалила** закон, який зробив САП більш незалежною від Генпрокуратури (втім, окремою юрисдикцією вона **стала** лише наприкінці 2023 року), а її роботу — більш прозорою. У 2018-2019 роках НАБУ **звинуватило** САП у витоку інформації про свої розслідування корупціонерам. Це призвело до відставки першого керівника САП. Хоча нового очільника САП обрали у серпні 2020 року, його призначили тільки в липні 2022 року за наполяганням ЄС.

Закон про Державне бюро розслідувань (ДБР) **ухвалили** наприкінці 2015 року. ДБР відповідає за розслідування злочинів вищих посадовців, суддів, правоохоронців, у тому числі керівників новостворених антикорупційних органів. Сьогодні Бюро також розслідує співпрацю українських підприємств із російськими та російські воєнні злочини (у 2024 році уряд **запустив** державний реєстр **санкцій**, в якому можна побачити, на яких осіб накладено санкції у зв'язку з російською агресією). Ідея створення ДБР

виникла ще у 2012 році, але Бюро запрацювало у 2018 році. У 2019 Бюро також «перезавантажили» через [підозри](#) про його залежність від Офісу президента. Сьогодні Державне бюро розслідувань, на жаль, важко назвати незалежним: його кілька разів звинувачували в [тиску](#) на бізнес.

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА) [створили](#) наприкінці 2015 року. У [лютому 2016](#) року воно отримало повноваження не лише шукати «брудні» активи, а й управляти ними (наприклад, продавати або здавати в оренду). Відкриття реєстру цих активів було частиною законодавчого пакету, який Україна мала ухвалити для отримання безвізового режиму з ЄС. У 2021 році АРМА «перезавантажили», оскільки його [використовували](#) для тиску на бізнес, а не для переслідування корупціонерів. Однак до нинішньої голови АРМА, яку призначили у 2023 році, [є запитання](#) в антикорупційних ГО, тож, можливо, Агентство доведеться «перезавантажувати» знову.

Створення Вищого антикорупційного суду (ВАКС) обговорюється в розділі 3. Тут лише зазначимо, що антикорупційна інфраструктура добре працює тільки тоді, коли працюють усі три її ланки — НАБУ (слідство), САП (прокуратура) та ВАКС (правосуддя). Тож влада щоразу намагається саботувати роботу принаймні одного із цих органів: наприклад, майже рік вона опиралася запуску ВАКС (який почав працювати у 2019 році), протягом 2020-2022 років не призначала керівника САП, а 2024 року мало не скомпрометувала НАБУ.

Звісно, створенню такої антикорупційної інфраструктури активно сприяли міжнародні партнери України, зокрема МВФ і ЄС. Запровадження реформ було пов'язане з отриманням кредитів від цих організацій та іншими «пряниками» на кшталт безвізового режиму з ЄС. Також можна помітити, що новостворені органи в якийсь момент довелося «перезавантажувати», оскільки українські уряди намагалися або «захопити» антикорупційні інституції, або обмежити їхні повноваження (наприклад, хоча НАБУ отримало право на незалежне прослуховування [наприкінці 2019](#) року, воно все ще не може ним скористатися; імовірно, реалізація цього права [відбудеться](#) вже після закінчення воєнного стану). Необхідно багато зусиль з боку як громадянського суспільства, так і міжнародної спільноти, щоб забезпечити належне виконання законів, а новостворені антикорупційні інституції потребують постійного захисту від спроб підважити їхню діяльність.

Антикорупційні інституції та правоохоронні органи загалом є лише частиною кращого врядування. Багато ініціатив зі зменшення рівня корупції відбулися завдяки дерегуляції або зміні процесів взаємодії між громадянами, бізнесом і державою. Ці ініціативи обговорюються у відповідних розділах (про енергетичний ринок, ринок землі та бізнес-середовище). Тут ми розглядаємо прозорість і цифровізацію, а також реформи (точніше, спроби реформування) власне державної служби.

Відкритість і цифровізація

Делегування повноважень із реєстрації від Міністерства юстиції місцевим органам влади у 2015 році (детальніше див. розділ 2) стало однією з перших реформ у цій сфері. Тоді ж Кабінет Міністрів [зрівняв](#) паперові та електронні реєстраційні документи на нерухомість. Невдовзі Мін'юст [запустив](#) онлайн-сервіс: інформацію з реєстру підприємств стало можливо отримувати онлайн. А з травня 2015 року органи, які готували нормативно-правові акти, [зобов'язані](#) публікувати проекти цих нормативних актів на своїх веб-сторінках, щоб заінтересовані сторони могли надати свої зауваження. До цього законопроект можна було побачити лише після його реєстрації в парламенті. Сьогодні це стосується лише проектів, які подають народні депутати.

У липні 2015 року Верховна Рада відкрила державні [реєстри](#). Деякі з них закрили в лютому 2022 року з міркувань безпеки, але згодом [відкрили](#) частково або повністю (тут потрібно знайти баланс між національною безпекою та прозорістю, яка запобігає корупції).

Наприкінці 2015 року уряд [відкрив](#) понад 300 наборів даних і створив портал відкритих даних [data.gov.ua](#). Завдяки цьому Україна стрімко піднялася в [рейтингах](#) відкритих даних. У 2021 році уряд опублікував понад [1000](#) наборів даних. Ці дані мають багато вад, наприклад, деякі з них представлені у неадекватному форматі, їм нерідко бракує чітких описів вмісту, багато з них не оновлюються вчасно, особливо з лютого 2022 року. Менше з тим, той, хто має необхідні навички роботи з даними, може ними скористатися.

Відкриття реєстрів уможливило створення сервісів, які надають детальну інформацію про юридичних осіб та підприємців (наприклад, Opendatabot, YouControl та інші). З 2014 року Україна почала відкривати інформацію про бенефіціарних власників (це мало велике значення для реформи банківського сектору), а в 2017 році [приєдналася](#) до міжнародного реєстру бенефіціарних власників. У 2018 році уряд затвердив [порядок](#)

обміну даними між державними електронними ресурсами, щоб зменшити кількість документів, які потрібно надавати для отримання адміністративних послуг.

Важливою **реформою** в політичній сфері стало запровадження державного фінансування партій, які пройшли до Верховної Ради. При цьому розміри внесків громадян та підприємств на підтримку партій були обмежені, щоб олігархи не могли їх «купити» (втім, деякі політичні партії **обходять** цей закон, наприклад, маскують підтримку від великих спонсорів багатьма внесками від пенсіонерів). Ця реформа також зобов'язала партії щоквартально надавати до НАЗК звіти про свої доходи, витрати та майно. Однак, використовуючи як виправдання пандемію коронавірусу, уряд призупинив подання цієї звітності до завершення карантину (офіційно карантин скасували навесні 2023 року, хоча де-факто він припинився на початку повномасштабного вторгнення). Наприкінці 2023 року обов'язкову звітність відновили. Станом на квітень 2024 року більшість партій **подали** свої звіти до НАЗК.

Реформування державної служби

Важливою і задовженою проблемою державної служби є якість людського капіталу. Ця проблема має дві головні причини: зарплати та процедури добору. Система оплати праці має два недоліки: по-перше, велика частка зарплати — це «премія», що значно залежить від думки керівника; по-друге, люди, які тривалий час пропрацювали на державній службі, мають значно вищу зарплату, ніж новачки (навіть якщо останні мають кращі навички) через надбавку за вислугу років. Це робить державну службу закритою й негнучкою системою. Ба більше, ідея того, що держслужбовці повинні мати гідну зарплату, є досить непопулярною в суспільстві. Тож коли країна стикається з проблемами, як-от **на початку 2015** року або під час пандемії коронавірусу, уряд обмежує зарплати держслужбовців, що спонукає людей, які можуть заробляти більше в приватному секторі, йти з державної служби.

Спроби реформувати державну службу поки що мали обмежений успіх. Наприкінці 2015 року Верховна Рада значно **оновила** закон про державну службу. Закон поділив держслужбовців на три категорії (А, Б, В), запровадив відкриті конкурси на державні посади, уточнив, які посади є політичними, а які ні, а також прояснив деякі процеси. Закон також запровадив посаду державного секретаря (керівника апарату) в міністерствах. Ця ідея не нова — держсекретарів намагався запровадити ще президент Кучма у 2001 році. Ідея полягає в тому, щоб створити певну інституційну пам'ять. Адже на відміну від міністрів, державні секретарі не будуть зобов'язані залишати свої посади

в разі зміни Кабінету Міністрів, а отже, зможуть продовжувати реалізацію реформ, які розпочав попередній уряд. Ця ідея не спрацювала, тому що кожен міністр хоче привести своїх людей та провадити політику відповідно до свого бачення. Сьогодні державні секретарі виконують допоміжні функції в міністерствах, як-от кадрове забезпечення, юридичні питання, закупівлі тощо.

У 2016 році згідно із цим законом Кабмін [створив](#) комісію з питань вищого корпусу державної служби. У 2016-2018 роках комісія [організувала](#) понад 200 конкурсів на посади рівня А та призначила 150 посадових осіб, яких відібрали за конкурсом. Помітним досягненням реформи стало запровадження прозорого конкурсу на державні посади та запуск онлайн-порталу з вакансіями в органах влади. У 2018 році [запроваджено](#) ключові показники ефективності (КПЕ) для держслужбовців та нову [систему](#) їхньої підготовки (Європейську кредитно-трансферну систему — ЄКТС).

Важливою спробою подолати вади державної служби в Україні стало [створення](#) директоратів у міністерствах. Директорати мали стати «зародками» правильного формування політики в міністерствах. Створені з нуля та в перші роки фінансовані ЄС, вони залучили кваліфікованих і мотивованих людей, які також отримували вищу зарплату. Згодом директорати мали бути інтегровані в міністерства. Однак ця ідея спрацювала лише там, де міністри були зацікавлені в реформі. Наприклад, Міністерство охорони здоров'я ефективно використовувало свої директорати для впровадження медичної реформи.

До 2018 року уряд створив [58 директоратів](#), до яких приєдналися понад 500 експертів. Наприкінці 2019 року уряд зобов'язав усі міністерства запровадити директорати. Проте сьогодні з 19 міністерств лише 11 мають загалом 48 директоратів (отже, різні міністерства реалізували цю ідею по-різному). Втім, невідомо, наскільки сьогодні підходи директоратів до формування політики відрізняються від підходів «традиційних» департаментів.

Реформи у 2019-2024 рр.

Після свого обрання приголомшливою більшістю у 73% у квітні 2019 року президент Зеленський розпустив попередній парламент і оголосив нові вибори. Його популярність дала йому змогу вперше в історії України після 1991 року отримати парламентську більшість. Тому восени 2019 року реформи активізувалися, оскільки

Верховна Рада швидко ухвалювала закони, в тому числі багато реформаторських, що «застрягли» у Раді попереднього скликання.

Одним із перших законів, який ухвалив новий склад ВР, став закон про «перезавантаження» уряду (новий закон про **державну службу**). Цей закон суттєво **спростив** процедури найму та звільнення держслужбовців, а також відкрив міністерствам можливість наймати працівників за контрактом для виконання певних проектів (у 2020 році **запровадили** контракти із зазначенням вимірних цілей / завдань і термінів виконання). Водночас новий закон надав Кабінету Міністрів повноваження зі встановлення посадових окладів держслужбовців, тоді як раніше вони визначалися законом. Це додало певної гнучкості, але водночас збільшило тривожність серед працівників державної служби.

Скасування конкурсів на державну службу спочатку через пандемію коронавірусу, а потім через повномасштабну війну є кроком назад у реформуванні держслужби. З іншого боку, в 2024 році відбулися певні зрушення в системі оплати праці: Кабінет Міністрів **затвердив** каталог державних посад і нову **систему** посадових окладів за класами (grades) та посадами. Нові закони про адміністративну **процедуру** та про **ієрархію** законодавчих актів також мають покращити функціонування української бюрократії. Протягом 2025-2026 років уряду й парламенту **слід** законодавчо визначити, що премія не може перевищувати 30% сумарної зарплати, перезапустити конкурси на державні посади, урядовий HR-портал і систему управління кадрами.

У 2024 році парламент ухвалив два закони «на майбутнє» — тобто вони почнуть діяти після закінчення воєнного стану. Один регулює **процедуру** публічних консультацій — він зобов'язує всі органи влади проводити публічні консультації з приводу документів, які вони планують ухвалити, щоб врахувати думку людей щодо певних регуляцій. На жаль, закон не стосується народних депутатів. Другий закон **запроваджує** англійську як мову міжнародного спілкування в Україні. Нею повинні будуть володіти керівники органів влади, а також прикордонники, диспетчери, працівники довідкових служб. Для поліпшення володіння англійською її вивчення запровадять у дитсадках (зараз англійську вивчають з першого класу школи).

В **антикорупційній сфері** спостерігалися як позитивні, так і негативні зрушення. Так, ухвалений у 2019 році **новий закон** посилив покарання за незаконне збагачення, за що отримав схвальні відгуки експертів Індексу реформ. Однак у 2020 році Конституційний суд де-факто **скасував** і цю норму, й електронне декларування. Після протестів

громадян і міжнародної спільноти Верховна Рада їх [відновила](#). Також вона [посилила](#) кримінальну відповідальність за неправдиву інформацію в деклараціях і [розширила](#) перелік держслужбовців, які мають їх подавати. Із початком повномасштабного вторгнення реєстр е-декларацій закрили, а в 2023 році знову [відкрили](#) за [наполяганням](#) українського громадянського суспільства та міжнародних партнерів. Втім, тут варто було б застосувати більш виважений підхід, щоб захистити державних службовців, родичі яких опинилися на окупованих територіях.

У 2023 році НАЗК запровадило [порядок](#) моніторингу способу життя чиновників на відповідність їхніх витрат зазначеним у деклараціях доходам. [Моніторинг](#) стосуватиметься й активів, придбаних до вступу на державну службу. Однак Transparency International [відзначає](#) кілька недоліків процедури моніторингу способу життя. Найважливіше те, що не випадкове призначення працівників НАЗК для моніторингу посадовців містить корупційні ризики. Крім того, автоматична [перевірка](#) декларацій може виявитися непридатною для виявлення сумнівних доходів чиновників.

Хоча у вересні 2019 року нова влада уможливила роботу Вищого антикорупційного суду (ВАКС), вона саботувала інші антикорупційні установи. Наприклад обраний голова САП не був призначений протягом двох років, і ЄС був змушений внести його призначення до умов відкриття перемовин про членство з Україною. У травні 2024 року викривач [повідомив](#), що деякі співробітники НАБУ попереджали топ-корупціонерів про розслідування щодо них. У вересні 2024 року заступника голови НАБУ, який імовірно був причетний до витоків інформації, звільнили, але розслідування триває. Сподіваємося, що НАБУ зможе очиститися й відновити репутацію найефективнішого антикорупційного органу.

Серйозну спробу послабити тиск на бізнес зробили в 2021 році, коли корумповану податкову міліцію замінили на Бюро економічної безпеки (БЕБ). Ідея (яка циркулювала в уряді з 2013 року) полягала у створенні аналітичного органу, який розглядатиме фінанси підприємств, щоб виявляти неплатників податків та схеми ухилення від сплати податків без використання більш брутальних методів податкової міліції. Втім, оскільки керівником цього Бюро призначили людину з податкової міліції, для бізнесу суттєво нічого не змінилося. Після низки скандалів, за [наполяганням](#) міжнародних партнерів України та громадянського суспільства, Верховна Рада ухвалила [закон](#) про «перезавантаження» БЕБ, який передбачає його аудит, заміну керівника (вирішальне слово в доборі нового керівника матимуть особи, визначені міжнародними

організаціями) та атестацію працівників БЕБ, включно з перевіркою на доброчесність. Наслідком «перезавантаження» (якщо воно пройде відповідно до закону) має стати «нормалізація» роботи БЕБ відповідно до початкового бачення.

Як згадано вище, з 2019 року «перезавантажили» кілька антикорупційних відомств. «Перезавантаження» Спеціалізованої антикорупційної прокуратури виявилось чи не найуспішнішим. САП стала незалежною від іще nereформованої Генеральної прокуратури — наразі вона є окремою юридичною особою, а, отже, має більше свободи у визначенні чисельності штату, розподілі бюджету тощо. Голова САП також отримав найвищий рівень доступу до державної таємниці. Як [зазначає](#) експерт ТІ Україна, ці зміни здебільшого позитивні, але Верховна Рада ще має скасувати можливість закривати справи проти високопосадовців за впливом строків давності (так звані «правки Лозового», скасування яких є умовою №44 у програмі МВФ). Крім того, необхідно надати керівнику САП повноваження порушувати справи проти депутатів і вимагати екстрадиції без згоди Генерального прокурора.

У 2024 році, в рамках виконання плану Ukraine Facility, парламент [дозволив](#) знижувати відповідальність посадових осіб за корупційні дії, якщо вони викриють своїх спільників і відшкодують збитки. Це має знизити стимули долучатися до корупційних оборудок. Крім того, парламент [запровадив](#) рекомендації Ради Організації економічного співробітництва та розвитку для боротьби з підкупом посадових осіб іноземних держав. НАБУ наглядатиме за дотриманням цього законодавства.

Ще однією умовою на шляху України до ЄС було запровадження прозорих правил лобіювання (втім, дискусії щодо ухвалення закону про лобізм тривають в Україні вже близько 20 років). Зрештою парламент [ухвалив](#) такий закон, але експерти Індексу реформ оцінили його негативно, тому що він не розв'язує питання тіньового лобізму, але ускладнює адвокацію для громадських організацій, які роблять це відкрито.

Згідно з передвиборчими обіцянками президента Зеленського, депутатську недоторканність обмежили (хоча мало хто насправді розуміє, що таке депутатська недоторканність і як вона працює, ця тема була досить популярною серед людей і тому багато політиків використовували її для отримання голосів виборців). Новий [закон](#) про депутатську недоторканність і [зміна](#) порядку притягнення нардепів до відповідальності фактично зробили їх більш залежними від рішень підконтрольного президенту генпрокурора. Це зрушило баланс у бік президента, й тому ці зміни отримали негативну оцінку (-2) від експертів Індексу реформ. Відповідальність народних обранців за

неособисте голосування **посилили** (хоча це й не мало **особливого впливу** на поведінку депутатів). Ще один закон має **запобігти** «поправковому спаму» (коли депутати не хотіли ухвалювати якийсь важливий законопроект, вони надавали до нього тисячі поправок. В такому разі закон дозволяє третині народних обранців затвердити особливий порядок ухвалення законопроекту через обмеження кількості поправок, які може внести фракція або окремий депутат).

Проросійські політичні партії нарешті **заборонили** в 2022 році. Парламентська партія «Опозиційна платформа — За життя» розпустила свою фракцію, утворивши дві нові, які у 2022 — першій половині 2024 року голосували в унісон із президентською фракцією «Слуга народу». Це значно **підвищило** їхній коефіцієнт корисної дії з **підтримки** реформ. Але згодом їхня реформаторська активність **знизилася**.

З 2019 року уряд значно активізував процес **цифровізації**. У 2020 році він запустив сервіс Дія (мобільний застосунок і веб-портал), завдяки якому громадяни можуть отримувати низку державних послуг онлайн. Попри **побоювання** щодо безпеки даних у Дії, сьогодні нею користуються **понад 20 мільйонів** людей. У квітні 2021 року електронні паспорти **прирівняли** до паперових.

Наприкінці 2021 року Верховна Рада ухвалила **закон** про публічні електронні реєстри. Цей закон дав змогу уніфікувати основну інформацію, необхідну, наприклад, для ідентифікації особи. Таким чином державні органи зможуть отримувати цю інформацію з одного джерела, що спростить надання адміністративних послуг і зменшить ризик помилок. У 2023 році уряд **запровадив** платформу реєстрів. Завдяки цій платформі державні установи зможуть створювати різні реєстри й обмінюватися даними між ними. Це має підвищити ефективність надання адміністративних послуг.

У 2022 році ухвалили кілька нормативних актів для підвищення безпеки державних онлайн-ресурсів (**закон** про хмарні сервіси, **закон** і **указ** Кабміну про захист публічних електронних ресурсів, **закон** про протидію кіберзагрозам).

Того ж року парламент ухвалив новий закон про **офіційну** статистику. Він збільшив незалежність Держстату, запровадив конкурсний добір його керівника й застосування стандартів ООН зі збирання й поширення даних. Імовірно, цей закон запрацює лише після скасування воєнного стану.

Що далі?

Програма МВФ і план Ukraine Facility здебільшого містять продовження вже запроваджених реформ або тих, що мали бути впроваджені раніше. Так, НАБУ має нарешті отримати можливості для незалежного прослуховування, а влада має утримуватися від спроб захоплення антикорупційних інституцій чи впливу на них. Також уряд планує продовжити цифровізацію. Оскільки Україна прагне приєднатися до ЄС, важливою частиною цифровізації буде затвердження регламентів ЄС із захисту даних.

У рамках реформи державної служби головними «маяками» програми МВФ і Ukraine Facility є зміна системи оплати праці, відновлення конкурсів на посади державної служби та електронної системи управління персоналом. Проте відсутність конкурсів і непрозорі зарплати — не єдині проблеми державної служби. Наприклад, аналіз впливу законодавства на стейкхолдерів, запроваджений ще у 2004 році, часто відбувається лише формально або не відбувається взагалі (особливо це стосується [законопроектів](#), поданих народними депутатами).

Рівень довіри до уряду залишається [низьким](#), а рівень сприйняття корупції [високим](#) (цьому, звісно, сприяють періодичні корупційні скандали), тому державна служба виглядає непрестижною, особливо для молоді. Іншими словами, переваги державної служби (причетність до змін у країні, стабільність робочого місця) наразі не перекривають пов'язаних із нею незручностей, наприклад, публічного декларування всіх статків родини, статусу політично пов'язаної особи тощо. Відкриття конкурсів і зміна системи оплати праці мають дещо покращити становище, але необхідна фундаментальна зміна культури державної служби та розуміння її ролі в суспільстві.

2/

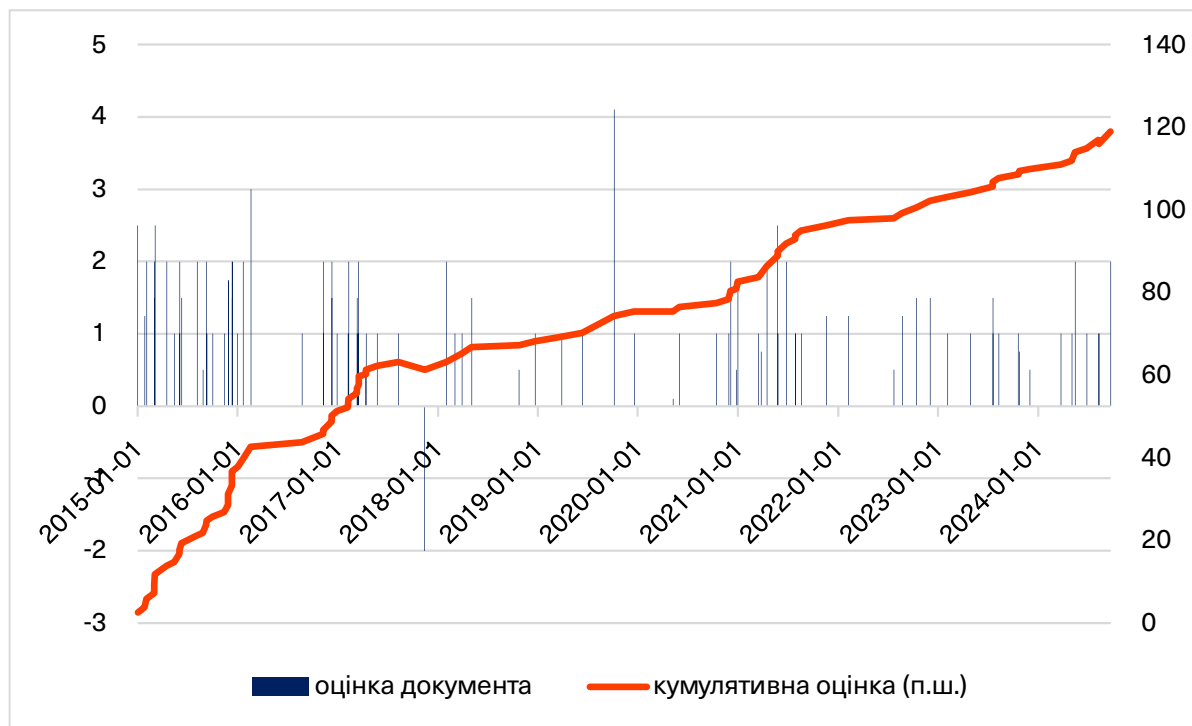
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

«Вокс Україна» детально [обговорював](#) реформу децентралізації, її логіку та очікувані результати. Якщо коротко підсумувати це обговорення, децентралізація:

- перерозподіляє ресурси на місцевий рівень, надає органам місцевого самоврядування більше фінансової та політичної автономії та створює можливості для ухвалення рішень з урахуванням місцевого контексту;
- покращує якість публічних послуг, оскільки люди й особливо бізнес можуть «голосувати ногами» (тобто реєструватися й платити податки в тій громаді, яка надає їм найкращі послуги). Загалом, якщо місцева влада має здобути голоси виборців, а не прихильність центрального уряду, можна очікувати більшої уваги до потреб громадян;
- має вирішальне значення для розвитку демократії у двох вимірах: по-перше, громадяни отримують важелі впливу на місцеву владу, оскільки місцеві політики мають завоювати їхню прихильність. По-друге, децентралізація з часом веде до появи політиків «з низів», тобто тих, хто досяг успіху на місцевому рівні й тому може бути обраним на вищу посаду. Це зменшує шанси «десантування» недосвідчених політиків на важливі посади;
- знижує ймовірність встановлення авторитаризму: обмеження повноважень центрального уряду робить місце в ньому менш привабливим для тих, хто хотів би зловживати владою. Ба більше, органи місцевого самоврядування можуть бути противагою центральному уряду, якщо останній діятиме авторитарними методами. Водночас центральний уряд повинен забезпечувати дотримання законів місцевими органами влади. Він може робити це ефективніше, якщо не несе прямої відповідальності за призначення керівників цих органів.

Це теоретичні міркування, тож практика може відрізнятися: наприклад, у деяких громадах місцева влада може вступити у змову з найбільшими роботодавцями, щоб змусити людей переобрати себе. Тож далі розглянемо, як втілювалася децентралізація в Україні та як її сприймали громадяни.

Рисунок 2.1. Реформи у сфері децентралізації за 2015-2024 роки, дані Індексу реформ



Примітка. Кумулятивна оцінка — це сума оцінок подій. Оцінки подій отримані з опитувань експертів Індексу реформ

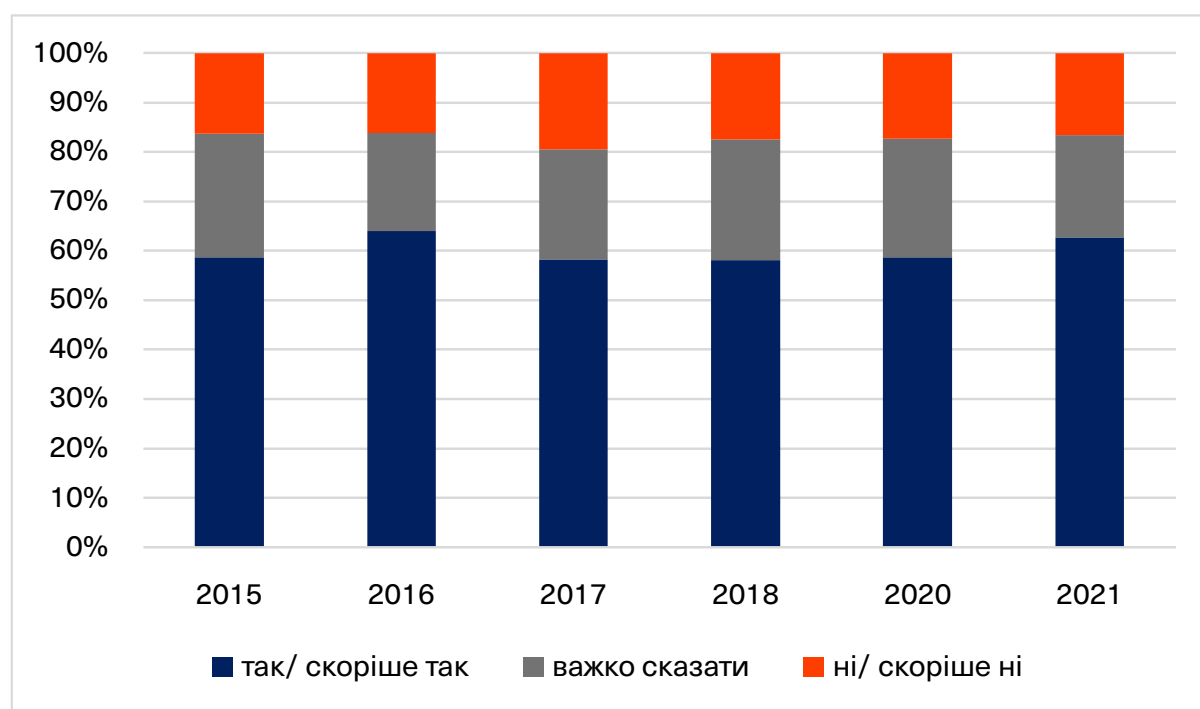
Короткий огляд реформ за 2014-2019 роки

Децентралізація стала першою серйозною реформою, яку розпочали після Революції Гідності в березні 2014 року. Децентралізація є українською розробкою, запровадженою після майже 10 років планування. Децентралізація була дуже популярною (рисунок 2.2), хоча багато громадян відчули її наслідки не одразу (рис. 2.3). Більше того, підтримка реформи децентралізації є стійкою: наприклад, у листопаді 2022 року 76% респондентів **вважали**, що децентралізацію слід продовжувати, а більшість думали, що децентралізація підвищує стійкість України.

Українці дещо скептично ставилися до здатності місцевих органів влади впоратися з більшими повноваженнями та рівнем відповідальності, наданими їм у рамках реформи децентралізації. Однак, з 2022 року ми спостерігаємо, як місцева влада (за кількома винятками) була на передовій опору російському вторгненню. Вона надавала послуги громадянам та грошову й матеріальну підтримку тим, хто приєднався до Армії. Одним із **очікуваних** результатів реформи децентралізації стало зростання стійкості громад, великою мірою завдяки **посиленню** співпраці органів місцевого самоврядування з

громадянським суспільством, активістами та волонтерами на місцях. На жаль, ця позитивна тенденція 2022 року сьогодні частково розвернулася.

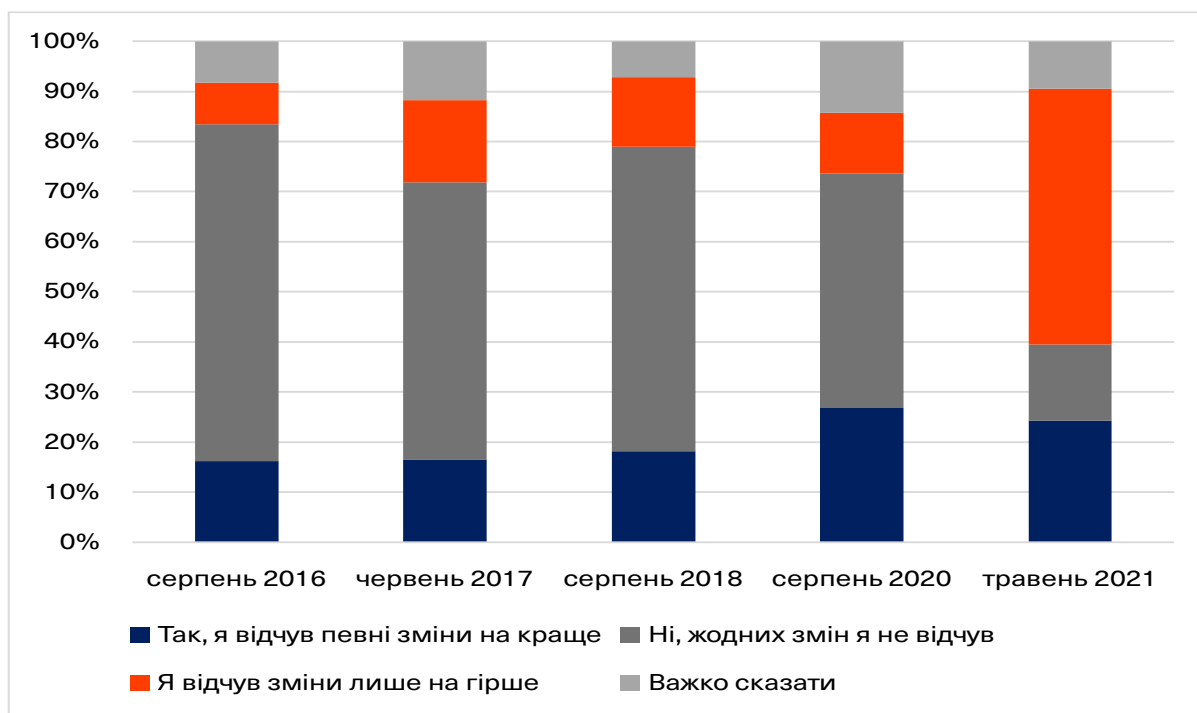
Рисунок 2.2. На вашу думку, чи потрібна реформа децентралізації, яка надає більше повноважень і ресурсів органам місцевого самоврядування, чи ні?



Джерело: Опитування КМІС

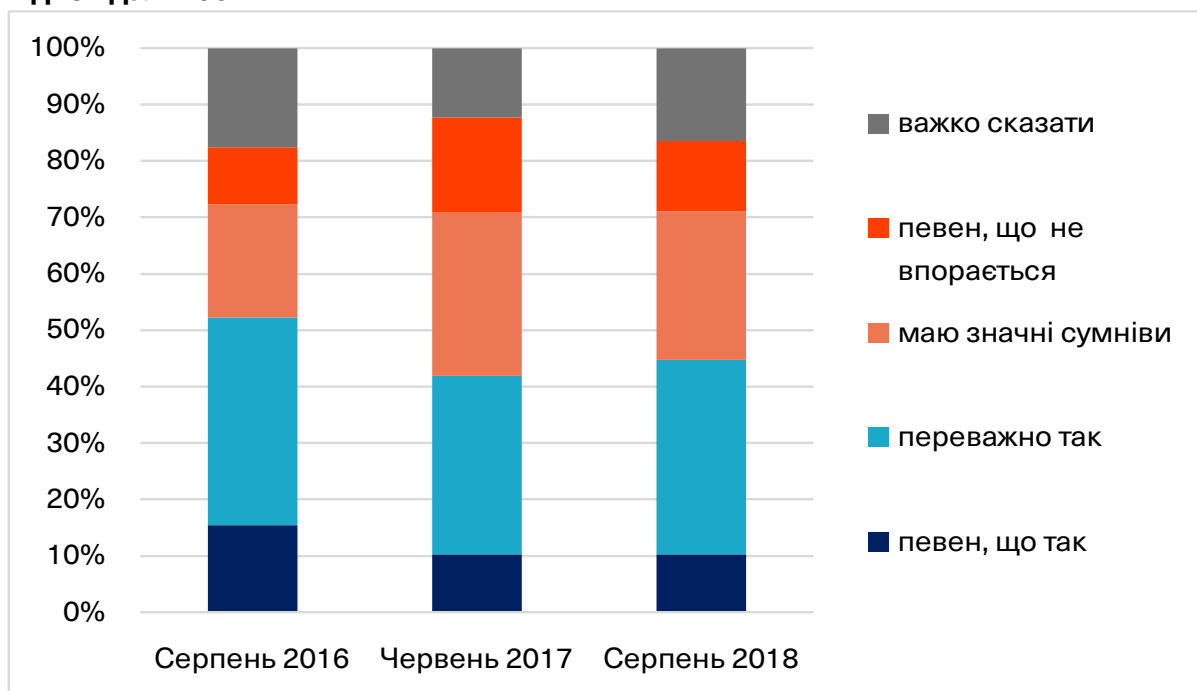
Децентралізація надала громадам (особливо містам) ресурси для помітного покращення життя людей. Важливо, що частка державних надходжень, які спрямовуються місцевим органам влади, суттєво не змінилася (рис. 2.5), але місцеві органи влади отримали набагато більше свободи в розподілі цих коштів. Крім того, вони отримали власні значні джерела доходів (60% податку на доходи фізичних осіб та 10% податку на прибуток), які центральний уряд не може легко забрати. Це дозволило органам місцевого самоврядування пріоритизувати потреби своїх громад. Багато громад відремонтували школи або забезпечили їх новим обладнанням, чого раніше не могли зробити роками. Чимало громад оновили парки чи інші громадські місця, покращили інфраструктуру тощо. Отже, структура стимулів місцевих органів влади змінилася.

Рисунок 2.3. З початком децентралізації доходи місцевих бюджетів значно виросли. Чи відчули Ви якісь результати використання цих коштів (кращу якість послуг, благоустрій, соціальну підтримку) порівняно з попередніми роками?



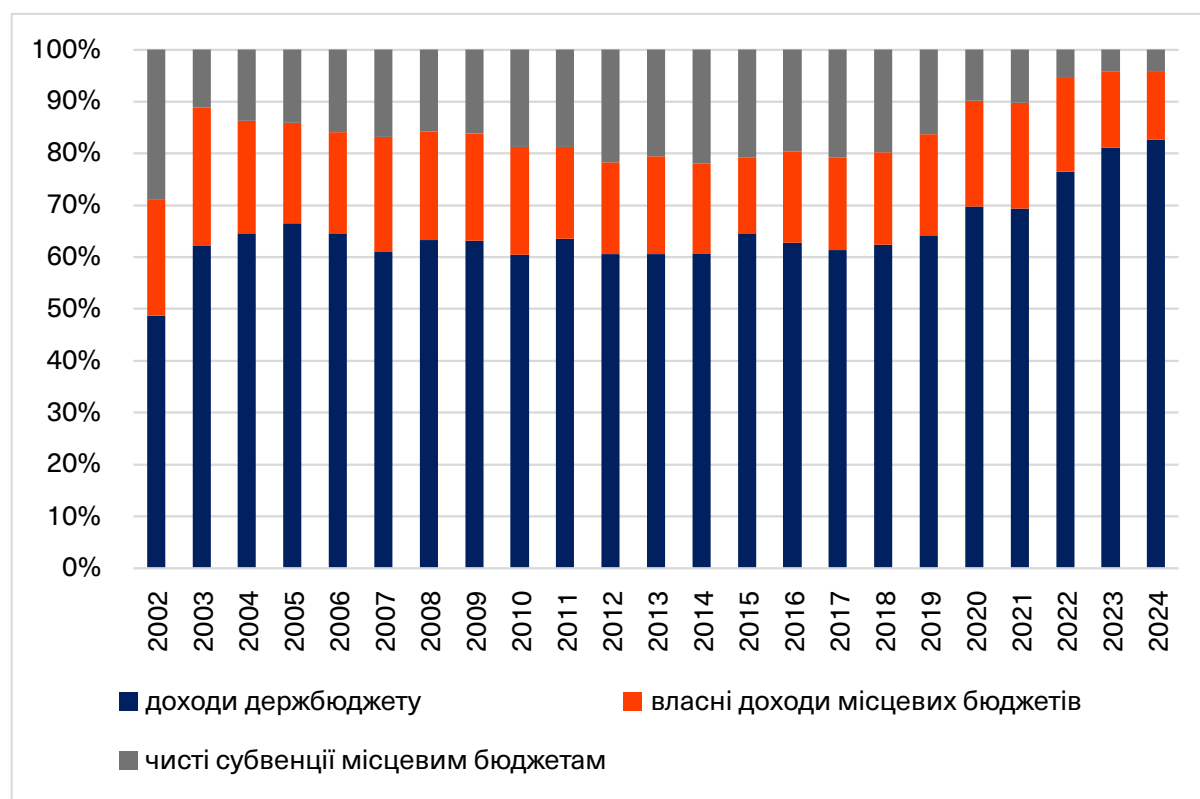
Джерело: Опитування [Центру Разумкова](#)

Рисунок 2.4. Як Ви вважаєте, місцева влада у Вашому місті/селищі/селі спроможна впоратися, якщо вона в разі децентралізації влади отримає більше повноважень і відповідальності?



Джерело: Опитування [Центру Разумкова](#)

Рисунок 2.5. Розподіл надходжень між центральним та місцевими бюджетами



Джерело: Звіти Казначейства, openbudget.gov.ua

Основними віхами реформи децентралізації у 2014-2019 роках є такі:

- закон про децентралізацію (березень 2014 р.), який визначив загальні принципи реформи: утворення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), відносини громад із центральним бюджетом, їхні джерела доходів, повноваження тощо;
- зміни до [Бюджетного кодексу](#) щодо децентралізації (січень 2015 р.): [запровадження](#) медичної та освітньої субвенцій (методики розрахунку цих субвенцій неодноразово коригувалися для усунення недоліків, виявлених під час їхнього застосування на практиці);
- ухвалення закону про [утворення](#) ОТГ (2015) та відповідної [методики](#) (останню неодноразово коригували, а в 2017 році затвердили [законом](#));
- закон про [місцеві вибори](#) (2019 р.), який встановив, що сільські ради обираються за одномандатними округами, а міські, районні та обласні — за партійними списками;
- Міністерство юстиції делегувало місцевим органам влади повноваження з реєстрації підприємств і підприємців та надання адміністративних послуг (див. випуски [25](#) та [26](#) Індексу реформ); згодом в Україні створили мережу

центрів надання адміністративних послуг (ЦНАПів), щоб громадяни могли отримати адміністративні послуги швидше та зручніше;

- ухвалення низки законодавчих актів, що надають більші повноваження органам місцевого самоврядування у сфері будівництва (погоджувати проекти будівництва середнього рівня, реєструвати нерухоме майно тощо);
- дозвіл органам місцевого самоврядування співфінансувати будівництво [доріг](#), заробітну плату [працівників](#) місцевих органів влади, вчителів та лікарів, надавати фінансову підтримку прийомним сім'ям тощо;
- землі сільськогосподарського призначення [передали](#) з державної в комунальну власність (процес розпочався у 2018 році). Завдяки цьому органи місцевого самоврядування можуть отримати вищі надходження від земельного податку. Однак влада на місцях не бажає (або ж має низьку адміністративну спроможність) запроваджувати й належним чином адмініструвати податки на землю та майно (наприклад, у 2021 році податки на нерухомість і землю становили лише 2% та 4% податкових надходжень місцевих бюджетів відповідно);
- була й одна антиреформа: у 2017 році зі списку державних службовців [виключили](#) голів місцевих адміністрацій. Це зміцнило контроль центрального уряду над посадовими особами місцевих адміністрацій і дозволило призначати їх без конкурсу на розсуд Президента чи Кабінету Міністрів. У 2019 році з ухваленням нового закону про державну службу (див. розділ 1) чиновники місцевих адміністрацій знову стали держслужбовцями.

Важливою частиною децентралізації стало реформування фінансування охорони здоров'я та освіти. Замість того, щоб розподіляти бюджетні кошти безпосередньо на кожну з тисяч лікарень та шкіл, з 2015 року держава надає медичну та освітню субвенції громадам в залежності від кількості пацієнтів та учнів відповідно. Далі громади вирішують, як розподілити ці кошти. Наприклад, кілька громад можуть спільно фінансувати районну лікарню, яка обслуговує їхніх громадян. З 2017 року медичні заклади отримують кошти відповідно до наданих послуг (див. розділ 14).

Органи місцевого самоврядування не завжди раділи збільшенню своїх повноважень, оскільки інколи це потребувало ухвалення складних рішень. Наприклад, рішення про закриття школи в селі є непопулярним, хоча переведення дітей до більшої школи добре для їхнього навчання. Проте органи місцевого самоврядування за погодженням із громадою ухвалювали такі рішення. Звісно, громада могла ухвалити рішення й про продовження фінансування школи з місцевого бюджету навіть якщо ця школа є малою

та неефективною (щоб «підсолодити пігулку», в 2021 році органам місцевого самоврядування **дозволили** здавати в оренду приміщення закритих шкіл). Такі обговорення дозволяють людям побачити зв'язок між податками, які вони платять, і послугами, які вони отримують, а також навчитися розуміти наслідки своїх рішень.

Як і у випадку з багатьма іншими реформами, впровадження децентралізації відбувається через цикли «впровадження — тестування — коригування», оскільки практика допомагає виявити вади й прогалини законодавства. Тому правила об'єднання громад, розподілу субсидій тощо неодноразово змінювалися з появою інформації про їхнє практичне застосування. Можна подумати, що перші об'єднані громади опинилися в не вигідному становищі, оскільки стали «піддослідними кроликами». Проте вони отримали грошову компенсацію за це з держбюджету й від міжнародних організацій. На початку 2020 року в Україні було 1070 об'єднаних територіальних громад, які займали понад 90% території. Решту громад примусово **об'єднали** наприкінці 2020 року. Сьогодні в Україні 1469 громад, із яких **31** — на тимчасово окупованих територіях.

Завершення реформи децентралізації: 2019-2024 рр.

Крім примусового об'єднання громад, уряд зменшив кількість районів з 490 до 136, а повноваження органів влади районного рівня серйозно скоротив. Відповідно **змінився** й розподіл коштів між бюджетами — кошти ліквідованих районів віддали громадам.

Наприкінці 2019 року Рада ухвалила Виборчий кодекс, і в 2020 році місцеві вибори відбулися вже за новими правилами. Ці правила **передбачають** вибори за квазівідкритими партійними списками (вони не зовсім відкриті, бо виборцям нелегко змінити місце кандидата у партійному списку) до обласних, районних рад та рад громад чисельністю понад 10 тисяч осіб, за одномандатною системою для рад менших громад; обрання мерів міст населенням до 75 тисяч осіб простою більшістю, а в більших містах — абсолютною більшістю голосів (тобто у великих містах потрібно проводити другий тур виборів, якщо жоден з кандидатів не набрав більше 50% голосів у першому турі).

Така система недосконала, оскільки не дозволяє незалежним кандидатам брати участь у виборах (за винятком найменших громад), а умови для просування кандидата вгору партійним списком досить жорсткі. Водночас запроваджені Кодексом гендерні квоти підвищили частку жінок у місцевих радах. Через пандемію коронавірусу або через те,

що децентралізація дала змогу чинним мерам помітно поліпшити їхні міста й у такий спосіб здобути популярність, на місцевих виборах 2020 року була найнижча явка виборців — 37%. Тож більшість (200 із 363) **чинних** міських голів їх **легко** виграли.

Ще одним важливим рішенням, ухваленим у 2021 році, став **дозвіл** громадам розпоряджатися землями за їхніми межами, які раніше належали державі. Це рішення ухвалили в рамках земельної реформи (див. розділ 10). Воно має значно збільшити ресурсну базу громад. Інший **закон** вимагає продавати державну та комунальну землю лише через інтернет-аукціони. Це зробить продаж землі більш прозорим і конкурентним.

З початком повномасштабної війни громади, де розташовані військові частини, **отримали** непропорційно високі надходження податку на доходи фізичних осіб (ПДФО). Тому в 2023 році уряд вирішив перерахувати цей «**військовий ПДФО**» до держбюджету та використати його на оборону. Хоча потреби оборони можуть виправдати певні обмеження місцевої автономії, на жаль, ці кошти **не були** використані згідно з планом. Тому наприкінці 2024 року парламент **дозволив** місцевим радам проводити закупівлі для військових частин.

У 2023 році парламент **запровадив** конкурси на посади в органах місцевого самоврядування та ключові показники ефективності для їхніх службовців. А також іще раз **підтвердив** обов'язковість **прозорості** роботи місцевих рад, що була вимогою й практикувалася ще до 2022 року: оприлюднення результатів голосування, відеозаписів обговорень, протоколів засідань комісій тощо (ці норми запрацюють після завершення воєнного стану). У середині 2024 року парламент **надав** більше повноважень органам місцевої влади у транскордонному співробітництві (співпраця з громадами та регіонами інших країн). У 2024 році громадам **дозволили** отримувати кредити й відновили для них середньострокове бюджетне планування.

Загалом реформи у сфері децентралізації **підвищили** довіру громадян до місцевої влади, розширили передумови для **суспільної єдності** й створили імпульс до **прозорості** й **відкритості** врядування. Перші після реформи місцеві вибори **забезпечили** часткове оновлення складу місцевих рад за більшої участі жінок. Місцева демократія стала більш значущою, оскільки громадяни отримали більше **можливостей** брати участь в ухваленні рішень на місцевому рівні. Крім того, влада на місцях запровадила інноваційні інструменти участі, як-от громадський **бюджет**.

Важливим елементом місцевого розвитку та повоєнної відбудови став запуск державного містобудівного [кадастру](#). Користувачами кадастру будуть місцева влада, архітектори, будівельники. В кадастрі буде інформація з реєстру пошкодженого та знищеного майна, земельного кадастру, геоінформаційної системи регіонального розвитку, системи з управління публічними інвестиційними проєктами [DREAM](#), а також плани просторового розвитку громад, генплани та інша інформація, необхідна для будівництва.

Що далі?

Окрім вирішення поточних проблем, що пов'язані з війною, сьогодні органи місцевого самоврядування зайняті відбудовою (у постраждалих від російської агресії громадах) та інтеграцією внутрішньо переміщених осіб (у громадах, що розташовані далі від лінії фронту). Після війни вони, ймовірно, витратимуть іще більше часу на відбудову та допомагатимуть біженцям, які повернуться. Тож сьогодні вони можуть готуватися до цього: затвердити плани розвитку своїх громад, знайти партнерів для відбудови тощо.

Підхід «відбудувати краще, ніж було» вимагатиме набагато більше, ніж просто відновлення пошкоджених будинків та інфраструктури. Нові міста і села мають бути більш інклюзивними, екологічними та енергоефективними.

У 2025 році український уряд має запровадити європейські правила контролю за місцевою владою та перетворити місцеві адміністрації на органи префектурного типу. В ідеалі, такі положення мали би бути впроваджені до Конституції й таким чином завершити реформу децентралізації. Однак воєнний стан унеможливорює зміни до Конституції, тому Україна затверджуватиме ці норми «звичайними» законами. Деякий час тому і Порошенко, і Зеленський вносили до Верховної Ради законопроєкти про зміни до Конституції, що завершують реформу децентралізації. Однак ці закони [збільшували](#) президентські повноваження, обмежували повноваження місцевої влади й не вирішували суттєвої проблеми чинної Конституції — дублювання повноважень Президента й Кабінету Міністрів. Тож коли цей законопроєкт внесуть до парламенту, його потрібно ретельно розглянути, щоб запобігти згортанню реформи децентралізації.

Відповідно до Ukraine Facility, в 2026 році потрібно чітко розподілити повноваження між центральною та місцевою владою. Крім того, уряд дослідить питання, чи є сенс надавати громадам статус юридичної особи, як це відбувається в ЄС.

Крім законодавчих змін, належне втілення реформи децентралізації вимагатиме багато зусиль як від влади, так і від громадян. Хоча війна вимагає певної [централізації](#) владних повноважень задля забезпечення оперативного ухвалення рішень, така централізація не має перерости в авторитаризм. Усі рівні української влади мають навчитися розділяти повноваження та відповідальність між собою та з громадянами. Цей механізм є ще більш важливим сьогодні, коли вибори неможливі. Кожен українець може знайти спосіб брати участь в ухваленні рішень у своїх громадах, наприклад, через організації громадянського суспільства чи «громадський бюджет», який можна адаптувати до пріоритетів воєнного часу (наприклад, проекти підтримки місцевих військових, ветеранів та їхніх сімей).

З/СУДОВА СИСТЕМА І ДОТРИМАННЯ ЗАКОНІВ

«Класичний» розподіл повноважень передбачає, що судова система має бути незалежною від двох інших гілок державної влади. У Російській імперії/СРСР такого ніколи не було: судді та й загалом правоохоронна система завжди захищали режим, а не закон чи права людей. На жаль, Україна досі бореться з імперською спадщиною у своїй судовій системі.

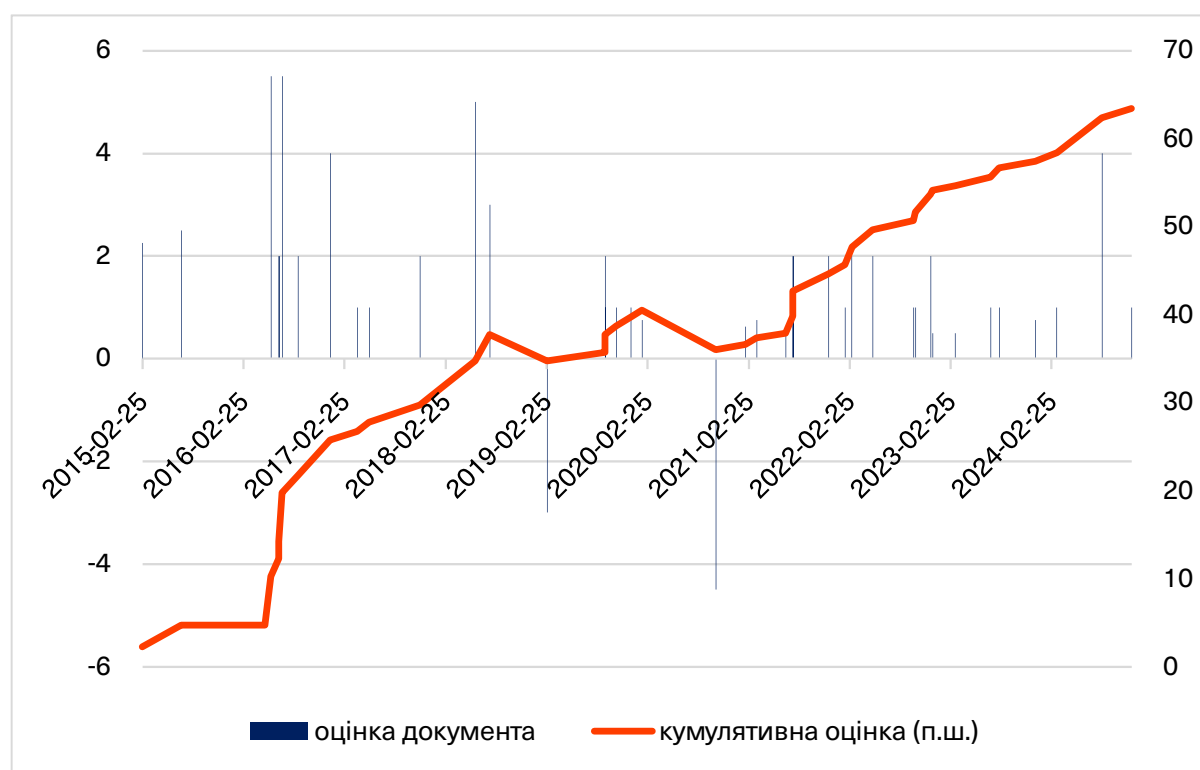
Відбудова демократичних інституцій в Україні після 1991 року йде дуже повільно, а для деяких із них вона досі не завершена через протидію старих еліт і втручання Росії. Адже «захоплена» правоохоронна система — це ефективний інструмент боротьби з конкурентами й отримання корупційної ренти. Тому, попри деякі важливі кроки, що сприяли підвищенню індексу верховенства права (рис. 3.2), жоден уряд не прагнув повного «перезавантаження» системи правосуддя.

Слабка правоохоронна система відлякувала іноземних інвесторів від України та була однією з головних перешкод розвитку бізнесу до повномасштабного вторгнення. Крім того, українці сприймають її як несправедливу. Наприклад, за результатами опитування Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), [85-90%](#) українців вважають несправедливість судової системи серйозною проблемою. За даними [опитування](#) «Вокс Україна», українці вважають суди одними з найбільш корумпованих інституцій (хоча насправді не так багато людей взаємодіють із судами чи стикаються з корупцією під час цієї взаємодії). Таке сприйняття має певне підґрунтя. Наприклад, під час Революції Гідності поліція та суди відправляли людей за ґрати на основі

неправдивих звинувачень. У 2019 році Національне антикорупційне бюро [викрило](#) низку корумпованих суддів, а після початку повномасштабного вторгнення Андрій Портнов — колишній заступник голови адміністрації Януковича, який перебуває під [санкціями](#) США за корупцію — [виграв](#) кілька справ про наклеп проти українських НУО та ЗМІ, які називали його проросійським та корумпованим.

Конституційний суд, відповідальний за тлумачення Конституції та забезпечення відповідності їй законодавства, також не без проблем (головно через те, що його судді є політичними призначенцями). Наприклад, у 2020 році він фактично [скасував](#) електронне декларування, а в 2019 році прибрав кримінальну відповідальність за незаконне збагачення. Ці рішення серйозно підважили антикорупційні реформи в Україні (згодом парламент відновив ці положення).

Рисунок 3.1. Реформи системи правосуддя у 2015-2024 роках, дані Індексу реформ

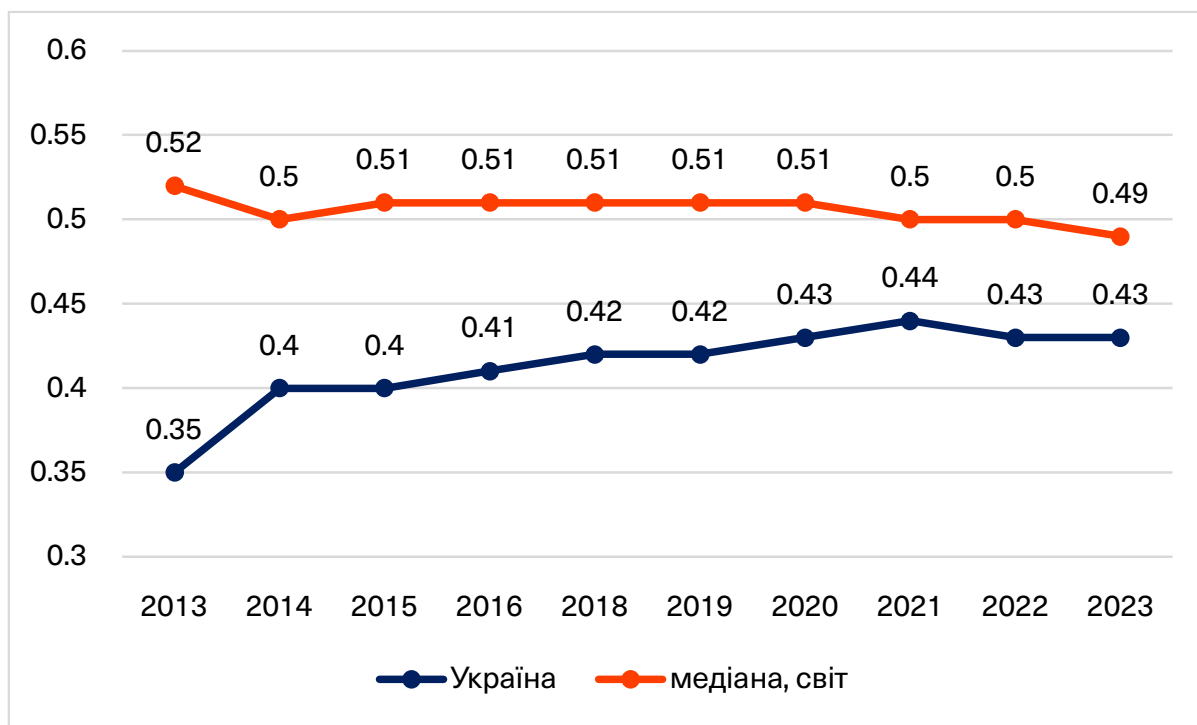


Примітка: кумулятивна оцінка є сумою оцінок подій. Оцінки подій визначені на основі опитувань експертів [Індексу реформ](#)

Реформи судової та правоохоронної системи в Україні здебільшого відбувалися за ініціативи громадських активістів і за підтримки міжнародних партнерів. Наприклад, серед [умов](#) для початку переговорів про вступ до ЄС були перевірка на доброчесність кандидатів до Вищої ради правосуддя (ВРП) та Вищої кваліфікаційної комісії суддів

(ВККС) за допомогою Етичної комісії, а також нові правила добору членів Конституційного суду.

Рисунок 3.2. Індекс верховенства права



Джерело: [Світовий банк](#)

Оскільки цей розділ (як і вся книга) базується на Індексі реформ, тобто на законодавчих змінах «правил гри», ми приділяємо основну увагу реформам судової влади, поліції та прокуратури. Реформи Служби безпеки України й проблеми виконання судових рішень торкаємося лише побіжно. Реформи юридичної освіти й адвокатури, хоча й важливі, виходять за межі цього розділу. Антикорупційну інфраструктуру розглядаємо в розділі 1, за винятком Вищого антикорупційного суду, про який ми розповідаємо в цьому розділі.

Реформи 2014-2019 рр.

Одним із перших кроків нового уряду, який прийшов до влади після Революції Гідності у 2014 році, стало звільнення голів судів. Однак, оскільки голів обирають судді цих самих судів, у 85% випадків вони переобрали «старих» голів. Отже, стало зрозуміло, що необхідні набагато глибші й комплексні реформи судової системи. Водночас суди — це лише частина системи правосуддя, й інші її компоненти, такі як поліція, прокуратура та Служба безпеки України, не менш важливі. Розглянемо їх далі.

Поліція

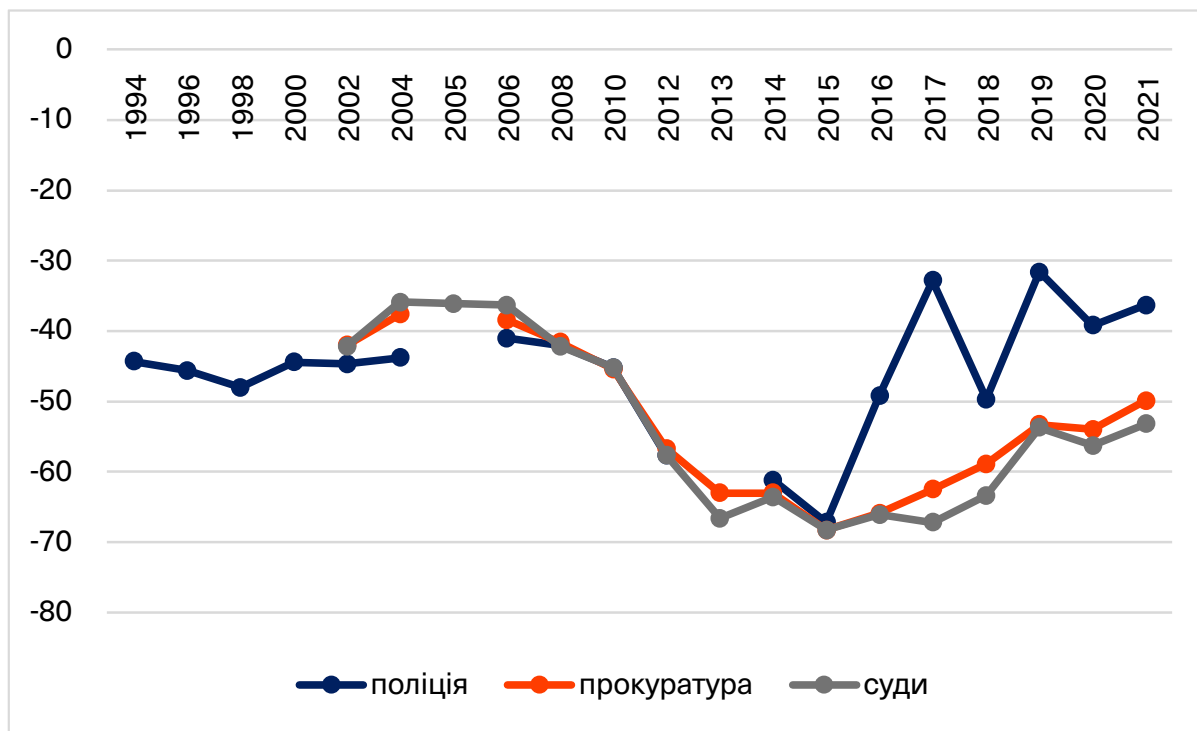
Рекформа поліції стартувала в 2015 році з ухвалення нового закону «[Про національну поліцію](#)». Нова патрульна поліція замінила ДАІ й отримала додаткові функції: тепер вона забезпечує порядок не лише на дорогах, а й в усіх громадських місцях. На жаль, після початкового етапу рекформа зупинилася через відсутність політичної волі (докладніше див. [Білу книгу реформ-2018](#)). Рекреформаторів із Грузії, яких запросили для впровадження аналогічної рекформи поліції в Україні, незабаром звільнив міністр внутрішніх справ, який не хотів реальних змін. Новопризначені патрульні поліцейські швидко втратили мотивацію через порівняно низькі зарплати й відсутність перспектив: кар'єрне просування було неможливе для тих, хто не хотів ставати частиною нерекреформованої, корумпованої системи. Тому довіра до поліції залишається низькою, хоча довіра до патрульної поліції була вищою, ніж до Національної поліції (рис. 3.3А і 3.3В).

Протягом 2016 року спеціальна комісія провела атестацію «старих» міліцейських кадрів на предмет добросесності й професіоналізму. В результаті лише [7.7% із них](#) звільнили, й близько [половини](#) звільнених поновилися на посадах за рішеннями суду. Часто суди ухвалювали рішення на основі трудового законодавства, що практично унеможлиблює звільнення офіційно працевлаштованих. Однак рекреформам опиралася вся система, включно з міністром внутрішніх справ. Крім того, атестаційні комісії не мали ані чітких процедур, ані можливості належно проводити оцінювання.

Прокуратура

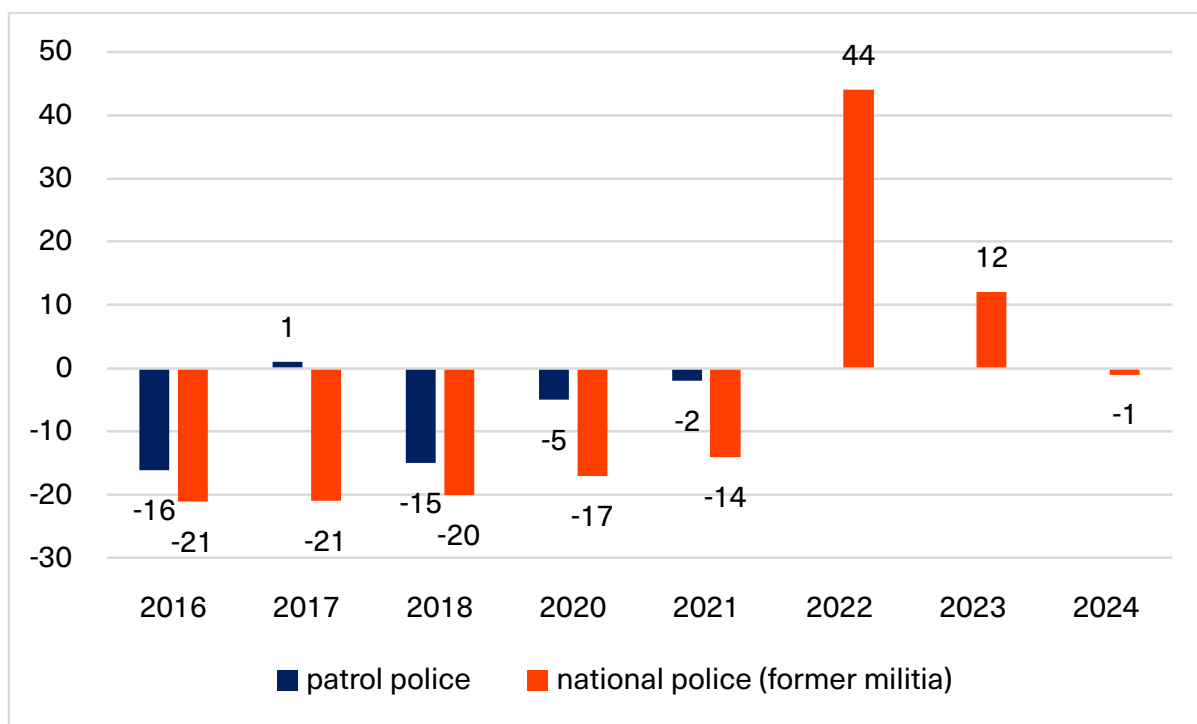
До 2014 року прокуратура була, по суті, «четвертою владою»: вона могла перевіряти будь-яке підприємство чи державну установу на предмет дотримання законодавства. Така необмежена влада створювала широкі можливості для корупції, якими нерідко користувалися прокурори. Іншою великою проблемою була відсутність політичної незалежності прокуратури: Генеральний прокурор призначається та звільняється президентом і парламентом, а окремі прокурори залежні від свого начальства (у 2017 році лише 11% прокурорів [відчували](#) свою незалежність від керівництва). Тому рекформа прокуратури містила три ключові елементи: законодавче обмеження повноважень прокурорів, запровадження [самоврядування](#) (створення всеукраїнської конференції та Ради прокурорів, а також кваліфікаційно-дисциплінарної комісії для прокурорів, що почала працювати у 2017 р.) та заміну корумпованих прокурорів новими, обраними на відкритих конкурсах.

Рисунок 3.3А. Баланс довіри до поліції, прокуратури та судів (різниця між частками тих, хто повністю/скоріше довіряє, і тих, хто повністю/скоріше не довіряє)



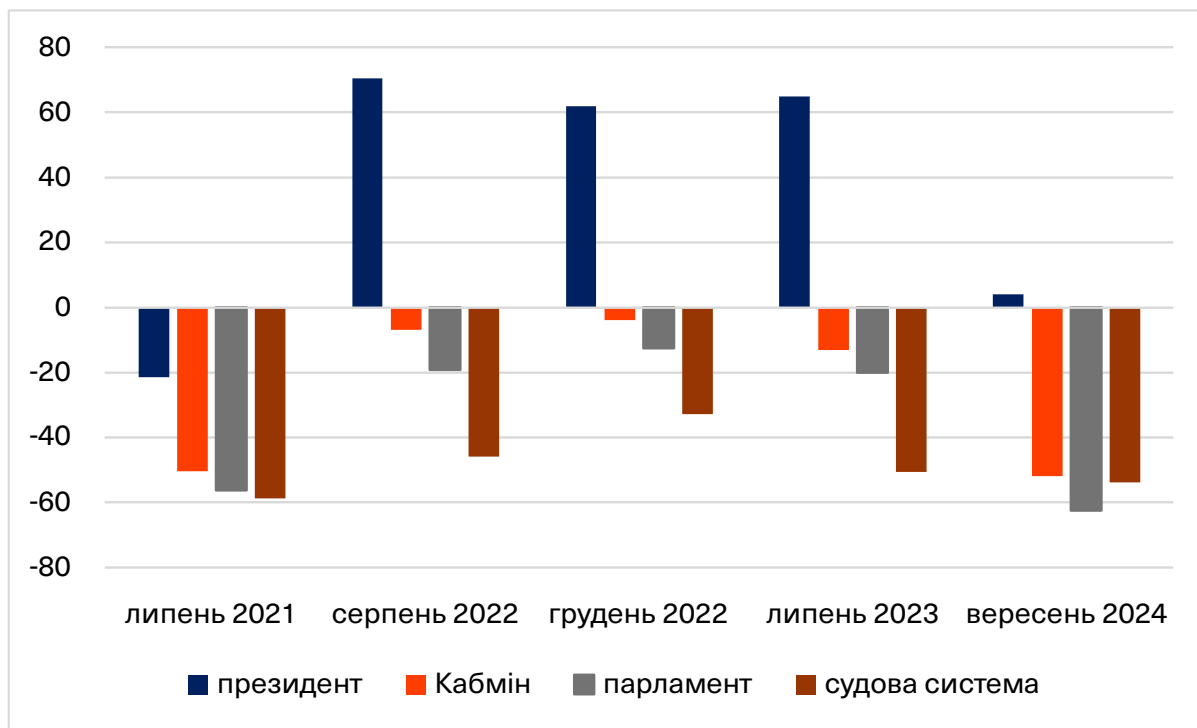
Джерело: опитування «Соціологічний моніторинг» Інституту соціології НАНУ

Рисунок 3.3В. Баланс довіри до поліції (різниця між частками тих, хто довіряє, і тих, хто не довіряє)



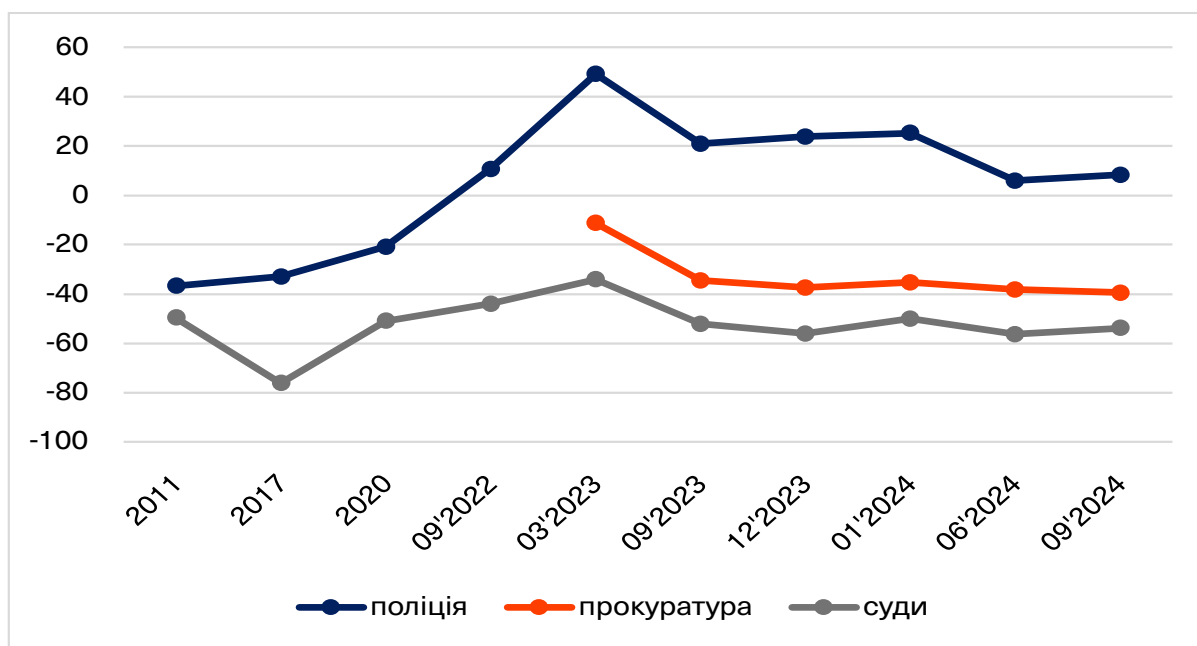
Джерело: опитування КМІС

Рисунок 3.3С. Баланс довіри до окремих інституцій у 2021-2023 рр. (різниця між частками тих, хто довіряє, і тих, хто не довіряє)



Джерело: [опитування](#) Центру Разумкова. Примітка: цей рисунок ілюструє «гуртування навколо прапора» у 2022 році, але довіра до суду залишилася нижчою, ніж до інших гілок влади

Рисунок 3.3D. Баланс довіри до правоохоронних інституцій після 2022 року порівняно з більш ранніми роками (різниця між частками тих, хто довіряє, і тих, хто не довіряє)



Джерело: [опитування](#) Центру Разумкова

Для втілення першого елементу закон «Про прокуратуру» змінили у 2014 та 2015 роках. Ці зміни розмежували функції прокурорів й адміністративного персоналу прокуратури, посилили незалежність прокурорів (через ускладнення процедури звільнення) та запровадили конкурсний добір на прокурорські посади. Вони також передбачали скорочення кількості прокурорів з 22 тисяч у 2014 році до 10 тисяч у 2018 році (до 2018 року кількість місцевих прокуратур зменшилася з 650 до 175 й відповідно близько 3000 прокурорів звільнили), а також спростили вимоги до кандидатів на посаду прокурора. Метою останніх двох змін було залучення нових людей до прокуратури та виплата їм гідних зарплат.

Найважливішими змінами стали поправки до Конституції, ухвалені у 2016 році, що стосувалися судової системи та прокуратури. Ці зміни зробили прокуратуру частиною системи правосуддя, а не окремим «царством», позбавили її функцій загального нагляду й слідства та запровадили Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (див. розділ 1).

Щоб очистити прокуратуру від корумпованих працівників, на початку 2015 року президент Порошенко призначив заступником генпрокурора Давида Сакварелідзе, який до цього ефективно впровадив реформу прокуратури в Грузії. Однак, реформа прокуратури зупинилася майже одразу, оскільки генпрокурором була людина зі «старої гвардії» — Віктор Шокін. Крім того, дизайн реформи був небездоганним: процедура призначення Генерального прокурора залишилась незмінною, а реформи почалися з «рядових» прокурорів, а не з Генеральної прокуратури (небагато людей хотіли обіймати посади нижчого рівня, коли вищий рівень залишався нереформованим). У середині 2015 року Сакварелідзе та його команда затримали двох корумпованих високопоставлених прокурорів, які нібито були пов'язані з Шокіним (так звані «діамантові прокурори»). У відповідь Шокін звільнив Сакварелідзе й кількох слідчих цієї справи. У березні 2016 року за наполяганням США, які фінансували реформу і прокуратури, і поліції, Віктора Шокіна звільнили. За даними ЗМІ, влітку 2023 року над «діамантовими прокурорами» ще тривав суд.

Отже, незважаючи на значні законодавчі зміни, прокуратура залишилася здебільшого нереформованою.

Правосуддя

У лютому 2015 року парламент ухвалив закон про забезпечення права на справедливий суд. Закон підвищив відкритість судових засідань, уточнив порядок здійснення

судового розгляду й оскарження. Однак найголовніші зміни в судовій системі відбулися у 2016-2017 роках: [зміни](#) до Конституції, [новий закон](#) про судоустрій і статус суддів, [закон](#) про Вищу раду правосуддя і [закон](#) про реформування судочинства. Ці закони:

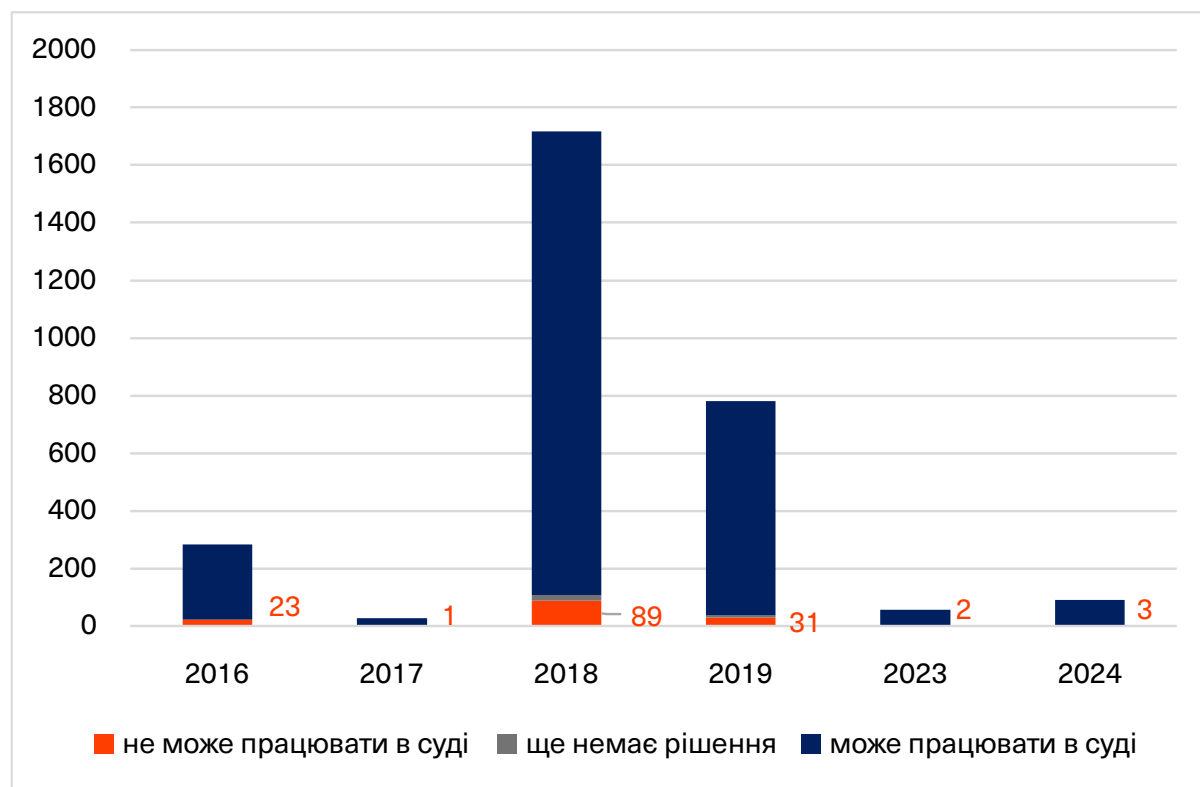
- зробили суддів більш політично незалежними. Раніше суддю спершу призначав президент на 5 років, а згодом парламент пожиттєво; тепер суддів обирає за конкурсом Вища рада правосуддя, найвищий орган суддівського самоврядування, і формально призначає президент до виходу на пенсію в 65 років. Звільнити суддю може лише Вища рада правосуддя;
- підвищили посадові оклади суддів із 10-13 до 30-75 прожиткових мінімумів (наразі судді [отримують](#) від 70 000 до 430 000 грн на місяць при середній зарплаті 21 000 грн на місяць). Пенсії для суддів також значно підвищили, й тепер вони в середньому в 17 разів вищі за середню пенсію, хоча деякі судді й [не заслуговують](#) на такі виплати;
- зробили прокуратуру частиною судової системи, а не самодостатньою гілкою влади, водночас позбавивши її функції універсального нагляду (з Конституції вилучено окрему главу про прокуратуру й натомість статтю про прокуратуру включено до глави «Правосуддя»);
- ліквідували один рівень судів (Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд та Вищий адміністративний суд), які стояли між апеляційним і Верховним судом. Таким чином судова система знову стала трирівневою. Водночас ці закони передбачили створення Вищого антикорупційного суду (ВАКС) та Вищого суду з питань інтелектуальної власності (останній досі не функціонує);
- уточнили повноваження Верховного Суду, права та обов'язки учасників судового процесу;
- визначили, що лише адвокати можуть представляти особу в суді, за винятком справ про соціальний захист, вибори, справ щодо дітей. Це призвело до монополізації професії адвокатів Національною асоціацією адвокатів. У 2019 р. парламент [дозволив](#) юрособам самостійно представляти себе в суді. Таку можливість потрібно відновити й для громадян.

Крім того, ці закони прописали процедуру атестації суддів Вищою кваліфікаційною комісією суддів (ВККСУ). Ця комісія відповідає за добір суддів і забезпечення їхньої доброчесності. Їй допомагає Громадська рада доброчесності (ГРД), яка оцінює доброчесність суддів під час атестації.

Протягом 2016-2019 років Верховний Суд переобрали за новою прозорою процедурою за участі Громадської ради доброчесності. Однак, оскільки кваліфікована більшість Вищої кваліфікаційної комісії суддів могла не брати до уваги негативні оцінки ГРД, [44 зі 193](#) новообраних суддів Верховного суду мали проблеми з доброчесністю.

Восени 2017 року ВККС розпочала процес кваліфікаційного оцінювання суддів. Менш ніж за два роки вона планувала оцінити професійну кваліфікацію та доброчесність близько 7000 суддів. Не дивно, що процес був досить формальним (хоча у певний момент його навіть транслювали онлайн), а громадські організації, які за ним наглядали, кілька разів висловлювали серйозне [занепокоєння](#) щодо методології кваліфікаційного оцінювання та його практичної реалізації. Інакше кажучи, як і у випадках із поліцією та прокуратурою, переважна більшість суддів легко пройшла атестацію. Громадські активісти зазначали, що ВККСУ не перевіряла інформацію, яку надавали судді про свої доходи та майно, хоча інколи ця інформація виглядала сумнівно. За даними ВККСУ, станом на кінець 2024 року лише 5% із 2960 суддів не пройшли оцінювання (рис. 3.4).

Рисунок 3.4. Результати кваліфікаційного оцінювання суддів за роками станом на 01.01.2025



Джерело: Вища [кваліфікаційна](#) комісія суддів України. Примітка: червоні числа показують кількість суддів, щодо яких ВККС ухвалила негативний висновок

Детальніше про судову реформу до середини 2019 року можна прочитати у попередніх Білих книгах реформ (2018, 2019) і в публікації «Вокс Україна»

Ще одним аспектом правоохоронної системи, який потребував уваги, було виконання судових рішень: у 2015 році їх виконали лише близько 20%. Тому в 2016 році парламент [дозволив](#) діяльність приватних виконавців паралельно з державними, а Кабмін [запровадив](#) оплату праці обом категоріям залежно від результатів їхньої роботи (державні виконавці можуть отримати 2% вартості стягнених активів, а приватні — 10%). Хоча кількість приватних виконавців з 2017 року виросла (рисунок 3.5А), їхня частка у виконанні судових рішень залишається доволі низькою (рисунки 3.5В й 3.5С). Це пов'язано з тим, що приватні виконавці досі [не мають](#) тих самих прав, що й державні (наприклад, їм складно отримувати від поліції інформацію про транспортні засоби боржників). Якщо уряд має намір розвивати інститут приватних судових виконавців, варто надати їм рівні права та обов'язки з державними виконавцями.

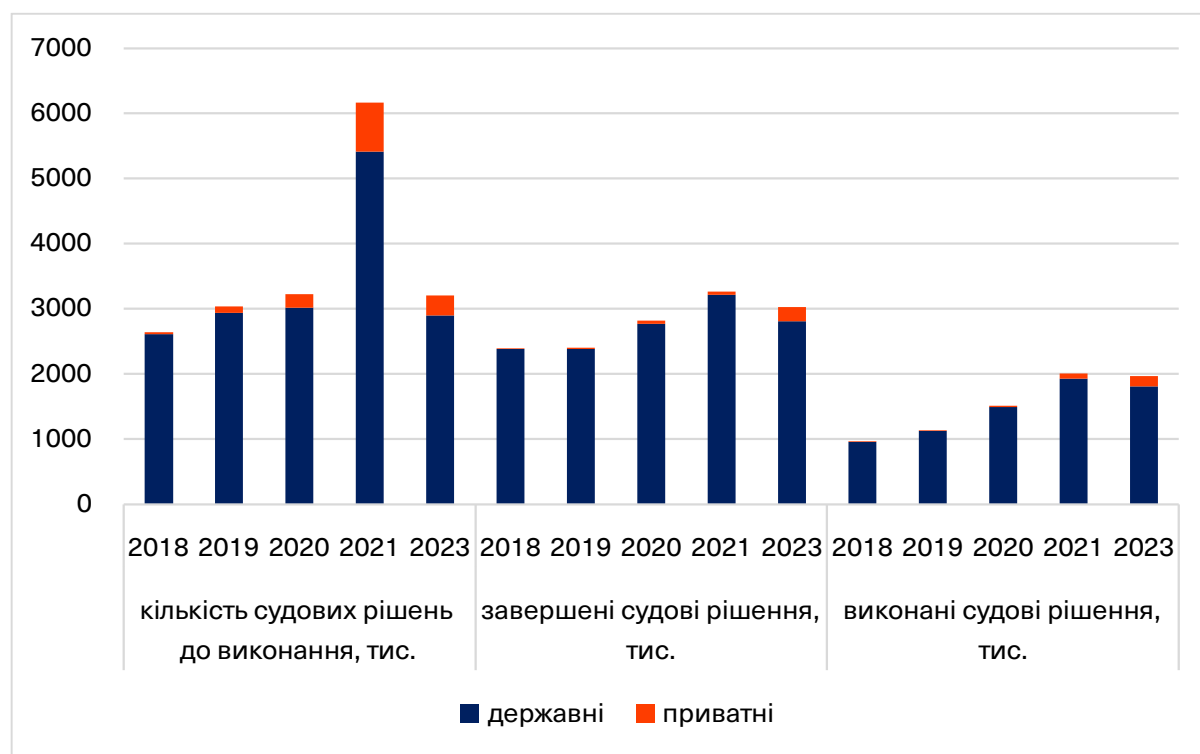
У 2021 році Національний банк України [зобов'язав](#) банки надавати інформацію про рахунки боржників державним судовим виконавцям. Однак у 2021 році державні судові виконавці стягнули лише 2,4% від заявленої суми (для приватних судових виконавців ця частка становила 3,2%). У 2023 році відповідні частки становили 7,3% та 4,6%.

Рисунок 3.5А. Кількість державних і приватних виконавців на кінець року



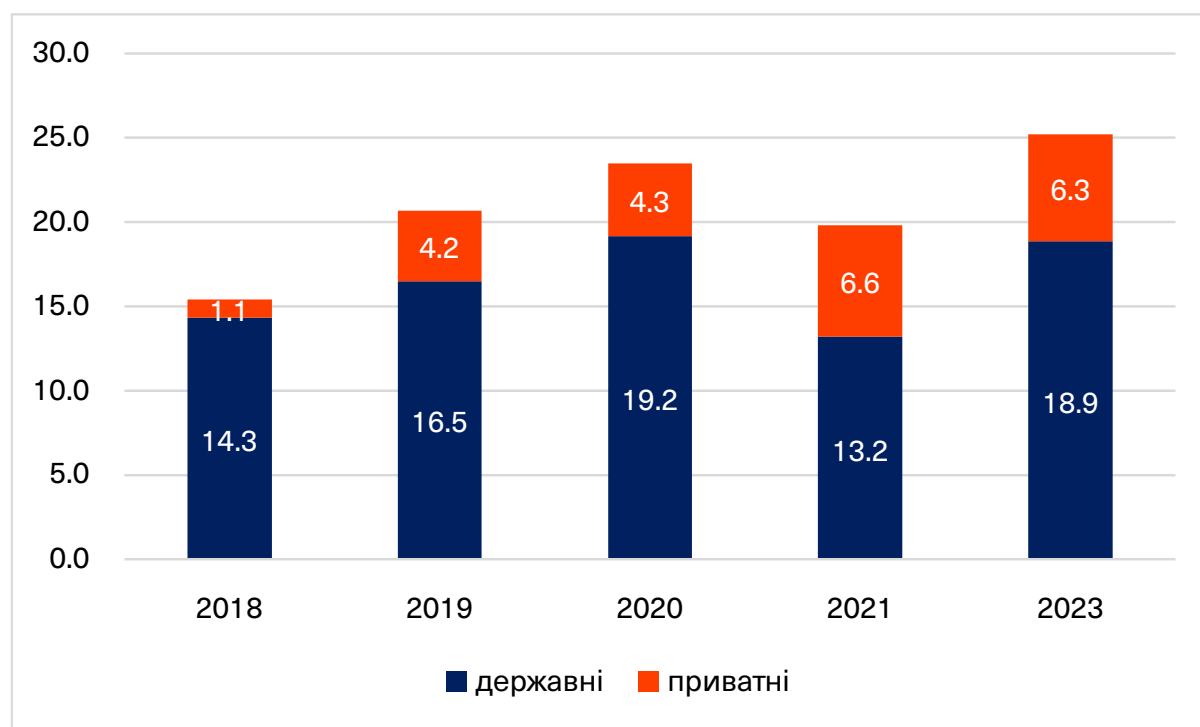
Джерело: [Асоціація приватних виконавців України](#). Примітка: дані про приватних виконавців базуються на поданих річних звітах

Рисунок 3.5В. Завершені та виконані судові рішення за типом виконавців



Примітка: виконані рішення — ті, для яких виконавці виконали ухвалу суду. До завершених рішень також входять випадки, коли сторони уклали мирову угоду, коли позивач відкликав справу, коли минув реченець розгляду справи тощо

Рисунок 3.5С. Стягнуті кошти за типом виконавців, млрд грн



Джерело: Асоціація виконавців, Justlicitors

Реформи 2019-2024 рр.

Вищий антикорупційний суд

У середині 2018 року парламент **ухвалив** закон про Вищий антикорупційний суд. Хоча цей суд номінально створили у 2016 році, уряд і парламент зволікали з ухваленням цього закону (так що його навіть включили до програми МВФ), оскільки, як ми розповідаємо в розділі 1, новостворена антикорупційна система працює лише за умови функціонування всіх трьох її елементів (НАБУ, САП та ВАКС).

Інший закон **встановив**, що апеляції у справах ВАКС має розглядати апеляційна палата ВАКС, а не загальні апеляційні суди, які можуть бути корумпованими. У квітні 2019 року суддів ВАКС **призначили** за результатами конкурсу. ВАКС розпочав працювати у вересні 2019 року, а законодавчі **зміни**, які ухвалив новий парламент, дозволили йому уникнути надмірного навантаження, оскільки він узяв у роботу тільки нові справи про корупцію, які розслідували НАБУ та САП, а не «спадкові» справи.

У 2024 році парламент збільшив кількість суддів і співробітників Вищого антикорупційного суду (ВАКС), щоб він міг упоратися з підвищеним обсягом роботи. Станом на середину вересня 2024 року було відкрито **42 вакансії** суддів ВАКС і 21 вакансії в його апеляційній палаті. 27 та 11 посад відповідно заповнили, а конкурси на решту 15 і 10 вакансій мали завершитися до березня 2025 року. Проте, оскільки лише **7 із 140** кандидатів дійшли до етапу співбесіди, процес, імовірно, затягнеться. Втім, не варто жертвувати якістю суддів ВАКС заради швидкості.

Прокуратура

Новий парламент, обраний влітку 2019 року, **перезапустив** атестацію прокурорів: спеціальні комісії в Генпрокуратурі та обласних прокуратурах мали оцінити професійні компетенції та доброчесність прокурорів. Закон також ліквідував спеціалізовану військову прокуратуру, яку створили в 2014 році для розслідування воєнних злочинів на окупованих територіях України. Втім, Юрій Луценко, генпрокурор у 2016-2019 роках, використовував її для розслідування й інших злочинів. Наразі воєнні злочини **розслідують** Служба безпеки України, Державне бюро розслідувань, Національна поліція, а представляє в суді прокуратура. Уряд планує відновити спеціальну військову прокуратуру та військові суди для розгляду воєнних та військових злочинів.

В результаті переатестації **2019-2021** років звільнили близько 35% прокурорів (орієнтовно 50% у Генпрокуратурі та 1/3 в обласних та місцевих прокуратурах). Втім, багато з них відновилися через суд через прогалини в законодавстві, на основі якого відбувалася атестація. Наприклад, за законом прокурори перед проходженням атестації мають вважатися такими, що «попереджені» про потенційне звільнення, проте парламент не має повноважень видавати попередження. Наразі атестація прокурорів **триває**.

Станом на **середину вересня** 2024 року кількість вакантних прокурорських посад перевищила 1200 або близько 12% від їхньої граничної чисельності (загалом система прокуратури може налічувати 15 тис. осіб: 10 тис. прокурорів, решта — адміністративний персонал). У 2022 році, щоб розширити коло кандидатів, **скасували** вимогу до кандидатів на посаду прокурора мати два роки юридичного стажу, а також запровадили стажування в прокуратурі.

У серпні 2023 року уряд за підтримки ЄС запустив пілотний **проект** «Прокурор громади», покликаний підвищити довіру громадян до правоохоронних органів. У чотирьох пілотних громадах прокурори активно спілкуються з громадянами та місцевою владою, збирають дані про їхні потреби, а також розповідають студентам про роботу прокуратури. Загалом ЄС **активно** бере участь у реформуванні правоохоронних органів в Україні: навчає поліціантів і прокурорів, а зараз допомагає в розслідуванні воєнних злочинів.

Детальний **огляд** реформи прокуратури за 2014-2023 роки свідчить, що прокурори досі не мають незалежності та належної системи оцінки їхньої роботи. Проте для суспільства, мабуть, найболючішим є те, що **жоден суддя** чи прокурор, який незаконно ув'язнював учасників Революції Гідності, не був покараний. З 2014 року уряд та правоохоронні органи саботували розслідування та судові слухання у справах Майдану, що дозволило деяким підозрюваним вийти на свободу через закінчення термінів давності справ. Лише чотири особи зі спецпідрозділів, що брали участь у злочинах, були засуджені.

Реформа Служби безпеки України (СБУ)

Реформа Служби безпеки України є актуальним питанням протягом багатьох років. Вона розпочалася ще за президентства Віктора Ющенка (2005-2010). У 2008-2009 роках Рада національної безпеки та оборони України затвердила **Концепцію** реформи СБУ й Комплексну **програму** реформи СБУ. Відповідний законопроект також розробили, але

не ухвалили. У 2015 році реформу перезапустили за підтримки українського громадянського суспільства та міжнародних партнерів. Основною метою реформи є ліквідація департаментів СБУ, які займаються розслідуванням економічних злочинів. Таким чином СБУ буде позбавлена можливості тиснути на бізнес і зможе зосередитися на антитерористичній діяльності та виявленні ворожих агентів. Вітім, СБУ ніколи не була надто ефективною в розслідуванні економічних злочинів: наприклад, у 2020 році СБУ [розслідувала](#) 505 економічних справ, із яких лише 90 дійшли до суду. Крім того, СБУ має припинити проведення досудових розслідувань, зменшити кількість співробітників із 27 000 до 15 000 осіб та демілітаризувати свою структуру.

На початку 2021 року відповідний [законопроект](#) ухвалили в першому читанні (він пропонує скоротити штат СБУ до 20 000 осіб). Цей крок підтримали [посли G7](#), а також представники [ЄС і НАТО](#). Однак громадські організації вважають, що він [потребує](#) значних змін. Зокрема, за цим законопроектом СБУ отримає право припиняти ліцензії медіа, які займаються діяльністю, що може бути загрозою національній безпеці. На думку громадських активістів, це положення може бути використане для обмеження свободи слова.

Правосуддя

Окрім запуску Вищого антикорупційного суду, одним із перших кроків оновленого парламенту став «[перезапуск](#)» судової реформи в листопаді 2019 р. Фундаментальною причиною очищення та «перезавантаження» вищих органів системи правосуддя було те, що судова реформа 2016 року запровадила незалежність суддів раніше за очищення системи, а отже, судді, обрані до ВРП та ВККС, не були щиро зацікавлені в реалізації реформи (втім, спершу очищення системи, а потім надання їй незалежності також було ризикованим варіантом, оскільки могло призвести до [неформальної] політичної залежності суддів).

[Закон](#) про суддівське самоврядування, ухвалений у 2019 році, встановив, що оцінювати доброчесність членів Вищої ради правосуддя буде Етична комісія з трьох міжнародних експертів, а Вищу кваліфікаційну комісію суддів переобиратиме комісія з шести осіб, із яких троє делеговані Конференцією суддів і ще троє — міжнародними організаціями.

Проте цей закон дозволив «старій» ВРП заблокувати формування Етичної комісії, щоб зберегти статус-кво й захистити інтереси «суддівської мафії». Є [докази](#), що на рішення ВРП впливали судді одного з найбільш корумпованих судів України — Окружного адміністративного суду Києва (справа так званих «[плівок Вовка](#)», яку наразі розглядає

Вищий антикорупційний суд). Ця справа стала каталізатором для «перезавантаження» Вищої ради правосуддя.

Наприкінці 2022 року ОАСК [ліквідували](#). Тепер Україні потрібно створити новий [адміністративний](#) суд, який розглядатиме справи за участю центральних органів виконавчої влади (це одна з умов чинної програми МВФ). До його створення справи ОАСК розглядатимуть обласні адміністративні суди.

Наприкінці 2021 року парламент [встановив](#) порядок перевірки доброчесності членів ВРП та добору членів ВККС. Цей порядок підвищив вплив міжнародних партнерів і громадянського суспільства України на ці процеси, підвищив їхню прозорість і передбачуваність для забезпечення неупередженості новообраних членів ВРП. Закон також розблокував створення Етичної комісії.

Коли Етична комісія почала оцінювати членів ВРП на початку 2022 року, 12 із 15 з них подали у [відставку](#), що призвело до припинення роботи ВРП. Протягом 2022-2023 років за участю Етичної комісії [обрали](#) 17 із 21 необхідних членів ВРП, й вона змогла відновити роботу.

Наприкінці 2024 року розпочала роботу Служба дисциплінарних інспекторів при ВРП. Ця служба розглядатиме дисциплінарні справи (скарги) щодо суддів. У 2021 році парламент запровадив [штрафи](#) (хоча й помірні — від 850 до 2550 гривень) за невиконання вимог дисциплінарних інспекторів.

Процес заміщення вакантних посад у ВККС розпочався у вересні 2021 року та завершився у березні 2023 року: комісія у складі трьох міжнародних і трьох українських експертів відібрала із 301 кандидата 32 фіналісти, й 16 із них Вища рада правосуддя призначила членами ВККС. За кілька місяців ВККС почала оцінювати суддів, щоб заповнити дефіцит суддівських кадрів в українській системі, яка укомплектована трохи більше ніж на 50%. Станом на 31 грудня 2023 року в Україні налічувалося [4 673](#) судді з необхідних 6329 (як показано на рис. 3.6, брак суддів є постійною проблемою).

До квітня 2024 року Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС) [завершила](#) оцінку понад 400 суддів, які розпочали цей процес іще в 2017 році. Зараз, коли ВРП та ВККС працюють, Україна поступово заповнює вакансії суддів. Хоча цей процес може бути тривалим, важливіше, щоб новопризначені судді були кваліфікованими й мали хорошу репутацію. Громадська рада доброчесності (ГРД), до складу якої входять 20

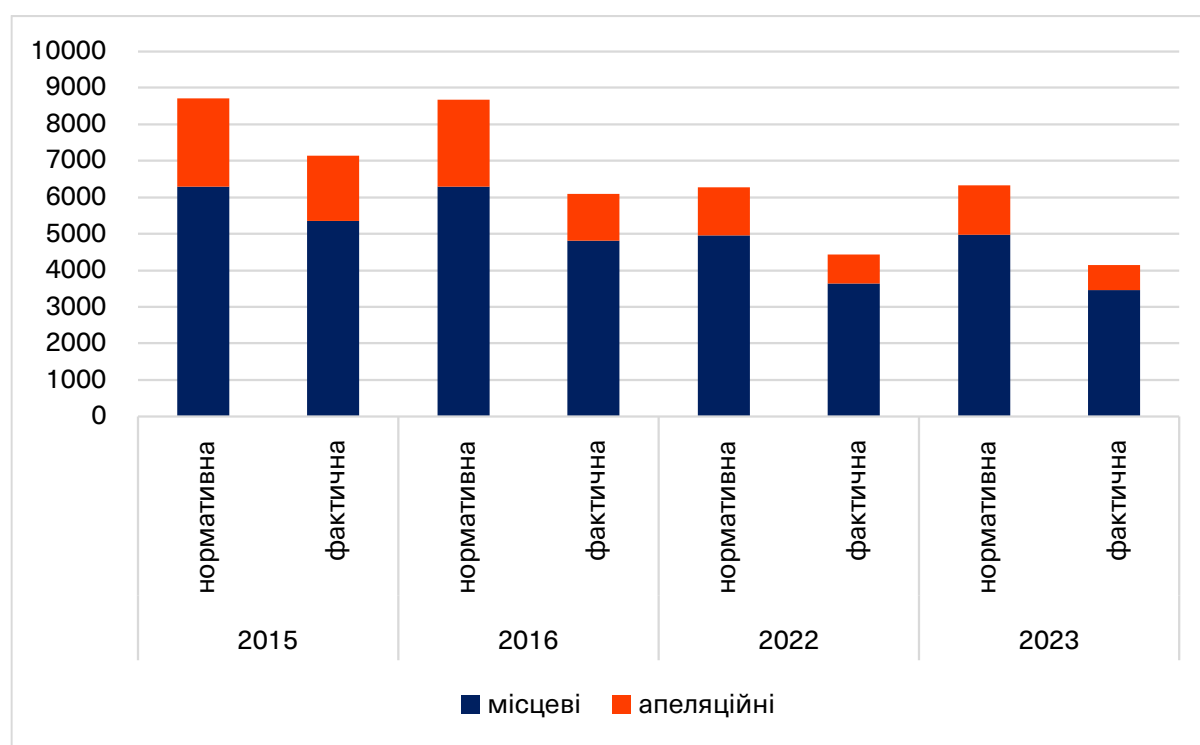
представників громадянського суспільства, наукової, юридичної спільноти, журналістів та інших секторів, допомагає ВККС оцінювати доброчесність кандидатів.

Закон «Про [удосконалення](#) процедур суддівської кар'єри», ухвалений наприкінці 2023 року, спрощує процедури оцінки суддів і встановлює, що ВРП, після консультацій з ГРД, ВККС та Радою суддів, має затвердити чіткий перелік критеріїв для оцінки доброчесності та професійної етики суддів. Ці зміни мають зробити процес оцінки більш неупередженим.

У 2024 році ВРП визначила [474](#) кандидати, яких президент має призначити суддями, та звільнила 237 суддів, включно з колишнім головою Верховного суду, якого НАБУ заарештувало за хабар у травні 2023 року.

Наприкінці 2024 року парламент [змінив](#) процедуру складання кваліфікаційного іспиту для кандидатів на посаду суддів. Ці зміни дозволяють ВРП визначати поріг для тесту на IQ й одночасно встановлюють вимогу, що кандидати повинні набрати не менше 75% балів на іспитах з історії, загального права та спеціалізованого права.

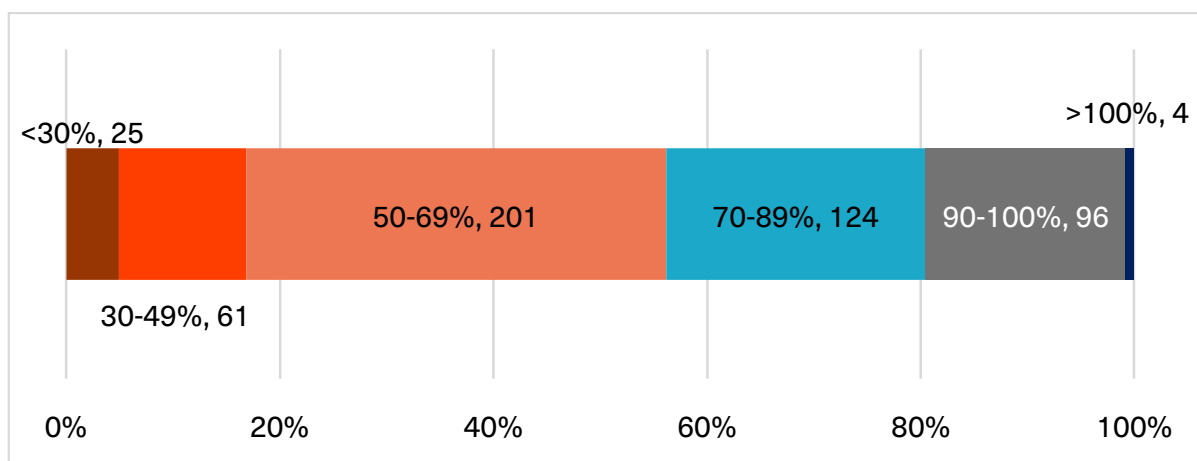
Рисунок 3.6. Нормативна (визначена ВРП) та фактична кількість суддів за типами судів



Джерело: [Звіти](#) Державної судової адміністрації. Довідка: у 2020 році Вища рада правосуддя за підтримки USAID провела дослідження щодо часу, необхідного для розгляду справ. «Нормативна» кількість суддів ґрунтується на цих оцінках

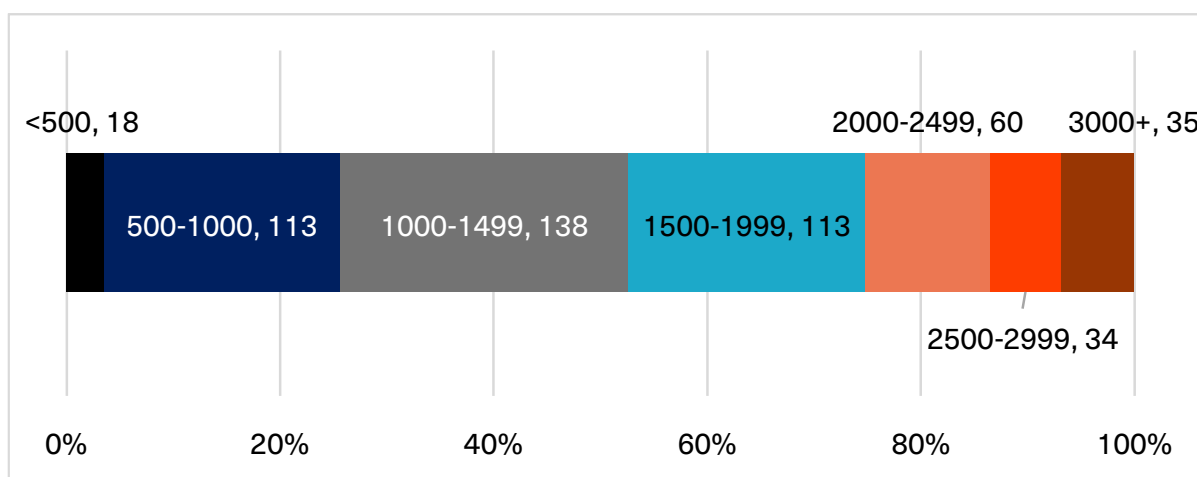
Разом із постійним скороченням кількості суддів, кількість справ залишається значною. Так, у 2023 році до судів надійшло близько **4,5 мільйона** справ та матеріалів, що більше, ніж у 2021 році. Як видно з рисунку 3.7, українські суди недоукомплектовані, а у приблизно чверті з них судді перевантажені.

Рисунок 3.7А. Розподіл судів за кадровим складом відносно нормативів, визначених ВРП



Примітка: 25 судів мають менше 30% від нормативної кількості суддів, 201 суд має 50-69% від нормативної кількості тощо

Рисунок 3.7В. Розподіл судів за кількістю годин на рік, які кожен суддя має присвятити розгляду справ відповідно до нормативів (фактичний час може відрізнятись)



Джерело: [Рада суддів України](#). Примітка: у 129 судах (приблизно чверть від загальної кількості) кожен суддя має витратити на розгляд справ більше, ніж середня кількість робочих годин (~2000 годин на рік)

Зменшенню навантаження на суддів має сприяти ухвалений у січні 2022 року закон «[Про медіацію](#)». Неофіційно медіація існує в Україні доволі давно, але цей закон створив її офіційне підґрунтя. Сподіваємося, що значна кількість справ вирішуватиметься за допомогою медіації, без необхідності розпочинати тривалий і витратний судовий процес.

Верховний Суд

Хоча Верховний Суд повністю «перезавантажили» у 2017-2018 роках, виявилось, що новообрані судді не мають імунітету від корупції. У травні 2023 року агенти НАБУ затримали голову Верховного Суду Всеволода Князева на місці злочину, коли він отримував хабар у розмірі 2,7 мільйона доларів від українського олігарха. Наразі цю справу розглядає Вищий антикорупційний суд. Іншого суддю Верховного Суду звільнили через наявність російського громадянства.

Сьогодні у Верховному Суді працює 156 суддів зі 196 необхідних. У 2023 році Верховний Суд розглянув близько [500](#) справ, що більше, ніж у 2022 році, але приблизно вдвічі менше, ніж у 2021 році. У 2020 році парламент ухвалив [закон](#), який має знизити навантаження на Верховний Суд. Цей закон звужує коло справ, які можуть розглядати судді Верховного Суду (ці справи вже пройшли місцеві й апеляційні суди). Такі справи повинні або встановлювати прецеденти або виправляти рішення судів нижчої інстанції, якщо вони не врахували існуючі прецеденти. Завдяки зниженню кількості справ Верховний Суд зможе зосередитись на своїй основній функції: встановленні прецедентів для судової практики в Україні.

Конституційний Суд

Конституційний Суд надзвичайно [важливий](#), оскільки він не лише тлумачить Конституцію, але й може перевіряти, чи відповідають Конституції певні закони. Тому теоретично він може скасувати будь-яку реформу за допомогою рішення про те, що закон, який запровадив цю реформу, не відповідає Конституції. Так, на початку 2019 року він [скасував](#) кримінальну відповідальність за незаконне збагачення (що автоматично закрило 65 справ про корупцію та підважило роботу НАБУ та САП). Аналогічно, у 2020 році він [суттєво](#) похитнув систему контролю за деклараціями посадових осіб і таким чином всю антикорупційну екосистему. Обидва рішення пізніше були скасовані ухваленням відповідних законів, але питання до доброчесності Конституційного Суду залишаються (наприклад, колишній голова Конституційного

Суду Олександр Тупицький перебуває під санкціями США за корупцію, зараз його розшукує українська правоохоронна система).

В майбутньому Конституційний Суд розглядатиме питання інтеграції України до ЄС і НАТО, повоєнних виборів, реінтеграції окупованих територій тощо. Тому доброчесність та професіоналізм суддів цього суду (яких обирають на 9 років і яких майже неможливо звільнити) надзвичайно важливі. Однак, призначення цих суддів є політичним: 6 суддів призначає Президент, 6 — парламент, і 6 — Конференція суддів. Тому однією з **семи** умов для відкриття переговорів про членство України в ЄС була зміна процедури призначення суддів Конституційного Суду. Їх усе одно призначатимуть політичні інституції, але з числа кандидатів, чию професійність і доброчесність належним чином перевірили та підтвердили.

У грудні 2022 року парламент **змінив** процедуру добору суддів Конституційного Суду. За новими правилами, добирати кандидатів має Дорадча група експертів (ДГЕ). Проте Венеційська комісія надала негативний **висновок** щодо цієї реформи, і Європейська комісія підтримала цей висновок. Зокрема, Венеційська комісія рекомендує запровадити процедури, які унеможливлять саботаж роботи ДГЕ, тобто мати «запасних» членів ДГЕ, спростити процес добору членів ДГЕ парламентом, а також збільшити кількість членів ДГЕ з 6 до 7, щоб уникнути «нічиїх» під час голосування. Це має щоб зробити процес добору суддів Конституційного Суду прозорим для громадянського суспільства й забезпечити, щоб кандидати, яких не схвалила ДГЕ, не потрапили до Суду.

Відповідно до цих рекомендацій у 2023 році парламент **змінив** процедуру конкурсу так, щоб члени Консультативної експертної **групи**, призначені Венеційською комісією або міжнародними організаціями, мали вирішальний голос під час добору кандидатів. У березні 2024 року розпочався конкурс на 5 вакантних посад у суді. З того часу були призначені два судді, й один суддя подав у відставку через закінчення терміну служби, тому чотири вакансії залишаються.

Цифровізація

Судова система, як і інші гілки української влади, проходить процес **цифровізації**. Так, нещодавно всі учасники судових процесів (адвокати, нотаріуси, судові виконавці, судові експерти тощо) були зобов'язані створити власні електронні кабінети в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі (ЄСІТС). Інші учасники процесів (наприклад, підприємства) можуть реєструватися в цій системі добровільно. Після повного

розгортання цієї системи будуть цифровізовані обмін документами, збір даних, управління людьми, активами тощо.

Система мала запрацювати на початку 2019 року. Однак виявилось, що для цього потрібно набагато більше людських і матеріальних ресурсів, ніж було передбачено спочатку. Тому в 2021 році парламент дозволив поетапне розгортання системи. План цифровізації судової системи України передбачає її завершення до кінця 2027 року, проте відповідальний заступник голови Державної судової адміністрації має намір прискорити впровадження системи: переглянути її функціональні можливості, залучити більше ІТ-фахівців до державного підприємства, яке розробляє систему, та інтегрувати її із застосунком Дія.

Міжнародна співпраця

У травні 2022 року парламент ухвалив закон про співпрацю України з Міжнародним кримінальним судом (МКС). Закон визначає процедури передачі справ до МКС, підтримку діяльності МКС Україною, операції МКС в Україні тощо. У серпні 2024 року Україна ратифікувала Римський статут, який підписала ще в 2000 році. Однак закон про ратифікацію містить застереження, згідно з яким МКС не може розслідувати справи проти українських військових протягом наступних семи років. Це було зроблено для мінімізації ризику використання МКС Росією проти української армії. Водночас, ратифікація вигідна для України, оскільки вона дасть змогу розслідувати російські воєнні злочини в Україні й потенційно покарати злочинців. Крім того, ратифікація Статуту є однією з умов інтеграції України до ЄС.

У жовтні 2022 року Україна приєдналася до Європейської організації публічного права, що має сприяти узгодженню законодавства України та ЄС. Водночас Україна ратифікувала Конвенцію про вибір суду та внесла відповідні зміни до національного законодавства. Це має спростити для українського бізнесу використання іноземних судів та міжнародне визнання українських судових рішень.

Що далі?

Подальші заходи з реформування правоохоронних органів містяться в Програмі «Ukraine Facility», пріоритетних реформах для України за версією G7, рекомендаціях ОЕСР, рекомендаціях GRECO та в Стратегічному плані реформування органів правопорядку України. У багатьох аспектах ці документи збігаються. Загалом ідеться

про забезпечення доброчесності й незалежності суддів і прокурорів, більшу прозорість, підзвітність і цифровізацію системи.

Так, Європейська комісія [рекомендує](#) Україні у 2025 році «впровадити прозорі та засновані на заслугах процедури набору та добору на керівні посади в центральних і обласних підрозділах Національної поліції та Державного бюро розслідувань (ДБР) з реальним залученням незалежних експертів, а також із впровадженням сильних дисциплінарних і антикорупційних правил, пристосованих до місцевих умов і спрямованих на подолання реальних корупційних ризиків».

Для прокуратури [огляд реформи](#) рекомендує такі зміни. По-перше, необхідно збільшити незалежність Генерального прокурора, залишивши в законі лише декілька чітко визначених підстав для його звільнення. Водночас потрібно впровадити конкурентну процедуру добору Генерального прокурора. По-друге, просування прокурорів кар'єрними сходами має бути засноване лише на заслугах, наприклад, за результатами незалежної оцінки. Це також підвищить незалежність прокурорів. По-третє, для зменшення корупційних ризиків потрібно розподіляти справи між прокурорами випадковим чином з урахуванням їхньої кваліфікації (цей механізм був у [стратегії](#) розвитку прокуратури на 2021-2022 роки, але його так і не запровадили). По-четверте, потрібно вдосконалити процедуру дисциплінарного провадження проти прокурорів з урахуванням рекомендацій [дослідження](#) Ради Європи (план України передбачає ухвалення закону про збільшення спроможності й повноважень Дисциплінарної комісії для прокурорів).

[Ukraine Facility](#) та звіт ЄС—Україна приділяють найбільшу увагу судовій та правоохоронній системі. Звіт ЄС—Україна застосовує ширший підхід — він охоплює права людини, юридичну освіту, реформу адвокатури тощо. Натомість Ukraine Facility фокусується на кількох конкретних заходах:

- запровадити періодичну оцінку ефективності роботи суддів та прокурорів; змінити закон про декларації суддів для підвищення прозорості їхніх активів і доходів;
- розглянути 2300 незавершених дисциплінарних справ щодо суддів до кінця 2025 року;
- ухвалити [закон](#) про виконання судових рішень; втілити [стратегію](#) і [план дій](#) з покращення виконання судових рішень; запустити систему збору даних щодо виконання судових рішень та оновлену ІТ-систему правосуддя;

- створити новий Вищий адміністративний суд;
- завершити оцінку принаймні 1000 суддів, заповнити щонайменше 440 вакансій суддів (у 2025 році ВККС [планує](#) продовжити конкурси на 1800 вакансій у місцевих судах, 550 вакансій в апеляційних судах та 25 вакансій у ВАКС);
- ухвалити закон, що формально [запровадить](#) дистанційні судові засідання та врегулює їхні процедурні аспекти;
- запровадити нову систему електронного управління справами в кримінальному судочинстві замість Єдиного реєстру досудових розслідувань;
- провести IT-аудит IT-систем судів, ухвалити дорожню карту й розпочати модернізацію цієї системи, включно з новою системою управління справами;
- ухвалити закон про адвокатуру, що забезпечить більшу прозорість, самоврядування та доброчесність у роботі адвокатів.

Ці зміни вимагають не лише ухвалення нових законодавчих актів, але й значних ресурсів, адже оцінити тисячі кандидатів на посади суддів — непросте завдання. Крім того, оскільки ВРП не працювала близько двох років, накопичилася значна кількість дисциплінарних справ проти суддів.

Велика кількість вакансій у судовій системі призводить до високого навантаження на суддів та персонал судів. Однак навряд чи доцільно пришвидшувати атестацію суддів на шкоду якості. В ідеалі кінцевою метою судової та правоохоронної реформи має бути те, що антикорупційна інфраструктура стане непотрібною, оскільки корупційні дії розслідуватимуть і каратимуть «звичайні» поліція, прокуратура й суди. Звісно, наразі це доволі віддалена мета, але важливо рухатися в правильному напрямку.

Докладніше про прогрес реформ у сфері правосуддя в Україні можна прочитати у [«тіньовому звіті»](#) організації [«Pravo Justice»](#)

4/МОНЕТАРНА ПОЛІТИКА І БАНКІВСЬКИЙ СЕКТОР

Банківська система України вистояла на початку повномасштабного російського вторгнення в лютому 2022 року й через три роки великої війни залишається стійкою і здобуває міжнародне [визнання](#). Ця стійкість була б неможливою без реформ попередніх років, які заклали міцний фундамент для надійного банківського сектору.

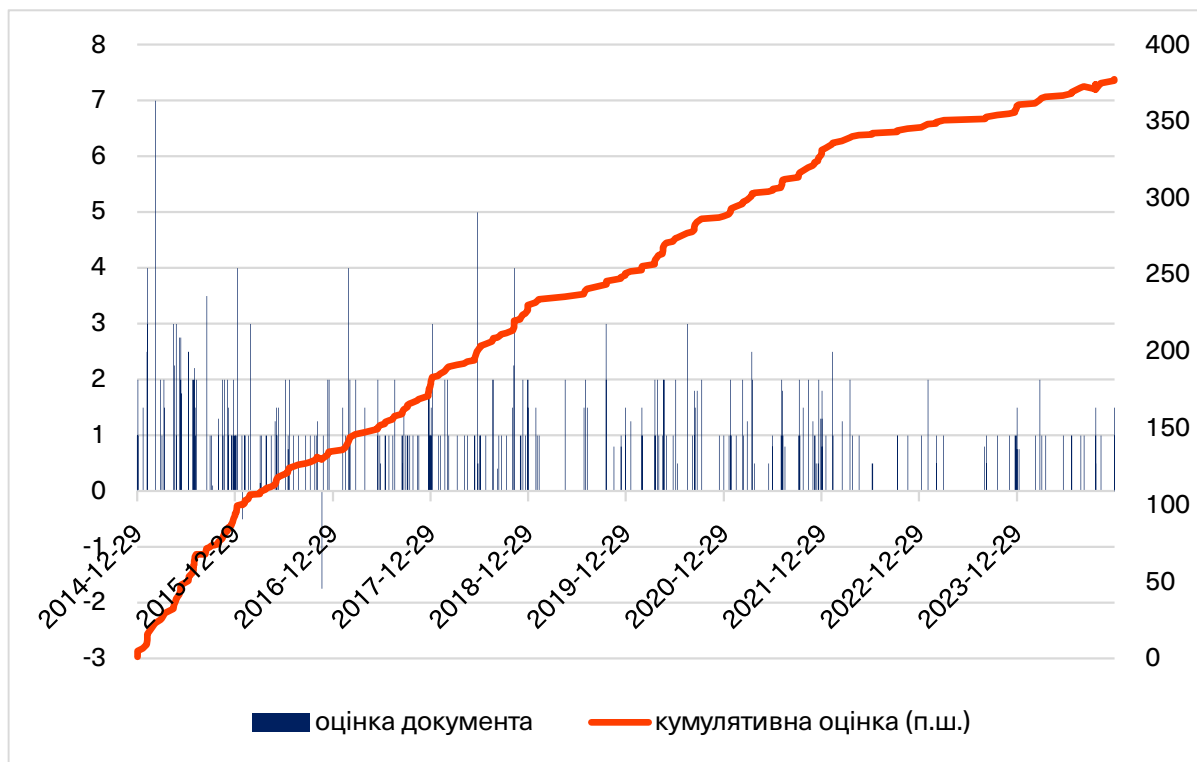
До 2019 року

Після Революції Гідності банківська система України позбулася «спадщини» 1990-х та значно модернізувалася.

По-перше, Національний банк України (НБУ) пройшов процес інституційного вдосконалення та внутрішніх трансформацій. У 1990-х НБУ працював під контролем уряду (Міністерства фінансів) та парламенту, що призвело до численних криз і високої інфляції. [Зміни](#) до закону «Про Національний банк України» від 2015 року посилили незалежність установи, чітко визначили її мандат і захистили від політичного та іншого неправомірного впливу.

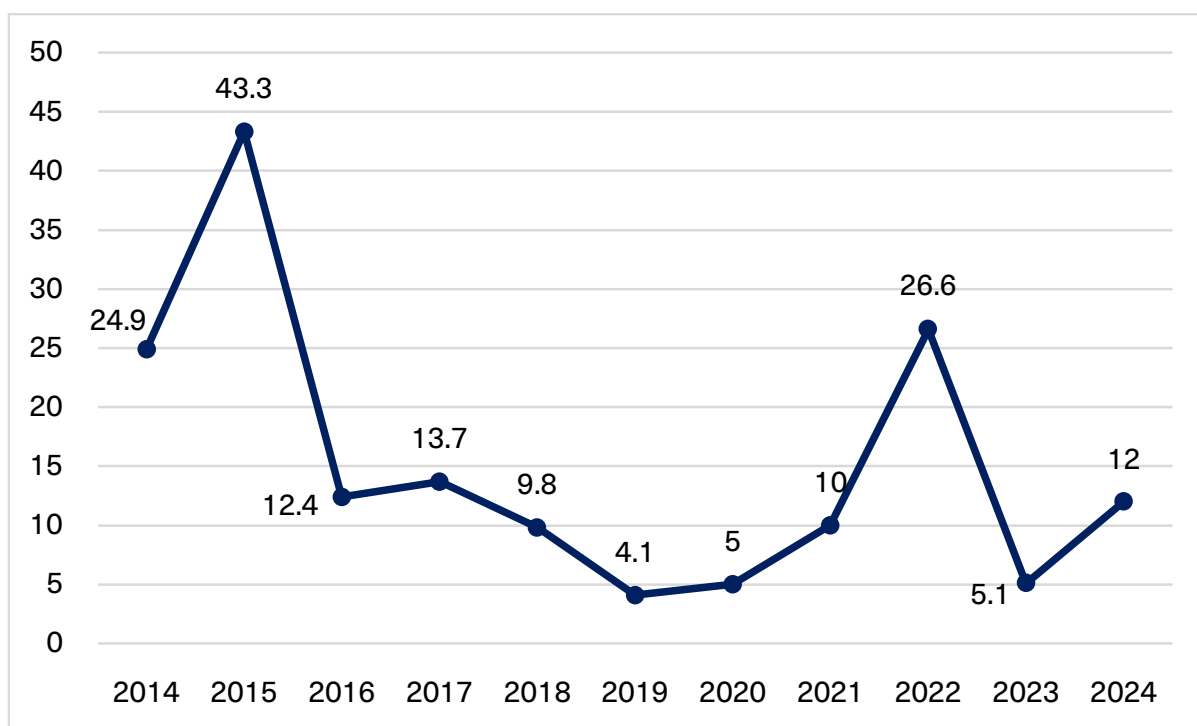
По-друге, у 2016 році НБУ запровадив [інфляційне таргетування](#) та гнучкий обмінний курс замість нежиттєздатної політики фіксованого курсу. Це сприяло підвищенню стабільності й здатності до поглинання шоків, унаслідок чого Україна досягла цільового рівня інфляції $5\% \pm 1\%$ у 2019-2020 роках.

Рисунок 4.1. Реформи у монетарній політиці та банківському секторі в 2015-2024 роках, дані Індексу реформ



Примітка. Кумулятивна оцінка — це сума оцінок подій. Оцінки подій отримані з опитувань експертів Індексу реформ

Рисунок 4.2. Інфляція в Україні, грудень до грудня, %

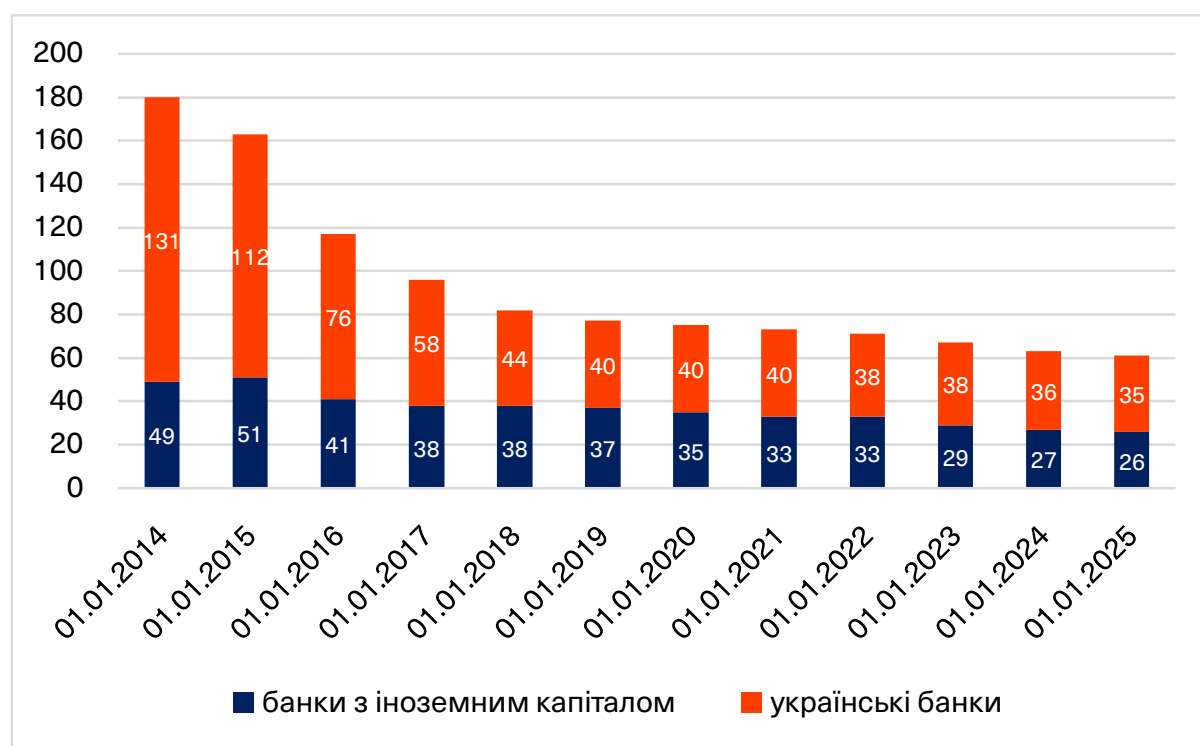


Джерело: НБУ

По-третє, НБУ запровадив нові системи управління ризиками та макропруденційні інструменти для зниження ризиків банкрутства банків. Центральний банк реформував банківський сектор: підвищив прозорість банків і їхню капіталізацію, ліквідував нежиттєздатні установи (рис. 4.3) та націоналізував найбільший приватний банк в Україні — ПриватБанк, незважаючи на високі витрати. Банківський сектор є однією з небагатьох сфер в Україні, де правила не лише ухвалені, а й належним чином виконуються. Це принесло вагомі результати: як у часи пандемії COVID-19, так і під час повномасштабного російського вторгнення банківської кризи не відбулося, тоді як попередні економічні кризи мали значний негативний вплив на банки.

Структурні реформи забезпечили надійність процесу ухвалення політичних рішень, завдяки чому рішення з монетарної політики наразі ухвалюються прозоро та з дотриманням принципу підзвітності.

Рисунок 4.3. Кількість банків в Україні за типом власності



Джерело: НБУ

По-четверте, в рамках розвитку електронного врядування НБУ впровадив електронну систему «BankID» для безпечної дистанційної ідентифікації фізичних та юридичних осіб під час доступу до послуг державного управління в режимі онлайн, а також надав можливість банкам використовувати електронні підписи.

Реформи у 2019-2024 роках

Після 2019 року центробанк зосередив свої реформаторські зусилля на інституційному розвитку, підтриманні макроекономічної стабільності, розвитку ринку фінансових послуг і цифровій трансформації.

Реформування ринку небанківських фінансових послуг

Україна трансформувала інші сектори своєї фінансової системи за лекалами реформи банківського сектору для підвищення прозорості, ефективності та відповідності міжнародним стандартам, зокрема з огляду на європейську інтеграцію.

У липні 2020 року Верховна Рада ухвалила закон про «[спліт](#)». В результаті Національну комісію з регулювання ринку фінансових послуг ліквідували, а її регуляторні повноваження розподілили між НБУ та Національною комісією з цінних паперів і фондового ринку (НКЦПФР). Таким чином Україна перейшла від секторальної до інституційної моделі регулювання ринку фінансових послуг. Повноваження Нацбанку у сфері регулювання та нагляду за небанківським сектором охоплюють страхові компанії, лізингові та факторингові компанії, кредитні спілки, ломбарди й інші фінансові установи.

Одночасно з регулятивними змінами центральний банк трансформувався для ефективної взаємодії зі своїми новими «підопічними». У ньому створили спеціалізовані відділи, як-от Департамент методології регулювання діяльності небанківських фінансових установ та Департамент нагляду за ринком небанківських фінансових послуг. Інші департаменти (наприклад, ліцензування, фінансового моніторингу тощо) отримали додаткові функції, пов'язані з небанківським фінансовим сектором.

Реформа ринку небанківських фінансових послуг передбачає фундаментальну зміну регулювання та нагляду за учасниками ринку. Подібно до банківського сектору, НБУ застосовує превентивний підхід, тобто раннє втручання й коригувальні заходи замість каральних дій. Центробанк наглядає за учасниками ринку на основі оцінки ризиків, враховуючи їхню суспільну значущість, розмір компанії, бізнес-модель та індивідуальний рівень ризику.

З 2021 по 2023 роки Верховна Рада за підтримки міжнародних партнерів радикально оновила «правила гри» для учасників фінансового ринку: ухвалила закони «[Про фінансові послуги та фінансові компанії](#)», «[Про страхування](#)» та «[Про кредитні спілки](#)».

Для впровадження норм цих законів затверджено низку підзаконних актів, більшість із яких набули чинності в 2024 році.

Ці регуляції посилили вимоги до прозорості структури власності, корпоративного управління та доброчесної поведінки учасників ринку. Деякі вимоги, які центральний банк застосовує до небанківських фінансових установ, аналогічні до тих, що раніше впровадили для банків. Це стосується процедур входження на ринок — реєстрації та ліцензування, вимог до ділової репутації власників істотної участі та керівництва, стандартів корпоративного управління, ринкової поведінки та захисту прав споживачів.

Регулювання діяльності страхових компаній та кредитних спілок суттєво оновили, оскільки закони, що регулюють ці сфери, ухвалили ще в 1990-х роках, і на сьогодні вони застаріли. Регуляторні зміни впроваджують орієнтований на споживача підхід, забезпечують прозорість і доброчесність постачальників фінансових послуг, а також узгодження з міжнародними, зокрема європейськими, практиками (так, нещодавно парламент [ухвалив](#) європейські норми для автострахування).

Замість понад 50 видів страхування запроваджено 23 його класи (5 класів страхування життя та 18 класів страхування ризиків). Відповідно замість отримання ліцензії на окремі види страхування страховик може отримати ліцензію на клас страхування, який охоплює декілька його видів. Страхова компанія може змінювати обсяг своєї ліцензії — додавати нові або вилучати класи з неї. Водночас компаніям заборонено поєднувати надання послуг зі страхування життя та інших видів страхування. Для реєстрації страхова компанія повинна надати трирічний бізнес-план, а НБУ затверджує керівників страхових компаній та осіб, відповідальних за основні функції, задля забезпечення їхньої професійної придатності та ділової репутації.

Аналогічно до приведення регулювання у відповідність із європейськими стандартами реформували й [кредитні спілки](#). Кредитним спілкам дозволили отримувати прибуток та надавати нові види послуг. Залежно від типу ліцензії (спрощена або стандартна) кредитна спілка може лише видавати кредити готівкою чи банківськими металами, а також залучати кошти та банківські метали на депозит. За окремою заявкою в ліцензію можна внести надання гарантій або платіжних послуг (за винятком операцій з електронними грошима), а на підставі окремої ліцензії кредитна спілка може здійснювати обмін валют та/або валютні перекази без відкриття рахунку.

Однією з головних новацій стало розширення доступності кредитних спілок. Раніше членами кредитних спілок могли бути лише фізичні особи. Тепер членами можуть

стати фізичні особи—підприємці та деякі види юридичних осіб (фермерські господарства, кооперативи, первинні або місцеві профспілки, релігійні організації, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків та мікропідприємства).

Новий закон удосконалює систему управління кредитними спілками: визначає загальні вимоги (які раніше були відсутні), запроваджує зміни до процедури проведення загальних зборів (наприклад, дозволяє проводити засідання в режимі відеоконференції) та вимагає створення системи внутрішнього контролю (управління ризиками, комплаєнс, внутрішній аудит).

Захист прав споживачів став одним із ключових напрямків реформування фінансового ринку в цей період. У цій сфері НБУ почав працювати за трьома основними напрямками: розгляд звернень громадян, встановлення вимог до фінансових установ та моніторинг дотримання законодавства, особливо у сфері реклами фінансових послуг. Всі фінансові установи зобов'язані надавати достовірну, повну та чітку інформацію про послуги, які вони надають, та їхню ціну на своїх вебсайтах без маніпуляцій або ускладнення розуміння для споживачів. Нав'язування додаткових послуг заборонено. За порушення правил надання фінансових послуг фінансові установи можуть бути оштрафовані.

Спершу реформа передбачала запровадження інституту фінансового омбудсмена — посередника для забезпечення позасудового вирішення спорів. Проте цей законопроект відкликали, й сьогодні цю роль ефективно виконує Управління захисту прав споживачів фінансових послуг НБУ.

Реформи воєнного часу

Повномасштабна війна змусила центральний банк вжити негайних [заходів](#) для підтримання стабільної роботи фінансової системи, подолання паніки та збереження довіри громадськості.

24 лютого НБУ терміново запровадив низку обмежень для роботи банківської системи під час воєнного стану. Регулятор призупинив роботу валютного ринку, запровадив мораторій на здійснення транскордонних валютних платежів, обмежив зняття готівки до 100 тис. грн, але безготівкові операції залишилися без обмежень. Відділення банків продовжили працювати там, де це було безпечно, та поповнювати запас готівки в банкоматах за потребою. Крім того, банкам надали певні пільги, зокрема скасували штрафи за порушення вимог щодо резервів та несвоєчасне подання звітності, якщо це

сталосся після початку повномасштабного вторгнення. Подібні заходи поширювалися й на роботу небанківського фінансового ринку.

Монетарна політика

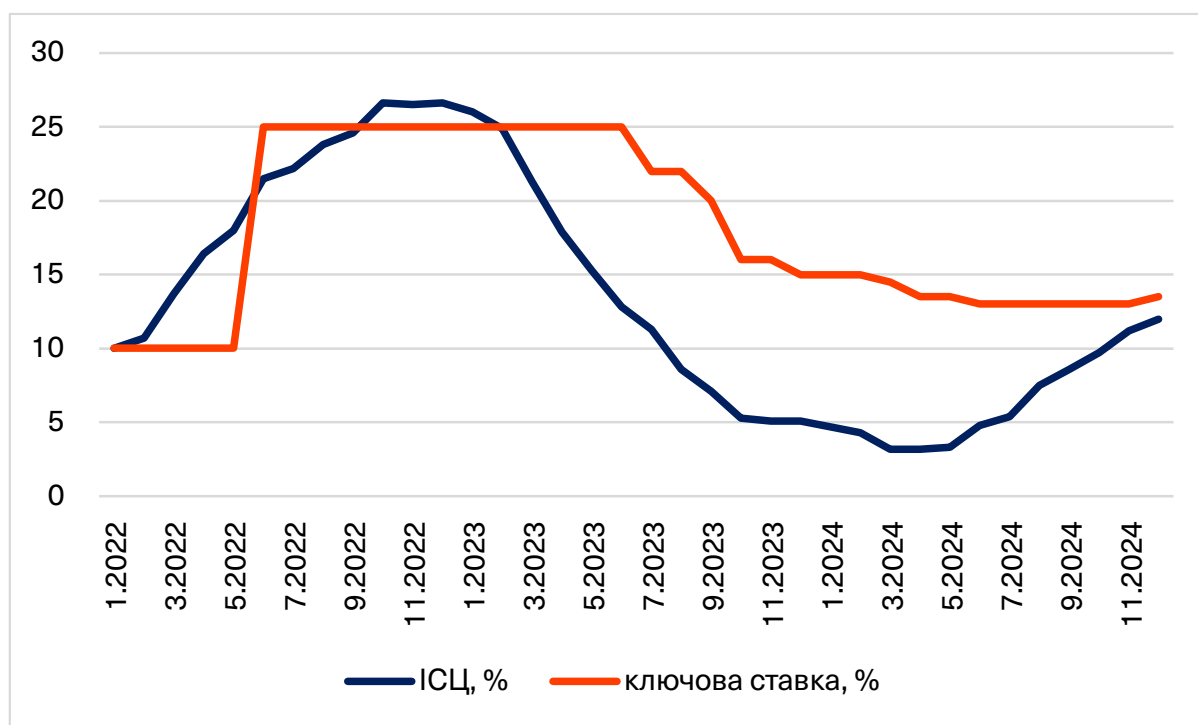
У квітні 2022 року Рада НБУ затвердила Основні [засади](#) грошово-кредитної політики на період воєнного стану. Висока економічна й політична невизначеність через активні бойові дії унеможливила продовження політики інфляційного таргетування та плаваючого обмінного курсу. Тому в цьому документі НБУ заявив, що під час війни він відмовляється від інфляційного таргетування, використання ключової процентної ставки як основного інструменту грошово-кредитної політики для зниження інфляції, а також від публікації власних макроекономічних прогнозів.

Спершу НБУ підтримував облікову ставку на рівні 10%, але у червні 2022 року підвищив її до 25% річних. Таким чином НБУ протидіяв інфляції, оскільки протягом 2022 року як екстраординарний захід центробанк фінансував видатки уряду. Центральний банк утримував ключову ставку на рівні 25% понад рік і почав поступово її знижувати в липні 2023 року через стрімке уповільнення інфляції та стабілізацію валютного ринку. НБУ планує повернутися до інфляційного таргетування й скасувати адміністративні обмеження на валютному ринку, коли дозволять умови — це зобов'язання в рамках Механізму розширеного фінансування МВФ.

Одночасно з адаптацією економіки до роботи в умовах воєнного стану центральний банк поступово повертався до впровадження монетарної політики подібної до політики мирного часу, але з урахуванням воєнних ризиків та необхідності забезпечення економічного відновлення.

З початку повномасштабного вторгнення Україна отримує значне фінансування від міжнародних партнерів у вигляді грантів та позик (рис. 4.5), оскільки податкові надходження різко скоротилися. Водночас, зважаючи на значні потреби у фінансуванні воєнних зусиль, які неможливо покрити зовнішніми коштами, та відсутність внутрішніх фіскальних можливостей, Верховна Рада ухвалила зміни до законодавства, що дозволили НБУ фінансувати державний бюджет шляхом купівлі державних облігацій у Міністерства фінансів під час воєнного стану. У 2022 році НБУ надав урядові 400 мільярдів гривень і став одним із найбільших внутрішніх кредиторів. У вересні 2024 року НБУ володів близько 40% внутрішніх боргових облігацій (рис. 4.6), і це не рекорд для України. Міністерство фінансів погашатиме ці борги до 2050-х років.

Рисунок 4.4. Ключова ставка НБУ та індекс споживчих цін у 2022-2024 роках, %



Джерело: НБУ

У 2014-2015 роках, на початку російського вторгнення, НБУ також змушений був фінансувати бюджет. Країна заплатила за це підвищеною інфляцією — 49% у 2015 році та 20% у 2022 році. У 2023 та 2024 роках НБУ не вдавався до прямого фінансування бюджету. Є сподівання, що Україна отримає достатню зовнішню підтримку, щоб зберегти цю ситуацію, оскільки друк грошей значно посилив би економічні виклики. Щоб запобігти цьому, по-перше, уряд працює над залученням зовнішнього фінансування й виконує зобов'язання щодо реформ. По-друге, він розробляє [політику](#) зі збільшення бюджетних надходжень, як це передбачено в Національній стратегії доходів до 2030 року.

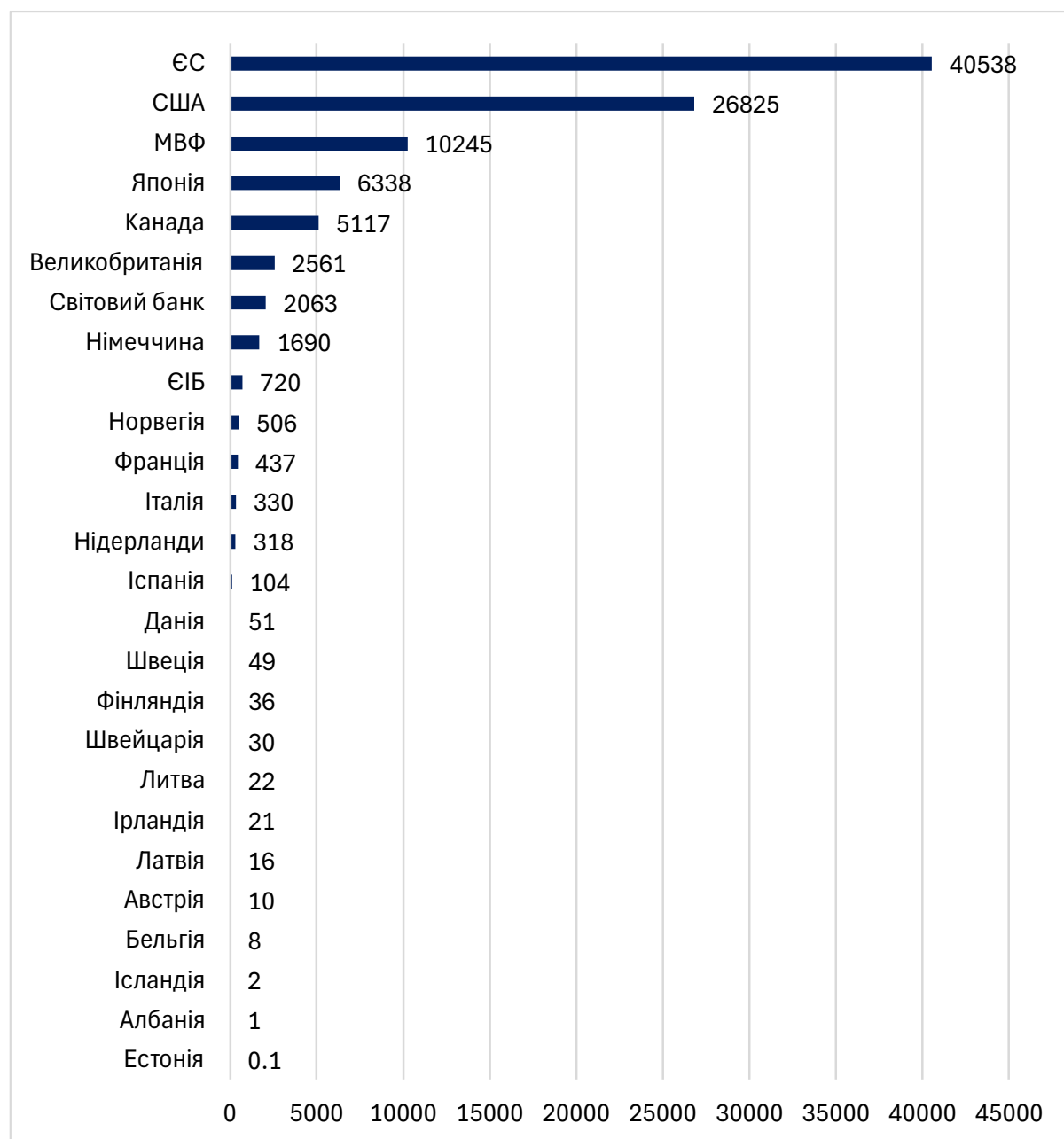
Валютне регулювання

Для стабілізації ситуації НБУ вдався до адміністративних обмежень валютних операцій та руху капіталу. В день повномасштабного вторгнення центральний банк зафіксував офіційний курс на рівні 29,25 грн за 1 долар США та підтримував його жорсткими валютними обмеженнями, щоб запобігти швидкій девальвації національної валюти.

Спершу НБУ повністю заборонив, а пізніше обмежив зняття готівки в іноземній валюті, запровадив обмеження на купівлю віртуальних активів і встановив ліміти на закордонні

операції з придбання цінних паперів. Крім того, Кабінет Міністрів затвердив перелік товарів критичного імпорту, для придбання яких імпортери могли купувати іноземну валюту. Цей список постійно оновлювався й розширювався, поки його скасували. Залишився лише перелік послуг, імпорту яких дозволено.

Рисунок 4.5. Зовнішнє фінансування загального фонду бюджету в 2022-2024 роках, млн дол. США

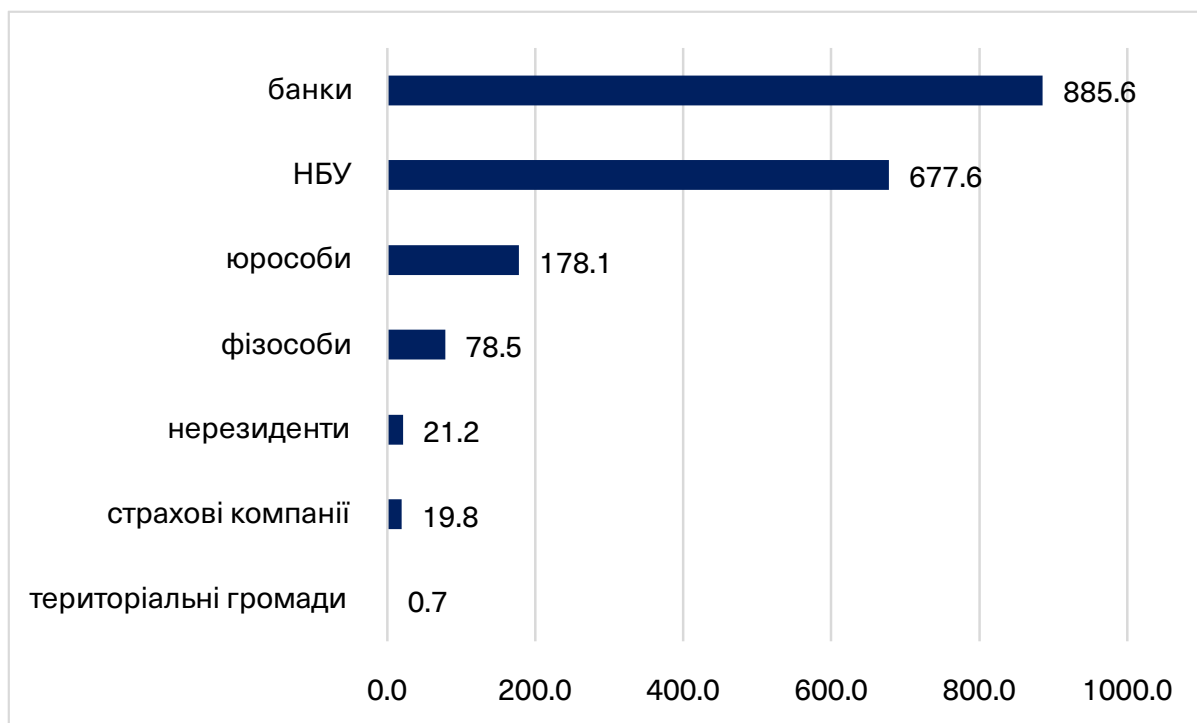


Джерело: Міністерство фінансів

Поступово НБУ послаблював обмеження відповідно до зміни ситуації та стану економіки. Так, 21 липня 2022 року НБУ девальвував гривню на 25% та зафіксував

обмінний курс на рівні 36,57 грн за 1 долар США. Крім того, НБУ дозволив безготівкову купівлю валюти фізичним особам, у яких є строкові депозити, а наприкінці серпня 2022 року скасував заборону онлайн-купівлі валюти в банках.

Рисунок 4.6. ОВДП в обігу, номінальна сума на 01.01.2025, млрд грн



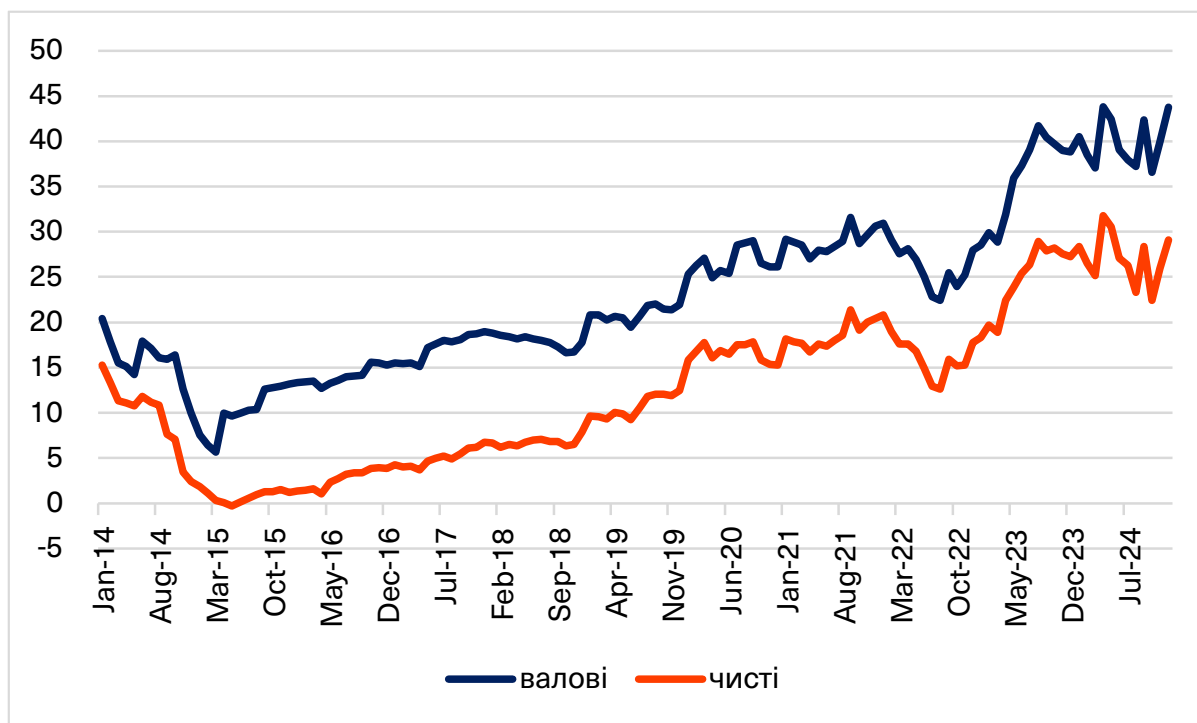
Джерело: [НБУ](#)

Значним кроком з повернення до ринкових інструментів стало [запровадження](#) в жовтні 2023 року керованого плаваючого обмінного курсу, що встановлюється відповідно до ситуації на міжбанківському валютному ринку. НБУ дозволяє курсу рухатися, але згладжує його коливання. З 1 грудня 2023 року знято всі обмеження на продаж готівкової іноземної валюти населенню задля зменшення розриву між готівковим і безготівковим курсами та стабілізації курсових очікувань.

Повернення до гнучкості обмінного курсу не було б можливим без накопичення достатніх міжнародних резервів. У 2023 році міжнародні резерви України виросли на 42% і перевищили 40,5 млрд доларів США. Таке накопичення резервів стало можливим завдяки фінансовій допомозі від іноземних партнерів (Європейського Союзу, багатостороннього донорського трастового фонду Світового банку, МВФ).

На початку квітня 2024 року обсяг резервів досяг рекордного рівня — 43,8 мільярда доларів США. Сьогодні валютні резерви все ще значні, проте вони поступово знижуються, оскільки НБУ використовує їх для підтримання обмінного курсу.

Рисунок 4.7. Міжнародні резерви НБУ, млрд дол. США в еквіваленті



Джерело: НБУ

Мінімізація російського впливу на фінансову систему України

Окремий набір обмежень стосувався взаємодії з країною-агресором. НБУ заборонив операції з російськими фізичними та юридичними особами й посилив обмеження операцій з контрагентами, пов'язаними з Росією, які діяли до 24 лютого 2022 року. Для них можливими залишилися лише операції на підтримку Збройних Сил України. Крім того, НБУ дозволив скасування ліцензій представництв російських банків під час воєнного стану, заборонив резидентам Росії брати участь в управлінні банками в Україні та відмовив у наданні незабезпеченого рефінансування банкам із російськими акціонерами.

Уже 25 лютого 2022 року регулятор ухвалив постанову, що дозволяла ліквідувати підконтрольні Росії банки. Наступного дня Національний банк відкликав ліцензії та ліквідував контрольовані росіянами Міжнародний резервний банк (на 100% належав

державному «Сбербанку Росії») та Промінвестбанк (на 99,77% належав державній корпорації «ВЕБ.РФ»).

У травні 2022 року Рада національної безпеки і оборони ухвалила рішення конфіскувати активи цих банків через їхню належність російським державним структурам. Хоча процес передачі цих активів державі був досить тривалим, зрештою кошти спрямували на задоволення вимог кредиторів цих банків і фінансування української армії. Станом на травень 2024 року Фонд гарантування вкладів фізичних осіб продав активи цих банків на суму 43 мільярди гривень.

Проблему системно важливого російського «Sense bank» (до грудня 2022 року відомого як «Альфа-Банк») вирішили інакше. У лютому 2022 року ЄС наклав санкції на його власників — Михайла Фрідмана та Петра Авена. Тим часом НБУ позбавив їх права голосу та призначив управителя банку. Пізніше парламент ухвалив закони про виведення системно важливих банків з ринку під час воєнного стану та про особливості виведення з ринку банків, які належать підсанкційним особам, що дозволило націоналізувати банк у липні 2023 року. Після війни регулятор планує приватизувати цей банк разом із кількома іншими.

Цифрова трансформація фінансової системи

З 2019 року Україна досягла значного прогресу в цифровій трансформації своєї фінансової системи. Банки активно розвивають мобільні застосунки та розширюють функціонал онлайн-банкінгу, запроваджують нові цифрові сервіси, доступні будь-де у світі.

Учасники ринку активно розвивають фінтех-екосистему в Україні. Щоб створити рамку для цього розвитку, український парламент ухвалив закони [про віртуальні активи](#) та [про платіжні послуги](#). Останній визначає чіткий порядок надання платіжних послуг, порядок проведення платіжних операцій, принципи функціонування платіжних систем та нагляд за платіжною інфраструктурою в Україні. Він також регулює емісію та використання електронних грошей в Україні та встановлює права, обов'язки й відповідальність учасників платіжного ринку.

Емітентами електронних грошей та операторами електронних гаманців можуть бути не лише банки, а й інші постачальники платіжних послуг, які отримали відповідну ліцензію (наприклад, поштові оператори). Такі гаманці дають змогу здійснювати миттєві платежі, перекази коштів як в Україні, так і за кордоном, а також оплачувати комунальні послуги.

Україна [запровадила](#) концепцію відкритого банкінгу — надання за згодою клієнтів постійного доступу до їхніх рахунків та фінансової інформації іншим постачальникам платіжних послуг, що, як очікується, сприятиме розвитку нових сервісів (застосунків). Завдяки цьому можна буде швидко, безпечно та ефективно обмінюватися інформацією в мережі банків та інших постачальників платіжних послуг.

Війна не завадила розвитку безготівкової економіки. [За даними НБУ](#), у 2023 році частка безготівкових операцій із використанням платіжних карток досягла 65%, що на 4 в.п. більше, ніж у довоєнному 2021 році. А з квітня 2023 року НБУ [запустив](#) нове покоління Системи електронних платежів (СЄП НБУ), яка працює цілодобово на основі міжнародного стандарту ISO 20022. Це означає, що міжбанківські транзакції здійснюються 24 години на добу 7 днів на тиждень без перерви між календарними днями. Значення цієї події можна порівняти із впровадженням самої СЄП у 1993 році.

Подальший розвиток фінансового сектору

Деякі з майбутніх змін визначені в планах зобов'язань, які Україна ставить перед собою для продовження отримання фінансової допомоги від міжнародних партнерів.

Хоча обмеження руху капіталу залишаються чинними, й НБУ обережно ставиться до їх послаблення, для підтримання довіри до фінансової системи Нацбанку необхідно розробити й опублікувати оновлені стратегії та дорожні карти із конкретними кроками та можливими термінами повернення до ринкових регуляторних інструментів. А з урахуванням євроінтеграційного вектора розвитку України НБУ планує прив'язати гривню до євро замість долара США.

Після стабілізації ринку вкрай важливо зменшити частку держави в банківському секторі. Наразі державні банки володіють понад 50% чистих активів сектора та понад 60% депозитів домогосподарств. Державні банки, як-от «ПриватБанк», «Укргазбанк» та «Sense Bank», мають бути приватизовані.

Не менш важливим є відновлення фінансової системи після війни. Одним із необхідних для цього кроків є розробка плану зі зменшення обсягу проблемних кредитів (NPL). [Частка непрацюючих кредитів в українських банках](#) поступово знижувалася — з 56% у 2018 році до 26,7% перед початком повномасштабного вторгнення. Після початку війни здатність позичальників виплачувати борги стрімко знизилася, а частка NPL досягла 39,3% у серпні 2023 року (втім, до кінця 2024 року вона знизилася до 30%). При цьому більшість таких кредитів припадає на державні банки. Для зниження частки

непрацюючих кредитів **доцільно** було б поєднати децентралізований підхід (який українські банки успішно використовували після кризи 2008 року) з певними елементами централізації, наприклад, створенням «поганого банку». Остаточне рішення залежатиме від масштабу руйнувань після закінчення війни.

Також необхідно продовжувати роботу на ринку небанківських фінансових послуг, насамперед у сегменті страхування. Особливу увагу слід приділяти страхуванню воєнних ризиків. Адже зважаючи на надзвичайно високі потреби України у фінансуванні, стійкість банківської системи та фінансового сектору загалом є критично важливою для виживання та відновлення країни.

5/ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ

Проблеми в галузі управління державними фінансами до 2014 року були надзвичайно **глибокими**: відсутність фіскальних правил, де-факто **проциклічна** фіскальна політика (в часи економічної кризи уряд мусив скорочувати видатки, а під час економічного зростання підвищував їх, тобто політика уряду замість згладжування криз сприяла їхньому поглибленню), регресивне оподаткування (оскільки олігархічні групи могли отримати податкові пільги), неефективне та непрозоре використання державних коштів, зокрема й через корупцію.

Реформи у галузі фіскальної політики з 2014 року можна поділити на декілька великих взаємопов'язаних блоків. По-перше, це подовження горизонту державної політики (запровадження середньострокового бюджетного планування) та початок *практичного* запровадження програмного бюджетування із чітко визначеними цілями політики та мониторингом їх досягнення (на законодавчому рівні воно існує вже понад 20 років). По-друге, підвищення податкових та митних надходжень через покращення адміністрування, зниження обсягу податкових пільг та скорочення можливостей ухилятися від податків, зокрема приєднання до світової ініціативи з боротьби з розмиванням бази оподаткування й виведенням прибутку з-під оподаткування (BEPS). Водночас були знижені ставки деяких податків (найбільше ЄСВ) та скорочена кількість податків.

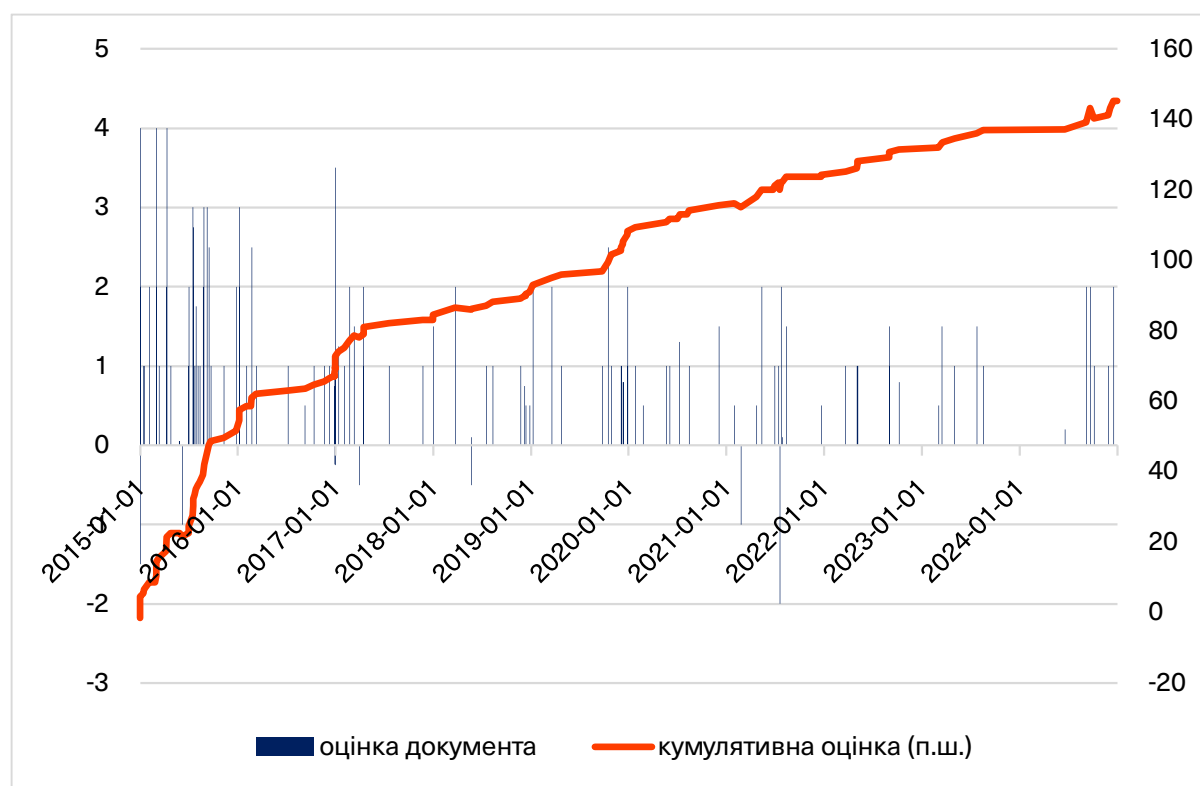
По-третє, більш ефективне використання бюджетних коштів, зокрема реформа публічних закупівель, про що йдеться нижче, медична реформа (розділ 14), реформування енергетичного ринку (розділ 7), системи соціальної підтримки (розділ 12), державних підприємств (розділ 11) та ін. Більш ефективному використанню коштів платників податків сприяє й значне підвищення прозорості публічних витрат — відкриття докладної інформації про бюджет і видатки розпорядників бюджетних коштів, запровадження оглядів витрат, а також розширення повноважень та підвищення незалежності Рахункової палати. Крім того, з 2014 року Україна підвищує якість управління державним боргом.

Усі ці реформи відбуваються за значної підтримки громадянського суспільства та міжнародних партнерів (наприклад, багаторічний проєкт [Єврокомісії](#) з поліпшення управління державними фінансами, схожий [проєкт](#) Світового банку, підтримка впровадження системи Prozorro та Prozorro.Продажі низкою донорів).

Незважаючи на значний прогрес, Україні в наступні кілька років належить зробити ще багато для підвищення якості управління державними фінансами, зокрема в рамках програми МВФ та Ukraine Facility.

Зрозуміло, що публічні фінанси тісно пов'язані з усіма сферами державної політики. Тому в цьому розділі ми фокусуємося на податковій системі, бюджетному процесі та публічних закупівлях. Фіскальну децентралізацію детально обговорюємо в розділі 2, реформу митниці в розділі 9, а загалом реформи, описані в усіх розділах цієї книги, так чи інакше впливають на бюджет.

Рисунок 5.1. Реформи у сфері публічних фінансів 2015-2024, дані Індексу реформ



Примітка. Кумулятивна оцінка — це сума оцінок подій. Оцінки подій отримані з опитувань експертів [Індексу реформ](#)

Реформи публічних фінансів з 2014 по 2019 роки

У 2014 році Росія розпочала військову агресію проти України та окупувала частину її території. Внаслідок цього Україна втратила у 2014-2015 роках 16% ВВП, зокрема через падіння експорту. Втім, причиною економічної й бюджетної кризи у 2014 році стала не лише війна і втрата частини економіки, а й попередня економічна політика, зокрема дисбаланси в енергетичному секторі (через що уряд мав **фінансувати** збитки НАК «Нафтогаз України»), підтримання фіксованого курсу гривні (через що на початку 2015 року резерви НБУ впали до мінімуму), а також «налаштованість» державного апарату на обслуговування інтересів Януковича та його наближеного кола. Критична ситуація в економіці та державних фінансах спонукала уряд не лише підписати доволі амбітну програму з МВФ, але й виконувати її. Саме тому ми бачимо «сплеск» реформ на початку 2015 року практично в усіх сферах.

У лютому 2015 року Україна уклала з МВФ чотирирічну кредитну угоду на 17,5 млрд дол. (попередня програма, підписана у квітні 2014 року, була лише на **1,4 млрд дол.** і не покривала потреб України) та почала швидко проводити реформи, які ми обговорюємо нижче. «Пожежним» заходом в рамках програми МВФ стала фіскальна консолідація, тобто скорочення некритичних видатків бюджету, зокрема субсидій та пільг, включно з енергетичними субсидіями *для всього населення* у вигляді низьких тарифів (див. розділи 7 та 12). Крім того, на 2015 рік уряд запровадив додатковий імпорتنний збір — 10% на харчову продукцію, алкогольні й безалкогольні напої та тютюн, 5% на інші товари, окрім енергоносіїв і деяких медикаментів (водночас парламент звільнив від **податків** і **мита** імпорتنу продукцію, потрібну для виконання державного оборонзамовлення).

Реформи податкової системи й адміністрування податків

Наприкінці 2014 року парламент ухвалив «під ялинку» **податкову реформу** та закон про **трансфертне** ціноутворення, щоб знизити ухиляння від податків (згодом цей закон **довелося** пом'якшити, щоб його можна було виконати на практиці). Головні риси податкової реформи:

- зниження кількості податків і зборів з 22 до 9;
- зниження ставок податків для платників на спрощеній системі оподаткування з 3-5% до 2%, якщо вони платять ПДВ та з 5-7% до 4% для решти, а також мораторій на податкові перевірки для таких суб'єктів на два

роки. Згодом ставки повернулися на попередній рівень. Сьогодні «спрощенці» **платять** або фіксовану суму, що залежить від прожиткового мінімуму, або 3% чи 5% від доходу плюс ЄСВ — 22% щонайменше від мінімальної зарплати. Для аграріїв (4 група «спрощенки») податки залежать від виду земель та продукції, яку вони вирощують. При цьому для переважної більшості «спрощенців», окрім зовсім дрібних, які торгують на ринках чи у громадських місцях, мали бути запроваджені касові апарати з початку 2016 року (через спротив бізнесу вони стали обов'язковими пізніше);

- експеримент зі **зниження** ЄСВ з 41% до 16,4% для підприємств, які підвищують фонд оплати праці на 30% та детінізують зарплати (з 2016 року ЄСВ встановили на рівні 22% для всіх); водночас фонди соціального страхування на випадок втрати працездатності та нещасних випадків були об'єднані в один (у 2023 році його приєднали до Пенсійного фонду);
- підвищення ставок податків для юросіб на проценти, дивіденди та роялті з 15% до 20% (для дивідендів, сплачених платниками податку на прибуток, ставка залишилася на рівні 5%);
- запровадження місцевого податку на нерухомість, прив'язаного до мінімальної зарплати. Його мають платити власники квартир площею понад 60 м² та будинків площею понад 120 м². Втім, місцеві органи влади переважно досі не налагодили систему адміністрування цього податку;
- частину акцизу на тютюн, алкоголь та пальне спрямували до місцевих бюджетів;
- запровадили податок на розкішні авто — 25000 грн на рік за легкові авто віком до 5 років та з об'ємом двигуна понад 3 л (згодом цей податок замінили на акциз, ставка якого залежить від об'єму двигуна, а також запровадили пенсійний збір при першій реєстрації авто в Україні. Ставка збору становить 3% або 5% залежно від ціни авто);
- оподаткування лотерей збільшено з 10% призового фонду до 10% від обороту.

Наприкінці 2014 року уряд **провів** міні-податкову амністію: платникам податків дозволили протягом 1 кварталу 2015 року «уточнити» зобов'язання з податку на прибуток та ПДВ за будь-які періоди до 1 квітня 2014р. й сплатити державі 5% від «уточнених» сум.

Протягом кількох наступних років уряд іще декілька разів змінював систему оподаткування «під ялинку», тобто одночасно із затвердженням бюджету на наступний

рік. Хоча Бюджетний кодекс передбачає, що податкові зміни мають бути затверджені щонайменше за півроку до набуття ними чинності, така прив'язка бюджету до закону, що мав допомогти наповнити бюджет, дозволяла ухвалити відповідні зміни без зайвих політичних баталій.

З 2015 року уряд **розпочав** перехід від «ручного» відшкодування ПДВ (що було однією з основних корупційних «годівничок» високопосадовців) до автоматичного відшкодування через електронну систему СМКОР та загалом удосконалення **адміністрування** цього **податку**. На початку 2016 року уряд створив два реєстри зі збору заявок на відшкодування ПДВ — для компаній, у яких частка експорту в річному обороті перевищує 40%, та для решти. Однак уже на початку 2017 року ці реєстри **об'єднали** в один, і автоматичне відшкодування ПДВ запрацювало на практиці.

Податкова адміністрація може блокувати податкові накладні в електронній системі на основі критеріїв ризику (якщо податкова підозрює, що певна операція фіктивна чи слугує для «скрутки» ПДВ). Але наприкінці 2022 року блокування накладних **набуло** значних масштабів, що негативно вплинуло на бізнес. Деякі підприємства повідомили, що працівники податкової пропонували їм «вирішити питання» за хабар, натомість податкова **вказувала** на зростання частки підозрілих операцій. Проблему **частково вирішили** через зміну правил блокування накладних.

У 2015 році відбулися «антикорупційні» зміни й інших податків. Так, Міністерство фінансів **скасувало** запроваджену урядом Януковича схему з переплат податку на прибуток. Воно об'єднало рахунки, на які підприємства сплачували авансові та «пост-фактум» суми податку, що уможливило взаємозаліки цих сум. Того ж року уряд **спростив** взяття на податковий облік іноземних компаній, **запровадив** плоску шкалу ПДФО (18% замість 15% та 20%), підвищив акцизи на тютюн, алкоголь і пальне та розпочав скасування пільг із ПДВ для аграріїв.

Водночас уряд низив оподаткування благодійної діяльності та релігійних організацій. Так, 2015 року уряд **скасував** оподаткування податком на прибуток неприбуткових організацій (бюджетні установи, ГО, політичні партії, творчі спілки, благодійні організації тощо). У 2016 році гуманітарну допомогу, яку надають ці організації, також **звільнили** від оподаткування. Наступного року релігійні організації **звільнили** від податку на нерухомість (окрім земельної ділянки), що є негативною зміною, оскільки ці організації цілком здатні сплачувати відповідні податки.

У травні 2016 року уряд фактично відмовився від багаторічної системи підтримки вітчизняних автовиробників за допомогою високих податків на імпортні вживані авто (незважаючи на мільярди гривень прямої та непрямой підтримки з початку 2000-х років, українське автомобілебудування так і не розвинулося). Уряд [знизив](#) у 10-20 разів акциз на вживані авто, якщо особа завозить машину для себе, тобто не більше однієї на рік. Втім, інші податки на імпортні авто (ПДВ, ввізне мито, збір до Пенсійного фонду, транспортний податок) залишилися, що згодом призвело до масового завезення авто на [єврономерах](#): оскільки протягом року в Україні можна було користуватися нерозмитненим авто, власники придбаних у ЄС вживаних автомобілів періодично виїжджали й заїжджали, оформлюючи авто як транзитне. Тож наприкінці 2018 року парламент іще раз [значно знизив](#) акциз, послабив екологічні обмеження й водночас посилив покарання для тих, хто не зареєстрував імпортне авто в Україні у встановлений термін.

Наприкінці 2016 року парламент [запровадив](#) електронний кабінет платника податків і таким чином уможливив сплату податків онлайн. Крім того, уряд намагався підвищити надходження ЄСВ, які за 2016 рік [впали на 30%](#) через зниження ставки. Для цього мінімальну зарплату підвищили з 1600 до [3200](#) грн (оскільки ЄСВ не може бути нижчим, ніж 22% від «мінімалки») та зобов'язали навіть «сплячих» ФОПів сплачувати ЄСВ.

У 2017 році, щоб перешкодити ухиленню від сплати акцизу на пальне, уряд [запровадив](#) електронну систему звітування: виробники та реалізатори пального повинні за допомогою спеціального програмного забезпечення вносити до Єдиного державного реєстру витратомірів та лічильників, який адмініструє Державна фіскальна служба, інформацію про залишки пального у них.

Цього ж року Україна приєдналася до Плану дій BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), розробленого ОЕСР, а 2019 року [ратифікувала](#) конвенцію про BEPS. Втім, необхідні [зміни](#) до Податкового кодексу вніс уже наступний парламент у 2020 році.

Наприкінці 2017 року парламент розпочав [підвищення](#) ставок акцизу на тютюнові вироби відповідно до зобов'язань України перед ЄС та дозволив ввозити електромобілі без ПДВ протягом 5 років (тобто до кінця 2022 року, проте згодом цю пільгу продовжили до кінця 2025 року).

Наприкінці 2018 року уряд [підвищив](#) ставки екологічного податку, але водночас запровадив і негативні зміни — посилення схеми з «майданчиками Яценка» (офіси з оцінки нерухомості, без послуг яких особи не могли купити чи продати нерухомість; цю

схему ліквідував уже наступний парламент у грудні 2019 року) та розширення програми держпідтримки аграріїв на закупівлю вагонів-зерновозів.

Податкові пільги та субсидії

Найбільше податкових пільг та субсидій традиційно отримував агросектор: у 2014 році податкові пільги аграріям становили близько **20 млрд грн** (майже 1,3% ВВП). Найбільший обсяг пільг припадав на звільнення від ПДВ: суми, які агропідприємства мали сплатити до бюджету як ПДВ, акумулювалися на спеціальних рахунках та могли бути використані агропідприємствами на розвиток. Така підтримка, по-перше, непрозора, а по-друге, не найбільш ефективна. Більш ефективною підтримкою агросектору є запровадження ринку землі, що спростило аграріям доступ до кредитів (див. розділ 10), підтримка наукових досліджень, інновацій та освіти в цій галузі, захист прав власності на землю та інтелектуальної власності, наприклад, локальних торговельних марок.

Скасування пільг із ПДВ для аграріїв відбувалося поступово. У 2016 році виробники зернових і технічних культур **почали** перераховувати до бюджету 85% суми ПДВ, виробники молока та м'яса — 20%, а решта — 50%. З 2017 року ПДВ замінили прямими субсидіями. Це викликало велику **суспільну дискусію**, оскільки виявилось, що найбільшу суму субсидій отримали найбільші виробники (т.зв. агроолігархи). Втім, вони ж отримували і найбільшу вигоду від пільгового оподаткування, просто ці суми були приховані.

Згодом уряд кілька разів змінював дизайн програм підтримки фермерів, наприклад, у 2017 році **запровадив** часткову компенсацію вартості сільгосптехніки українського виробництва, у 2018 **дозволив** невеликим фермерським господарствам реєструватися як ФОП 4 групи (4 група спрощеної системи оподаткування — це фермерські господарства, що володіють землею чи водними об'єктами площею 2-20 га та займаються вирощуванням агропродукції чи виловом риби; вони сплачують податки як певну частку від нормативної оцінки вартості землі) та отримувати від держави компенсацію ЄСВ, а під час пандемії аграрії стали **головними** бенефіціарами програми субсидованого кредитування «5-7-9%».

Агросектор — не єдина галузь, що має пільги та преференції. Наприклад, 2016 року уряд вирішив підтримати літакобудування: **звільнив** від сплати ПДВ імпортні товари, що використовуються для будівництва літаків, та **скасував** звільнення від ПДВ увезення готових літаків, наприклад, в рамках лізингу. Найбільш реальним був запуск серійного

виробництва транспортного літака Ан-178. Проте, попри підписання контрактів на **близько 100** одиниць, його виробництво не розпочалося.

Загалом за 2015-2016 роки обсяг втрат бюджету від різноманітних пільг **знизився** майже удвічі, з 55,35 млрд грн до 30,26 млрд грн, проте з 2018 року знову почав зростати.

Уряд також намагався впорядкувати державні інвестиції (в тому числі інвестиції державних підприємств). У 2015 році парламент **вніс** до Бюджетного кодексу державні інвестиційні проекти й запровадив конкурсний відбір таких проектів, у 2017 **окреслив** способи відбору, фінансування та державної підтримки інвестиційних проектів, зобов'язав Мінекономіки вести реєстр таких проектів та оцінювати їхній економічний ефект, а в 2018 році **упорядкував** перелік послуг, які становлять загальний економічний інтерес (відповідно виробники цих послуг можуть отримати державну підтримку). Втім, система державної підтримки підприємств залишається доволі **заплутаною**, наприклад, складно зрозуміти, чому деякі підприємства отримують бюджетні кошти як допомогу, а не через процедуру закупівлі товарів чи послуг.

Крім того, уряд декілька разів змінював умови та пільги, які отримують учасники індустріальних парків, що детально описано в розділі 6.

Реформування податкової служби

Протягом свого існування податкова та митна служби то **об'єднувалися** в один орган (який у 2013-2014 роках навіть мав статус міністерства), то роз'єднувалися. З 2019 року вони існують окремо.

Протягом 2014-2015 років Кабмін **скоротив** кількість податкових інспекцій з 311 до 161 та **звільнив** багато податківців у рамках люстрації. З 2021 року Податкова **працює** як єдина юридична особа, а не як об'єднання кількох юросіб (це має підвищити її керованість і знизити корупцію). Втім, проблеми з адмініструванням податків та митних платежів уже багато років залишаються на порядку денному. Так, за інформацією бізнес-омбудсмена, переважна **частина** скарг надходять саме на дії податкових органів, і порівняно з іншими країнами адміністрування податків в Україні доволі **складне** й часозатратне.

Реформування митниці детально описане в розділі 9 про міжнародну торгівлю.

До 2014 року з плануванням бюджету були значні **проблеми** — доволі часто бюджети затверджували з порушенням термінів, передбачених Бюджетним кодексом, протягом року парламент міг вносити численні зміни до бюджету, на виконання яких уряд мав вишукувати кошти. Крім того, хоча де-юре програмно-цільове бюджетування було запроваджене на початку 2000-х, **фактично** цілі багатьох бюджетних програм не були вимірюваними та чітко визначеними. Через це фінансування багатьох програм тривало «за інерцією», без визначення їхнього суспільного впливу.

Поступово парламент і уряд почали вирішувати ці проблеми. З 2015 року парламент може **пропонувати** зміни до бюджету, що змінюють його граничні параметри (доходи, видатки, дефіцит), лише за умови позитивного висновку Мінфіну та бюджетного комітету Ради.

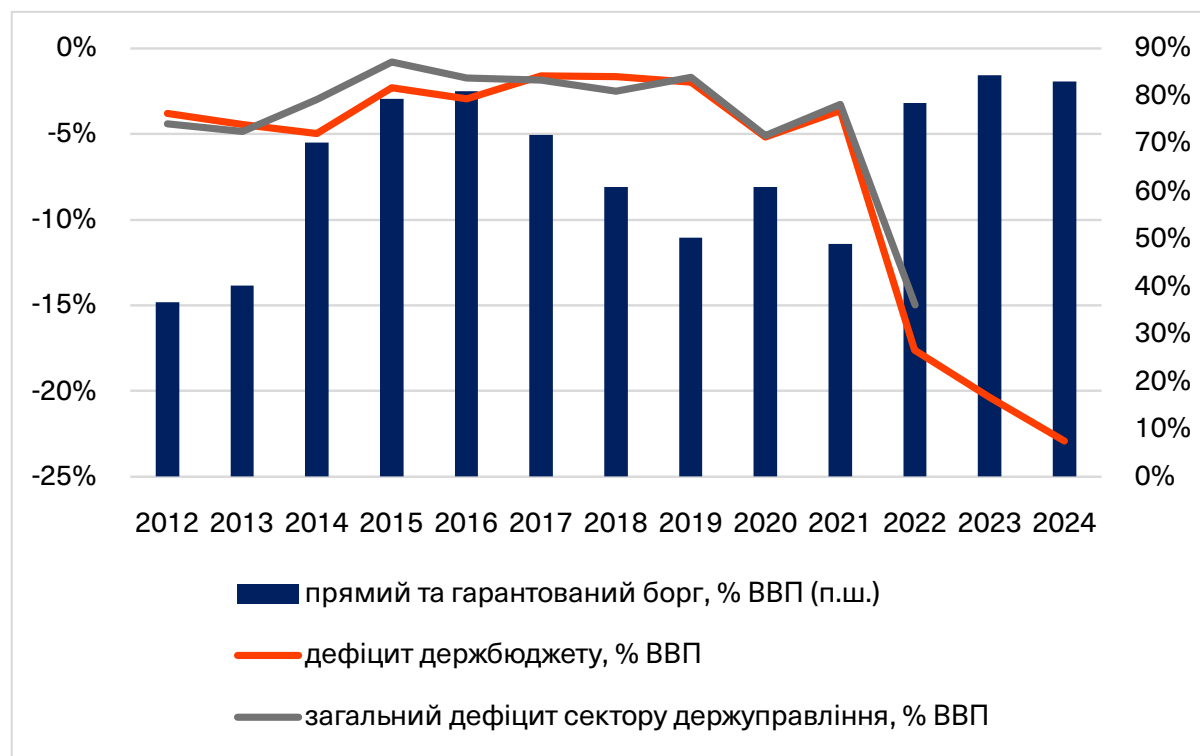
У 2017 році **запровадили** середньострокове бюджетне планування, проте парламент не затвердив трирічні бюджетні декларації, які уряд розробив у 2017 та 2018 роках. У грудні 2018 року параметри бюджетної декларації (трирічного документу, що містить основні параметри бюджету й цілі фіскальної політики) **уточнили** та запровадили фіскальні правила — обмеження дефіциту бюджету на рівні 3% ВВП, обмеження державних гарантій 3% доходів загального фонду держбюджету (раніше уряд зловживав цим — видавав державні гарантії, а коли підприємства не повертали кредит, держава мала його виплачувати). Обмеження обсягу державного боргу на рівні 60% ВВП існувало раніше.

У 2019 році завдяки зниженню видатків та успішній політиці управління боргом державний борг України знизився до 50% ВВП, проте під час пандемії та повномасштабного вторгнення граничні обсяги бюджетного дефіциту та державного боргу були перевищені (рис. 5.2), для чого парламент ухвалив окремі закони. Першу бюджетну декларацію ухвалили у 2021 році (на 2022-2024 роки), а наступну — вже у 2024 році. Таким чином, незважаючи на значну невизначеність, Україна повернулася до середньострокового бюджетного планування.

З 2018-2019 років **Мінфін** розпочав комплексну **оцінку** фіскальних ризиків. Ідентифікація фіскальних ризиків дозволяє заздалегідь врахувати можливе недоотримання планових доходів або перевищення видатків через такі непередбачувані або слабко передбачувані чинники як, наприклад, неврожай, кризові

процеси у світі, зміна політики торговельних партнерів України тощо, та запланувати заходи з пом'якшення впливу ризиків, якщо вони реалізуються.

Рисунок 5.2. Державний борг і бюджетний дефіцит



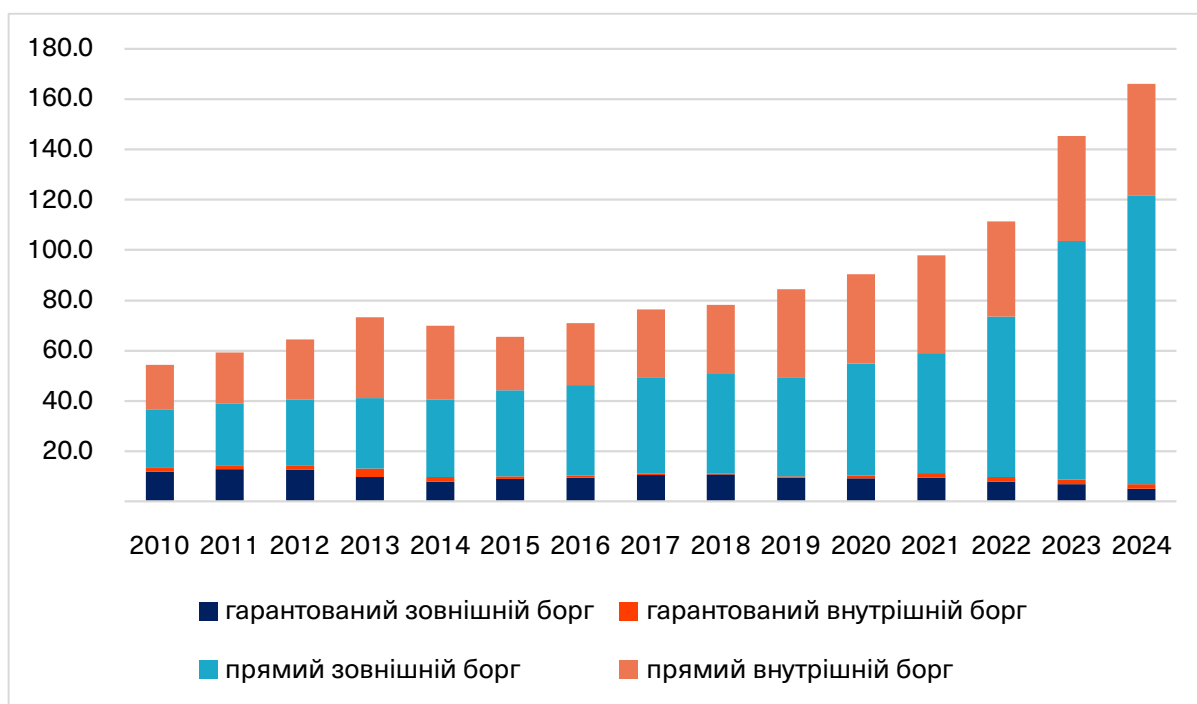
Джерело: звіти Казначейства, МВФ

Контроль за використанням бюджетних коштів

З 2015 року уряд і парламент значно підвищили прозорість використання публічних коштів: [створили портал eData](#), що дозволяє відстежувати інформацію про транзакції розпорядників бюджетних коштів із затримкою лише в один день, зобов'язали розпорядників бюджетних коштів [публікувати](#) інформацію у форматі відкритих даних, а згодом запустили [портал](#) бюджету для громадян, де можна у зручній формі побачити дані про надходження та використання коштів бюджетів різних рівнів. Завдяки цьому Україна [набрала](#) 54 бали Індексу відкритості бюджету в 2017 році порівняно з 46 у 2015.

У серпні 2015 року Верховна Рада [запровадила](#) рейтингове голосування під час добору членів Рахункової палати й надала їй повноваження перевіряти не лише видатки державного бюджету, але й доходи, а також державні закупівлі, виконання державних інвестиційних програм та використання іноземних кредитів. Втім, цей закон не вирішив одну з головних проблем — відсутність механізму заохочення державних органів виконувати рекомендації Рахункової палати.

Рисунок 5.3. Державний борг за видами, млрд дол. на кінець періоду



Джерело: Міністерство фінансів

У лютому 2018 року уряд [запровадив](#) огляди витрат бюджету як інструмент управління бюджетними коштами та оцінки ефективності й доцільності видатків. Однак, на практиці цей інструмент запроваджується дуже повільно. Наприклад, у 2019 році огляди витрат мали провести 5 розпорядників бюджетних коштів, у 2020 — 11, у 2021 — 12, у 2023 — 7 (при цьому Міненерго мало завершити огляд, розпочатий у 2019 році), у 2024 — 15. Нам вдалося знайти на сайтах різних органів влади 18 завершених оглядів витрат. У 2020 році Мінекономіки затвердило [методику](#) оцінки ефективності бюджетних програм, що має стати частиною огляду витрат.

Управління державним боргом

У 2015 відбулася дуже важлива й загалом успішна [реструктуризація](#) українського державного боргу — списання 20% суми боргу та заміна «звичайних» облігацій ВВП-варантами, виплати за якими прив'язані до зростання ВВП.

Детальну інформацію про варанти можна довідатися у нашій [статті](#). Також запрошуємо прочитати [пояснювальну статтю](#) про український державний борг.

Для підвищення якості управління держборгом у 2015 році уряд запровадив [посаду](#) уповноваженого з управління боргом, а наприкінці 2019 року [створив](#) відповідне

агентство (яке, втім, так і не запрацювало). У 2019 році Україна приєдналася до системи [Clearstream](#), що полегшило доступ іноземців до українських державних облігацій.

Загалом, реформи управління державними фінансами, здійснені протягом 2014-2019 років, та дотримання бюджетної дисципліни сприяли тому, що під час наступної кризи — пандемії 2020 року — уряд нарешті [мав змогу](#) застосовувати контрциклічну фіскальну політику, тобто підвищити державні видатки для підтримки економіки за рахунок нарощування державного боргу.

Фіскальна політика у 2019-2024 роках

Нові уряд та парламент, обрані у 2019 році, продовжили реформи, розпочаті 2014 року, — зміни в адмініструванні податків (переважно цифровізація), запровадження деяких нових податків та зміни ставок податків. Крім того, вони запровадили низку податкових пільг (для аграріїв, благодійників, резидентів [Дія.Сіті](#)) та програму субсидованих кредитів для бізнесу «5-7-9%».

Новий уряд провів більш [масштабну](#) податкову амністію, що тривала з вересня 2021 по [березень](#) 2023 року. За задумом, ті, хто задекларував незадекларовані раніше активи (нерухомість, готівку, цінні метали та ін.), могли сплатити за них податок 5% чи 9% вартості або 2,5%, якщо інвестують ці кошти в ОВДП. Втім, амністія не мала великого ефекту: [очікувалося](#), що українці задекларують активів на 20 млрд дол., із яких сплатять близько 1 млрд дол. податків, але фактично задекларували [8,8 млрд грн](#) (близько 250 млн дол.), із яких сплатили 547 млн грн податків (близько 16 млн дол.). Це не дивно, враховуючи, що такі умови успішної амністії, як довіра населення, що «правила гри» змінилися назавжди, не були дотримані.

Зміни в адмініструванні податків

З одного боку, уряд спрощував адміністрування податків, а з іншого — вживав заходів для зниження ухиляння від податків. Так, у 2019 році уряд об'єднав [звітність](#) з ПДФО та ЄСВ й надав платникам [можливість](#) використовувати єдиний рахунок для сплати податків (окрім ПДВ та акцизу) та ЄСВ. Водночас уряд [продовжив](#) утілення плану BEPS — запровадив оподаткування контрольованих іноземних компаній (KIC) та розширив перелік платежів, які вважаються дивідендами (а отже, мають оподатковуватися). Наприкінці 2022 року парламент [визначив](#), що якщо місце ефективного управління іноземної компанії розташовано в Україні, такі компанії мають реєструватися як платники податку на прибуток. Втім, платники податків отримали можливість

звертатися по індивідуальні консультації податкової (в електронній формі) та продовжувати термін оскарження рішень податкової з поважних причин.

Щоб заохотити підприємців впроваджувати касові апарати, уряд застосовував «батіг і пряник». Так, у 2019 році уряд дозволив використання [програмних](#) РРО та видачу електронних чеків, але водночас підвищив штрафи за невидачу чеків і запровадив кешбек для покупців, які повідомили про невикористання РРО продавцем. Наприкінці 2021 року уряд [дозволив](#) підприємцям, які працюють у селах, не використовувати РРО, оскільки там можуть бути проблеми з мобільним зв'язком. Такі заходи мали ефект: за [даними](#) Opendatabot, між січнем 2021 року та березнем 2024 загальна кількість РРО в Україні виросла в 2,5 рази, причому кількість «звичайних» РРО дещо скоротилася (з 298 тис. до 273 тис.), а кількість програмних РРО виросла на порядок (з 59 тис. до 604 тис.).

Найбільш «тінізованими» сферами тривалий час були виробництво й обіг спирту й пального. Щоб детінізувати їх, наприкінці 2019 року уряд дещо спростив [адміністрування](#) акцизів на спирт і пальне: продовжив термін, протягом якого потрібно скласти акцизну накладну, з 2 до 15 днів, надав можливості коригувати акцизні накладні та уточнив їхню форму. Трохи згодом інформацію про залишки пального й етилового спирту [перевели](#) в електронний формат. Таким чином податкова отримала змогу автоматично звіряти залишки, а платники податків — бачити результати зіставлення у своєму електронному кабінеті.

У червні 2023 року парламент зробив іще один крок у напрямку детінізації: запровадив [еАкциз](#) на алкоголь і тютюн — [систему](#) електронних акцизних марок, яка дозволяє відстежувати весь ланцюг постачання відповідних виробів. У жовтні 2024 року Кабмін [затвердив](#) порядок розрахунку суми акцизу на вироблені чи імпортовані товари, що відповідає процедурам ЄС. Таким чином держава слідкуватиме, чи всі податки сплачені, а споживачі зможуть перевірити автентичність продукції в застосунку Дія. Станом на грудень 2024 року ця система ще не була впроваджена, проте, за деякими даними, обсяг тіньового ринку алкоголю й тютюну дещо [знизився](#). А з квітня 2025 до січня 2030 Україна [стягуватиме](#) акциз з виробників спирту (окрім тих, що виробляють виключно біоетанол) виходячи з максимального обсягу виробничих потужностей, щоб виробники не могли ухилятися від сплати акцизу через заниження обсягів виробництва.

Податкові пільги

Під час пандемії коронавірусу уряд запровадив деякі послаблення для підприємців, наприклад, **звільнив** ФОПів від сплати ЄСВ за ті місяці, коли у них не було прибутку, тобто скасував норму, запроваджену в 2016 році. Але найважливішою зміною стало спрощення закриття ФОП — їм дозволили не сплачувати податкову заборгованість, якщо вони припинили діяльність з 2017 року, але не припинили реєстрацію через складність процедури. Ці заходи стали значним полегшенням для ФОП, які постраждали через пандемію. Крім цього, уряд запровадив тимчасові **знижки** з податків на прибуток, нерухомість та землю й збільшив допомогу для безробітних.

У 2021 році уряд низив **ставки ПДВ** для деяких видів агропродукції (за поясненнями уряду, це було зроблено для боротьби з «оптимізацією» ПДВ, проте експерти Індексу реформ оцінили такий крок **негативно**, оскільки він створює нерівні умови роботи для підприємств).

Цього ж року парламент ухвалив так званий «**закон про інвестнянь**», який запроваджує податкові пільги для великих інвестиційних проєктів (понад 20 млн євро). Уряд може надавати підприємствам, які впроваджують такі проєкти, пільги з мит, податку на прибуток, а також надавати під ці проєкти земельні ділянки та забезпечувати інфраструктуру. Втім, перші **договори** за цим законом **уклали** лише у жовтні 2024 року.

У вересні 2021 року парламент ухвалив **закон** про **цифрову** економіку, яким створив спеціальний податковий режим **Дія.Сіті** та запровадив **податкові** пільги для його резидентів. Компанії, які працюють за цим режимом, можуть сплачувати на вибір стандартний податок на прибуток за ставкою 18% або податок на виведений капітал за ставкою 9%. Крім того, податок на доходи фізичних осіб тут становить 5% (а не 18%, як на загальній системі), а ЄСВ — 22% від мінімальної зарплати (а не від фактичної зарплати, як на загальній системі). Щоб стати резидентом Дія.Сіті, компанії повинні платити середню зарплату працівникам чи GIG-спеціалістам не менше 1200 євро на місяць, мати не менше 9 працівників (окрім ФОП), працювати не менше 2 років, мати річний дохід не менше 1 167 мінімальних зарплат (у 2024 році — 933,6 млн грн).

Цей закон є доволі спірним, оскільки фактично він легалізує знижене оподаткування високооплачуваних фахівців ІТ-сектору. На початку 2025 року в Дія.Сіті було **понад 1500** компаній із майже 100 тис. працівників.

Практично перед самим повномасштабним вторгненням уряд вирішив допомогти українській науці, звільнивши від мит і ПДВ імпорт обладнання для наукових установ.

У березні 2022 року уряд запровадив значні податкові послаблення для широкого кола підприємств, навіть тих, які цього не потребували, наприклад, грального бізнесу. Усім підприємствам дозволили перейти на спрощену систему й платити 2% від обороту замість податку на прибуток. Це негативно вплинуло на бюджет, тому з часом уряд почав повертатися до «звичайної» системи оподаткування.

Детальніше — у наших оглядах за травень та жовтень 2022 року.

Для заохочення благодійності (зокрема, допомоги армії) у серпні 2022 року парламент звільнив від оподаткування кошти, передані на благодійну допомогу або допомогу волонтерам, звільнив від оподаткування витрати неприбуткових організацій на відрядження та лікування волонтерів та гуманітарну допомогу, яку вони надають.

Субсидії

У 2020 році уряд створив аграрний реєстр, який фактично запрацював у 2024 році. Через реєстр фермери можуть подавати заявки на отримання державної підтримки. У 2021 році парламент запровадив часткове гарантування кредитів для малих і середніх фермерів та субсидування страхових внесків для аграріїв. Після початку повномасштабного вторгнення фермерів звільнили від сплати податків за заміновані, окуповані чи забруднені землі (логічний крок, оскільки вони не можуть користуватися цими землями).

У січні 2020 року уряд запровадив програму «5-7-9%» — субсидовані кредити для мікро- та малих підприємств (під 5% для підприємств із виручкою до 25 млн грн на рік, які створять щонайменше 2 робочих місця протягом 3 місяців після отримання кредиту; 7% — для бізнесу з виручкою до 25 млн грн та 9% — для підприємств із виручкою до 50 млн грн). Окрім того, уряд міг надавати часткові гарантії мікро- та малому бізнесу. Втім, ця програма практично ніколи не працювала як задумано, адже під час пандемії її дуже швидко розширили на середні підприємства (деякі з них навіть змогли отримати кредити під 0%), а під час повномасштабного вторгнення практично всі підприємства могли отримати субсидовані кредити. Ця програма допомогла багатьом невеликим бізнесам вижити у період пандемії та на початку повномасштабного вторгнення. Проте кошти на неї доволі швидко вичерпалися, й тепер уряд за підтримки міжнародних партнерів має повернути її до первісних параметрів.

Крім того, уряд запровадив програму субсидованої іпотеки під 7%, яку в 2021 році адміністрував Фонд розвитку підприємництва, як і програму «5-7-9%». Після повномасштабного вторгнення програму субсидованої іпотеки під назвою «Оселя» передали до державного підприємства «Укрфінжитло». До повномасштабного вторгнення субсидованою іпотекою скористалися небагато людей, проте після нього практично всі видані іпотечні кредити є субсидованими. На початок 2025 року в рамках «Оселі» видали понад 15 тис. кредитів на майже 25 млрд грн.

Навесні 2023 року парламент запровадив програму «Відновлення» — надання компенсації за зруйноване чи пошкоджене майно. В рамках програми громадяни можуть отримати компенсацію на ремонт житла або сертифікат на купівлю нового. Уряд сподівається, що витрачені на цю програму кошти будуть компенсовані або за рахунок міжнародних донорів або за рахунок репарацій. Втім, зараз компенсація відбувається лише за кошти донорів та державного бюджету. За офіційною інформацією, з травня 2023 по жовтень 2024 десятки тисяч людей отримали компенсації на ремонт чи купівлю житла на майже 16 млрд грн.

Запровадження нових податків та підвищення існуючих

У червні 2021 року парламент запровадив так званий «податок на Google», тобто оподаткування ПДВ компаній-нерезидентів, які надають електронні послуги (крім дистанційного навчання) на території України. Якщо постачальник електронних послуг отримує дохід понад 1 млн грн на рік, він зобов'язаний зареєструватися як платник ПДВ та сплачувати відповідний податок. За 2023 рік від цього податку Україна отримала майже 110 млн дол. в еквіваленті, а за перше півріччя 2024 — 70 млн дол.

У грудні 2021 року в «бюджетному пакеті» уряд підвищив деякі податки: акциз на тютюнові вироби, рентну плату за користування надрами, ставки екологічного податку, а також запровадив мінімальне податкове зобов'язання для власників земельних ділянок (окрім дач, присадибних ділянок, земель на окупованій території та лінії фронту).

Проте найбільше підвищення податків запровадили наприкінці 2024 року: на час дії воєнного стану військовий збір підвищили з 1,5% до 5% зарплати (окрім військовослужбовців), а ФОПи платитимуть військовий збір як фіксовану суму або 1% від доходу. Крім того, банки продовжать сплачувати податок на прибуток за ставкою 50%, як і в 2024 році, а для фінансових компаній, крім страхових, ставку підвищили до 25% (звичайна ставка — 18%). Для продавців пального та пунктів обміну валют

запровадили авансові платежі, а також підвищили рентні ставки на видобуток деяких мінералів. Таке підвищення податків необхідне для фінансування оборони. У 2025 році завдяки цьому закону бюджет має отримати додатково **140 млрд грн**, що в 2,5 раза менше, ніж у первісній версії закону.

Велике будівництво

Дорожній фонд заново **створили** в бюджеті ще 2016 року. Це окремий фонд у складі спеціального фонду бюджету, який наповнюється за рахунок акцизів на пальне та транспортні засоби, мита на імпортоване пальне, автівок та шини, плати за проїзд дорогами великовагового транспорту та штрафів за перевищення допустимої ваги авто. Кошти цього фонду витрачають на будівництво й ремонт доріг, а також на виплату раніше взятих кредитів на дорожнє будівництво. Таким чином користувачі доріг фінансують будівництво й ремонт доріг через дорожній фонд.

«Велике будівництво» (переважно будівництво доріг) стало справжнім «мегапроєктом» президента Зеленського та його партії. Щоб уможливити його, наприкінці 2019 року Рада **запровадила** середньострокове планування бюджету на будівництво доріг та **скасувала** узгодження з бюджетним комітетом ВР переліків об'єктів дорожнього будівництва (тобто Кабмін отримав право визначати ці об'єкти самостійно), а також запровадила субвенції місцевим бюджетам на проведення паспортизації, технічного нагляду й обстеження стану доріг. Трохи згодом парламент **дозволив** використовувати кошти держбюджету для погашення боргів місцевих бюджетів за будівництво доріг (подібні рішення зазвичай негативно впливають на фінансову дисципліну).

Загалом на «Велике будівництво» у 2020-2021 роках уряд витратив 252 млрд грн (9,3 млрд дол.). При цьому журналістські розслідування виявили **отримання** підрядів наближеними до влади компаніями та **завищення** цін на будівництво. З 2022 року кошти Дорожнього фонду передають на оборону й проводять лише необхідний ремонт доріг (наприклад, на 2025 рік на це заплановано **19 млрд грн**). Щоб ускладнити завищення цін, у 2024 році парламент **зобов'язав** замовників будівельних тендерів публікувати на Prozorro ціни на матеріали, зафіксовані в договорі, протягом трьох робочих днів після укладення договору або внесення змін до нього. Замовники будівництва фортифікацій будуть публікувати скорочені звіти, без інформації, що може зашкодити безпеці замовника, виконавця чи самих фортифікацій.

У 2024 році державне підприємство «Енергоатом» розпочало новий «мегапроєкт» — **побудову** двох енергоблоків на Хмельницькій АЕС. При цьому планується закупити

старі російські реактори у Болгарії. Попри [зауваження](#) експертів, що Україні не потрібно будувати нові енергоблоки, які в найкращому разі запрацюють за 10 років, та відмову ЄС фінансувати цей проект, у лютому 2025 року парламент [ухвалив](#) відповідний закон.

Планування й контроль використання бюджетних коштів

У 2023-2024 роках, незважаючи на величезну невизначеність, спричинену війною, уряд [повернувся](#) до середньострокового бюджетного планування: у 2024 році уряд і парламент ухвалили бюджетну декларацію на 2025-2027 роки. Крім того, Мінфін [оновив](#) стратегію управління державним боргом та повернув практику попереднього погодження змін до бюджету (окрім військових видатків на час воєнного стану).

Значною зміною стало відновлення середньострокового [планування](#) для місцевих бюджетів. Цей самий закон створив можливості для місцевих органів влади рефінансувати попередні борги та залучати нові кредити за погодженням із Мінфіном. Місцеві органи влади зможуть затверджувати свої бюджети з дефіцитом або профіцитом за загальним фондом, якщо вони купують ОВДП терміном понад 1 рік, а Держказначейство щомісяця звітуватиме про стан місцевих боргів та надані місцеві гарантії. Крім того, місцеві органи влади [отримали](#) право здійснювати закупівлі для військових частин (раніше вони робили це або через субвенції або напівлегально). А залишки коштів на кінець року можна буде використовувати наступного року на будь-які цілі (до цього перелік цілей був визначений законодавством).

Наприкінці 2024 року Держаудитслужба [отримала](#) функції координатора боротьби з шахрайством для організації взаємодії з Європейським управлінням з питань запобігання зловживанням та шахрайству (OLAF). Серед іншого, ДАСУ сприятиме проведенню інспекцій OLAF на місцях, керуватиме розробкою Національної стратегії для захисту фінансових інтересів ЄС та розроблятиме пропозиції до нормативних актів, що сприятимуть виконанню цієї стратегії.

У грудні 2024 року Верховна Рада нарешті ухвалила закон про посилення повноважень Рахункової палати. На це їй [знадобилося](#) більше року. На початку 2024 року Рада, всупереч проханню послів G7 спочатку ухвалити новий закон про Рахункову палату, а після того призначити її членів, [призначила](#) лояльних до президента та його партії членів Рахункової палати за старою процедурою.

Новий закон наближає правові основи діяльності Рахункової палати до стандартів Міжнародної організації вищих органів аудиту (INTOSAI). Отже, Рахункова палата

використовуватиме систему професійних документів INTOSAI як методичну основу для проведення аудиту державних органів. Вона перевірятиме видатки й доходи не лише держбюджету, але й місцевих бюджетів, а також фінанси державних та комунальних підприємств і витрачання коштів, отриманих від іноземних держав і міжнародних організацій. Закон посилив незалежність Рахункової палати (зокрема необхідно враховувати пропозиції РП щодо її бюджету). Голову та членів РПУ обиратиме дорадча група за участі міжнародних експертів, і, якщо не буде необґрунтованих затримок, добір має закінчитися до кінця 2025 року. Цей закон також дає РПУ право вносити до парламенту пропозиції щодо заходів із забезпечення виконання рекомендацій Палати. Проте він [не вирішує](#) проблему з дублюванням функцій ДАСУ та Рахункової.

Реформа системи державних закупівель

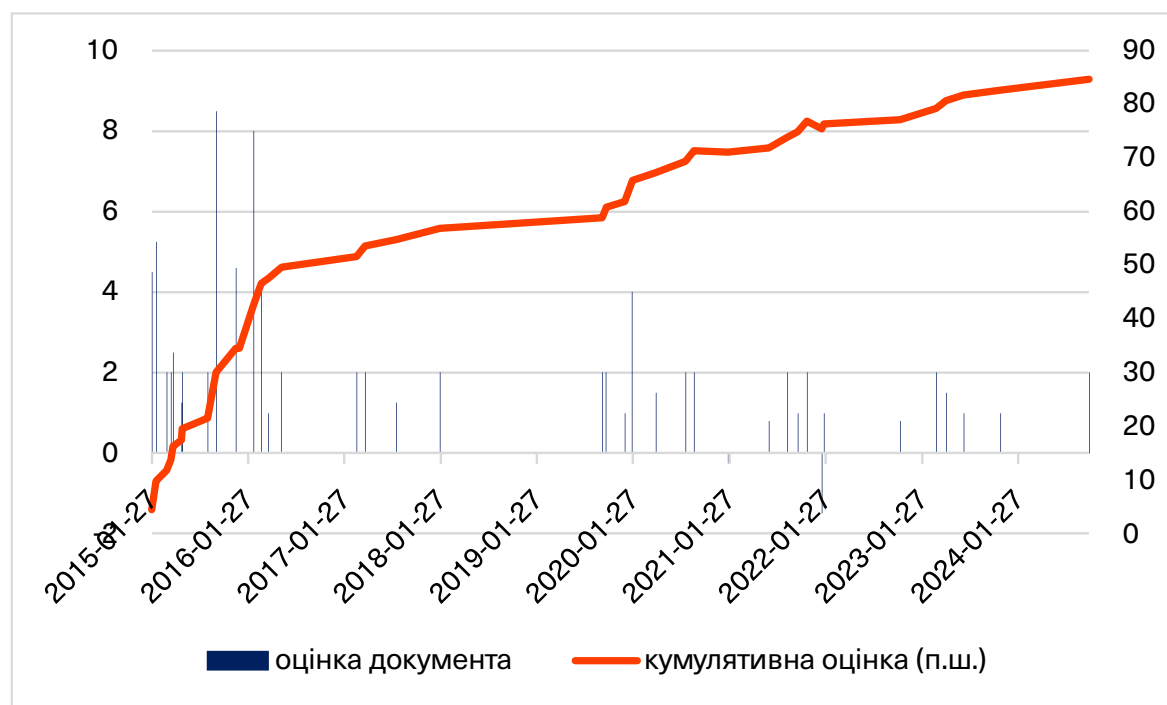
Ця реформа стала однією з найбільш успішних, а система електронних закупівель Prozorro отримала низку міжнародних нагород. До запровадження Prozorro держава купувала товари та послуги лише «у своїх», відповідно держзакупівлі були одним із найбільших джерел корупційної ренти (обсяг держзакупівель до 2014 року оцінювали у [близько 250 млрд грн](#), із яких близько $\frac{1}{5}$ втрачалися через корупційні оборудки).

Відкриття доступу до закупівель для всіх, з одного боку, зекономило десятки [мільярдів](#) гривень платників податків, а з іншого — дозволило підприємцям (зокрема малим і середнім) отримати платоспроможного покупця та відповідно можливості для розвитку.

Звісно, не все відбувається ідеально: за бажання учасники торгів знаходять способи зірвати торги або вступити у змову, а також найдешевший товар не завжди має оптимальну якість. Проте завдяки відкритим даним недоліки системи неможливо «замести під килим». Тому вдосконалення системи закупівель триває, не в останню чергу завдяки громадськості.

Трохи пізніше за Prozorro Україна запровадила Prozorro.Продажі — електронну систему для продажу чи оренди державного чи комунального майна. Ця система дозволила значно пришвидшити малу приватизацію (див. розділ 11).

Рисунок 5.4. Реформи у сфері публічних закупівель за 2015-2024 роки, дані Індексу реформ



Примітка. Кумулятивна оцінка — це сума оцінок подій. Оцінки подій отримані з опитувань експертів [Індексу реформ](#)

Реформи у 2014-2019 роках

Найпершим кроком до прозорості державних закупівель став виданий на початку 2015 року [наказ](#) міністра інфраструктури, що зобов'язав транспортні підприємства проводити тендери з онлайн-трансляцією. Водночас міністерство [розкрило](#) інформацію про закупівлі усіх підлеглих підприємств.

У березні 2015 уряд [запровадив](#) продаж арештованого майна за допомогою електронних торгів через систему CETAM. Водночас почалася розробка системи Prozorro.Продажі. Перші аукціони в ній відбулися в листопаді 2016 року. У лютому 2017 через систему [почали](#) продавати майно збанкрутілих банків, а влітку 2017 року — арештовані [активи](#).

У травні 2015 Міністерство економіки провело [експеримент](#) з електронних закупівель, а вже у вересні [відкриті](#) державні закупівлі через електронну платформу запровадили на рівні закону (цей закон отримав найвищу оцінку Індексу реформ за всю історію — 8,5 бала). Закон передбачав, що учасники тендерів братимуть участь в аукціонах через електронні майданчики, а результати торгів будуть відкритими як для учасників, так і

для громадськості. У лютому 2016 року електронні закупівлі **зробили** обов'язковими — з 1 квітня для центральних органів влади, а з 1 серпня — для всіх державних і комунальних органів та установ.

Втім, як і з будь-якою реформою, під час практичного втілення були виявлені проблеми системи закупівель. Наприклад, продавці, які не виграли, могли подати скаргу та заблокувати результати тендера. Деякі закупівельники **дробили** лоти так, щоб вони не перевищували поріг, після якого використання Prozorro було обов'язковим (200 тис. грн для товарів та 1,5 млн грн для робіт). Поступово ці вади законодавства виправили.

У травні 2015 року уряд **передав** частину закупівель ліків від МОЗ (яке робило це дуже неефективно) до міжнародних організацій (водночас ці закупівлі **звільнили** від мит і ПДВ). У 2016 році міжнародним організаціям **передали** закупівлю всіх ліків для державних програм, а медичні заклади почали купувати ліки через Prozorro. Проте після створення ДП «Медичні закупівлі України» у 2020 році закупівлі ліків для державних програм поступово **перейшли** від міжнародних організацій до нього.

У березні 2016 року Україна **приєдналася** до угоди СОТ про державні закупівлі. Це дозволило українським компаніям брати участь у державних закупівлях 44 країн-учасниць угоди (це ЄС, США, Японія, Канада, Гонконг, Китай, Сингапур, Корея та ін.). А у квітні 2023 року Україна підписала угоду про взаємний **доступ** до ринків держзакупівель України та ЄС (однак, товари мають відповідати технічним стандартам, а деякі країни виключають певні товари з системи публічних закупівель).

Міноборони стало одним із перших користувачів системи Prozorro, але для його закупівель процедури дещо **змінили**, щоб урахувати необхідність збереження державної таємниці. У 2020 році закон про оборонні закупівлі змінили знову, що, на думку експертів, **знизило** прозорість таких закупівель. Втім, найбільші зміни у військових закупівлях відбулися після початку повномасштабного вторгнення, про що ми розповідаємо нижче.

З весни 2017 року замовників енергосервісних послуг **зобов'язали** робити це через Prozorro. А в грудні 2017 року парламент **розширив** повноваження Держаудитслужби з моніторингу закупівель: якщо до цього ДАСУ могла перевірити лише обмежену кількість завершених тендерів, то після змін вона отримала право перевіряти тендери на будь-якому етапі, застосовуючи систему ризик-індикаторів, що «сигналізує» про тендери з ознаками потенційної змови. Сьогодні готується нова версія закону, що більше відповідатиме праву ЄС.

2019-2024

Восени 2019 року парламент ухвалив новий [закон](#) про публічні закупівлі, допрацьований з урахуванням практики закупівель з 2016 року. Закон знизив поріг закупівель з 200 до 50 тис. грн, а також зобов'язав публікувати у системі Prozorro дані про всі договори (раніше така вимога була для договорів на суму від 50 тис. грн). Підприємці отримали можливість протягом 24 годин після виграшу тендера виправити незначні помилки у своїх документах (до цього через такі помилки тендер могли скасувати, що призводило до затягування закупівель та втрат потенційно вигідних контрактів).

Закон 2016 року навмисно визначав ціну єдиним критерієм визначення переможця тендеру, щоб побороти повсюдну корупцію. Натомість закон 2019 року, беручи до уваги професійний розвиток закупівельників, дозволив враховувати нецінові критерії та запровадив поняття вартості життєвого циклу (тобто вартість товару плюс витрати на його обслуговування та утилізацію).

Детально про «другу закупівельну революцію» читайте у [Білій книзі реформ](#) 2019 року

Крім того, закон та [постанова](#) Кабміну на його виконання запровадили диференційовану плату за оскарження тендерів, що дозволило знизити кількість необґрунтованих оскаржень. Нарешті, у 2021 році в АМКУ [створили](#) окремий інститут уповноважених із розгляду скарг щодо закупівель (10 осіб). Ця зміна має запобігти так званому «тендерному тролінгу», коли за допомогою оскарження закупівлі необґрунтовано затягують або зривають.

Восени 2019 року [почала](#) роботу Централізована закупівельна організація, у чій обов'язки входить закупівля за рамковими угодами для органів влади низки стандартних товарів, для яких не потрібна спеціалізована експертиза, наприклад, пальне, офісне обладнання та приладдя, гігієнічні товари, побутові прилади тощо.

Рік потому [запустили](#) Prozorro.Market — закупівлі однорідних товарів за каталогами. Адміністраторами Prozorro.Market є три централізовані закупівельні організації: ДУ «Професійні закупівлі» наповнює каталог товарами широкого вжитку, «Медичні закупівлі України» — ліками та медвиробами, ДП «Українські спеціальні системи» — комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням. Каталог Prozorro.Market [містить](#) близько 90 тис. товарів від 3 тис. кваліфікованих постачальників.

Спочатку через каталоги можна було проводити допорогові закупівлі, а з 2022 року дозвіл поширили на всі транзакції. Такі закупівлі швидші, ніж проведення тендерів. Дослідження показали, що вони більш **конкурентні**, ніж тендери (у них більше учасників і більше економія). Не дивно, що у 2023 році вже **близько 40%** закупівельників користувалися Prozorro.Market. У липні 2023 Кабмін **залишив** лише один інструмент для всіх учасників ринку — запит пропозицій (тобто замовники товарів на Prozorro.Market мають оголосити запит і вказати в ньому характеристики товару чи послуги, а постачальники нададуть свої цінові пропозиції; при цьому для закупівель на суму понад 500 тис. грн потрібно отримати щонайменше дві цінові пропозиції). Водночас Кабмін зобов'язав медичні заклади закуповувати ліки через Prozorro.Market.

Як зазначено вище, у 2020 році уряд **передав** закупівлі ліків від міжнародних організацій ДП «Медичні закупівлі». Восени 2021 року він **дозволив** закупівлю ліків за договорами керованого доступу (це закупівля інноваційних ліків на індивідуальних умовах на основі прямих перемовин із виробниками). При цьому інформація з договорів, окрім ціни, має бути оприлюднена в системі Prozorro. Перелік лікарських засобів, які можна закуповувати за договорами керованого доступу, затверджуватиме Кабмін після проведення державної оцінки медичних технологій, які використовуються для виробництва цих засобів. Тоді ж уряд **дозволив** ДП «Медичні закупівлі» купувати незареєстровані в Україні ліки для лікування рідкісних хвороб.

У січні 2022 року «Медичні закупівлі» **запустили** систему MedData, яка дозволяє моніторити як закупівлі ліків, так і залишки ліків у медичних закладах. А в жовтні цього ж року уряд **запровадив** референтні (граничні) ціни на ліки.

У вересні 2021 уряд **зобов'язав** місцеву владу закуповувати експертизу містобудівної документації через Prozorro, а на початку 2022 року парламент ухвалив антиреформу — закон про **локалізацію** в машинобудівній галузі (під цей закон підпадають транспорт, генератори, трансформатори тощо). За цим законом, під час закупівель замовник має надавати перевагу товарам, локалізація (тобто частка українських компонентів) у яких становить 10% у 2022 році, й ця частка має вирости до 40% до 2028 року (втім, парламент може переглядати частки локалізації на наступний рік, а уряд — для окремих закупівель). Закон не поширюється на **учасників** угоди про держзакупівлі в рамках СОТ, зокрема ЄС і США.

З початку повномасштабного вторгнення, оскільки уряду знадобилося швидко закуповувати багато товарів і послуг, він вивів закупівлі з системи Prozorro, натомість

дозволивши закупівлі за прямими договорами. Проте поступово закупівлі почали повертатися до Prozorro.

Детальніше про те, що відбувалося із закупівлями протягом 6 місяців після початку повномасштабної війни, читайте в нашому [огляді](#)

Після низки скандалів з Міністерством оборони (втрати як на закупівлях [зброї](#), так і на закупівлях іншого [забезпечення](#) сягали мільярдів гривень), у березні 2023 року МО зобов'язали [оприлюднювати](#) оголошення про закупівлі, які не становлять державну таємницю. А наприкінці 2023 року уряд створив дві професійні закупівельні агенції — Агенцію оборонних закупівель для закупівель зброї та Державного оператора тилу для закупівлі інших товарів для армії. Цим агенціям удалося [закупити](#) низку товарів за нижчими цінами, проте, на жаль, через конфлікт міністра оборони з керівницею Агенції оборонних закупівель керівницю [звільнили](#). Це негативно вплинуло на імідж України серед наших партнерів.

Восени 2019 року парламент ухвалив новий Кодекс про банкрутство, й відповідно до нього уряд [визначив](#), що майно боржників потрібно продавати через систему Prozorro.Продажі. А з січня 2024 року через цю систему [продають](#) підсанкційне майно.

Що далі?

За минулі 10 років у системі управління публічними фінансами відбулися значні зміни. Тим не менш, завдання для України, [означені](#) у програмі МВФ, плані Ukraine Facility та урядовій стратегії доходів, доволі об'ємні. Два головні вектори наступних реформ — це боротьба з ухилянням від сплати податків та більш ефективне використання наявних ресурсів. Крім того, Україна має гармонізувати своє законодавство про закупівлі та державно-приватне партнерство з *acquis* ЄС та розробити ефективну систему управління публічними інвестиціями для відбудови.

Для більш ефективного адміністрування податків Україна планує:

- провести реформи податкової та митної служб, зокрема підвищити їхню здатність виявляти осіб, які ухиляються від сплати податків, та стягувати відповідні платежі. Ці служби отримуватимуть більше даних про доходи фізичних і юридичних осіб (зокрема й ті, що становлять банківську таємницю), але перед тим вони мають запровадити якісні механізми захисту даних та підвищити спроможність персоналу обробляти ці дані;

- запровадити систему управління податковими ризиками;
- посилити спроможність місцевих органів влади адмініструвати місцеві податки;
- впровадити антикорупційні програми для податкової та митної служб та організувати їхній обмін даними із відповідними службами в ЄС;
- [запровадити](#) прогресивне оподаткування доходів та реформувати систему спрощеного оподаткування; значно скоротити обсяг податкових пільг;
- продовжувати втілення плану BEPS, а також узгодити низку податків із європейськими (податки на тютюн та алкоголь, ПДВ, податок на викиди, податок на віртуальні активи).

Для ефективнішого використання публічних коштів планується:

- удосконалити систему середньострокового бюджетного планування та запровадити щорічні огляди витрат;
- запровадити систему управління фінансовими ризиками;
- поліпшити систему управління державним боргом (зокрема запустити агенцію з управління держборгом);
- запровадити систему управління державними інвестиційними проектами (зокрема, державні інвестиції мають відповідати стратегічним пріоритетам, відображатися в бюджетній декларації та законах про бюджет; усі інвестпроекти мають бути заведені в систему [DREAM](#));
- завершити реформу держпідприємств (див. розділ 11);
- підвищити незалежність і ефективність Рахункової палати та Держаудитслужби, що також важливо для відбудови.

Нещодавно Верховна Рада [розпочала](#) створення парламентського бюджетного офісу, щоб підсилити експертизу парламенту в питаннях бюджету та податків. Сподіваємося, досвід [Офісу](#) фінансового та економічного аналізу не буде втрачено, і новостворений офіс зможе стати центром експертизи з управління публічними фінансами.

6/БІЗНЕС СЕРЕДОВИЩЕ

Протягом 2014-2024 років Україна провела масштабні реформи, із яких щонайменше третина стосувалися бізнес-середовища. Ці реформи були з одного боку зумовлені виконанням Угоди про асоціацію та приєднанням до зони вільної торгівлі з ЄС, а з іншого — необхідністю зменшити регуляторні перешкоди для бізнесу та відповідні можливості для корупції (приблизно 7% реформ у цьому напрямку мають антикорупційний компонент).

З рис. 6.1 видно, що у 2015 році влада втілила багато значущих реформ. Ці реформи переважно стосувалися дерегуляції та ліквідації корупційних схем — наприклад, влада ліквідувала корупційну схему «Укрекоресурсів», удвічі зменшила кількість ліцензованих видів діяльності, спростила дозвільні та реєстраційні процедури. У 2015-2017 роках було скасовано багато ще радянських стандартів і нормативів, які давно втратили актуальність, але дозволяли контрольним органам створювати проблеми для підприємств. Крім того, уряд нарешті скасував [державне регулювання](#) цін на низку «соціальних» товарів.

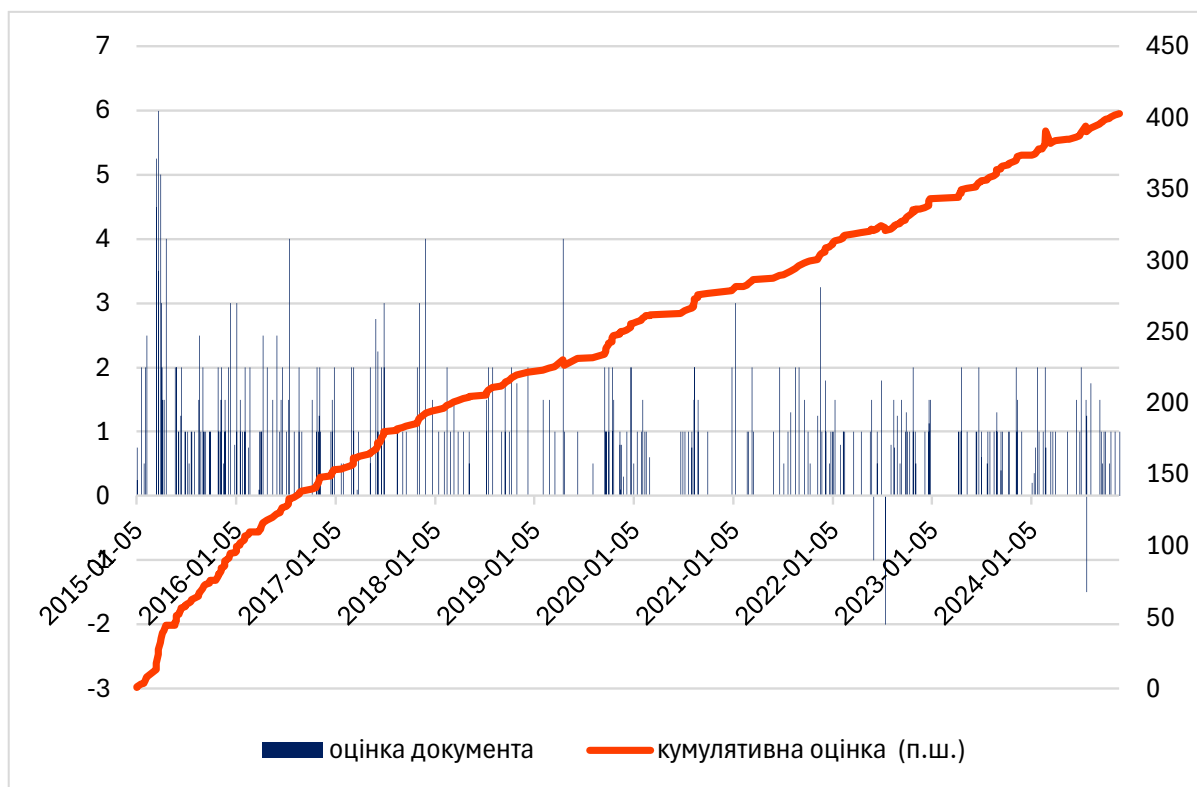
Втім, дерегуляція не означає, що підприємства цілком позбулися тиску силових органів, адже для цього необхідна глибока реформа правоохоронної та судової системи (див. розділ 3). Тому не дивно, що ухвалення декількох [законів](#) про «маски-шоу стоп» [не припинило](#) цю практику.

Згодом реформи бізнес-середовища стали менш радикальними, проте сукупність невеликих кроків створювала важливі зміни. Наприклад, протягом 2019-2020 років ухвалили багато нормативних актів у сфері захисту прав інтелектуальної власності, кожен із яких отримав невисоку оцінку, бо стосувався доволі вузької сфери, але всі разом вони необхідні для євроінтеграції України. Крім того, з 2019 року значно прискорилося цифровізація взаємодії держави й бізнесу.

Зафіксували ми й кілька антиреформ: це податкові пільги для індустріальних парків і закон про «клуб білого бізнесу», які (знову) створили [нерівні](#) правила гри для

підприємств. На додачу до пільг Україна у 2024 році інвестувала в індустріальні парки понад **1 млрд грн**. Проте ці прямі й непрямі інвестиції **навіть чи** принесуть прибуток.

Рисунок 6.1. Реформи бізнес-середовища за 2015-2024 роки, дані Індексу реформ



Примітка: кумулятивна оцінка — це сума оцінок окремих подій. Оцінки подій отримані з опитувань експертів [Індексу реформ](#)

Результати проведених реформ помітні, наприклад, за індексом Doing Business, у якому Україна піднялася зі 112 місця у 2014 році до **64** у 2020 році (після цього розрахунок індексу припинили через імовірні маніпуляції на користь Китаю). Як видно з таблиці 6.1, Україна значно поліпшила свої показники за деякими аспектами ведення бізнесу, проте за іншими показниками, такими як підключення до енергомереж чи виконання контрактів, Україна станом на 2019 рік залишалася доволі далеко від лідерів рейтингу.

Реформи у сфері ведення бізнесу в 2014-2019 роках

Спрощення ліцензування, реєстрації та дозвільних процедур

У 2015 році парламент ухвалив новий **закон** про ліцензування, яким скоротив кількість видів діяльності, що підлягає ліцензуванню, удвічі — до 29 — та значно спростив

процедуру отримання ліцензій, а також закон про [дерегуляцію](#), яким спростив процедуру відкриття бізнесу й низку дозвільних процедур. Подальшому спрощенню відкриття бізнесу сприяло [запровадження](#) мовчазної згоди під час реєстрації платника податків (тобто підприємець має повідомити державні органи про початок ділової активності, а не чекати дозволу на неї). А [закон](#) про спрощення реорганізації підприємств дозволив підприємцям проводити реорганізацію філій без звільнення працівників і відповідних витрат.

Таблиця 6.1. Показники України (на шкалі від 0 до 100) за компонентами Індексу ведення бізнесу

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	зміна 2020/ 2015, %
загалом	61.52	63.04	63.9	65.75	69.1	70.2	14.1
відкриття бізнесу	87.35	93.88	94.4	91.05	91.1	91.1	4.3
отримання дозволів на будівництво	75.29	61.36	61.42	75.8	77.2	81.1	7.7
підключення до електромереж	32.65	54.84	58.45	58.8	59.2	62.5	91.4
реєстрація власності	74.82	69.44	69.61	69.61	70	71.3	-4.7
отримання кредитів	75	75	75	75	75	75	0.0
захист прав міноритарних інвесторів	48.33	53.33	56.67	55	66	68	40.7
сплата податків	70.33	70.69	72.72	80.77	79.4	78.1	11.0
транскордонна торгівля	53.96	63.72	64.26	64.26	77.6	80.1	48.4
виконання контрактів	66.25	57.11	58.96	58.96	63.6	63.6	-4.0
банкрутство	31.17	31.05	27.5	28.24	31.7	31.4	0.7
місце в рейтингу	96	83	80	76	71	64	-

Примітка. В усіх рядках таблиці, крім останнього, більше число означає кращий показник (тобто ближчий до максимуму — 100 балів). В останньому рядку показане місце України в рейтингу, і тут менші числа означають кращий результат. Зверніть увагу, що для розрахунку індексу Doing Business використовуються дані попереднього року (наприклад, для Індексу 2014 року використані дані 2013 року)

На початку 2015 року уряд **спростив** отримання дозволів на розробку надр, дозволів на роботу для іноземців та прискорив проходження фітосанітарного контролю імпортованими товарами. Трохи пізніше він **скасував** обов'язкову реєстрацію низки виробів важкої та легкої промисловості та **видів** пального, що займають близько 90% ринку.

У серпні 2015 року Кабмін **затвердив** перелік органів, що видають ліцензії, для кожного виду діяльності, що підлягає ліцензуванню (за наступні кілька років Кабмін затвердив ліцензійні умови для деяких видів діяльності, наприклад, охоронних компаній чи туроператорів). У 2016 році документи на отримання ліцензії **дозволили** подавати в електронному вигляді, а згодом уряд **скасував** печатки та дозволив застосування електронних підписів практично в усіх випадках.

У 2016 році уряд **скасував** обов'язкову реєстрацію іноземних інвестицій, яка не мала практичного сенсу, а лише ускладнювала роботу підприємств, а парламент **дозволив** українським авіавиробникам створювати спільні підприємства із зарубіжними компаніями (окрім компаній країн-агресорів).

Спрощення процедур державної реєстрації прав на нерухоме майно мало **знижити** можливості для рейдерства, тобто незаконного «переписування» майна з одних осіб на інших. Нові правила передбачають вищу відповідальність нотаріусів за сприяння рейдерству та зобов'язують реєстраторів повідомляти власників про будь-які заяви щодо дій із їхнім майном. Водночас Мін'юст **розпочав** постійний моніторинг дій реєстраторів. Раніше уряд надав нотаріусам більше свободи в реєстрації прав на майно і водночас **запровадив** обов'язкове страхування їхньої відповідальності.

Декомунізація стандартів

Однією з перших змін, ухвалених 2015 року, став новий **закон** про технічні регламенти й оцінку відповідності, який встановив нові, наближені до європейських, правила розробки технічних регламентів продукції та вимоги до органів з оцінки відповідності. Це був перший крок до створення національної системи оцінки якості продукції, результати якої визнавали б на європейському ринку. Наприкінці 2015 року Мінекономіки **скасувало** 12,5 тисяч ГОСТів (де-юре вони вже були необов'язковими, але багато підприємств продовжували ними користуватися «за звичкою»), а трохи пізніше — **радянські** санітарні норми. На початку 2019 року **скасували** ще один радянський атавізм — паперову книгу відгуків та пропозицій (у 2023 році таку книгу **скасували** й для сфери послуг).

Державний нагляд і контроль за дотриманням законодавства підприємствами

Подібно до багатьох інших сфер, реформи державного контролю стосувалися зниження дискреції працівників державних органів у взаємодії з бізнесом. Зокрема уряд **створив** інтегровану автоматизовану систему держнагляду, **запровадив** ризик-орієнтований підхід у державному нагляді й «презумпцію невинності» суб'єкта господарювання.

Низка ініціатив з обмеження можливостей тиску силових органів на бізнес, на жаль, дали лише обмежені результати. У 2016 році уряд **скасував** можливості Державної фіскальної служби відкривати кримінальні справи проти підприємств за відсутності доказів, що скоротило можливості податкової міліції «кошмарити» бізнес.

У 2017 році парламент ухвалив закон «**маски-шоу стоп**», який мав обмежити тиск силовиків на бізнес і зокрема дозволяв проводити відеофіксацію обшуків. Вочевидь, він не дуже допоміг, тому що роком пізніше довелося ухвалювати законопроект «**маски-шоу стоп-2**», який спростив притягнення до відповідальності працівників правоохоронних органів, які неправомірно відкрили карну справу проти підприємства. Втім, навіть після заміни податкової міліції на Бюро економічної безпеки у 2021 році (див. розділ 1) тиск на бізнес не припинився. Імовірно, ситуація не зміниться поки працівники державних органів сприйматимуть бізнес як апріорі порушників закону та джерело корупційної ренти.

Упорядкування діяльності акціонерних товариств (АТ) і товариств з обмеженою відповідальністю (ТОВ)

Найбільш значущою подією у цій сфері стали **зміни** до закону «Про акціонерні товариства», переважно спрямовані на покращення управління державними підприємствами (див. розділ 11). Зокрема кворум, необхідний для проведення загальних зборів, знизили з 60%+1 до 50%+1 акція (згодом таку ж норму **запровадили** й для ТОВ). Звісно, закон захистив права не лише держави, а й інших акціонерів, які могли потерпати від недружніх дій міноритарних інвесторів. Закон запровадив відповідальність за невиклату дивідендів і можливість для наглядових рад працювати навіть у неповному складі за наявності кворуму. Трохи пізніше парламент **захистив** інтереси міноритарних інвесторів відкритих акціонерних товариств від сваволі менеджерів (закон «Про захист інвесторів» був однією з умов отримання кредиту Світового банку).

У 2017 році парламент [ухвалив](#) європейське законодавство про примусовий викуп і продаж акцій, щоб уникнути ситуацій, коли з одного боку власники кількох акцій блокують важливі для діяльності підприємства рішення, а з іншого — не можуть продати свої акції власникам мажоритарного пакета за справедливую ціну. Згодом парламент [уточнив](#) законодавство про корпоративні договори, зобов'язавши акціонерів або учасників ТОВ чіткіше прописувати взаємні права та обов'язки. А [нова редакція](#) закону про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю створила можливості для малого й середнього бізнесу, який існує в такій формі, запроваджувати якісне корпоративне управління.

Європеїзації українського корпоративного сектору також сприяли [закони](#) про наближення стандартів фінансової звітності до норм ЄС та про електронні довірчі послуги. Останній запровадив європейські правила електронної ідентифікації та електронних підписів, а з 2023 року в Україні [дозволили](#) використовувати кваліфіковані електронні підписи країн ЄС.

У квітні 2019 року парламент ухвалив [Кодекс](#) з процедур банкрутства. Кодекс посилив захист інтересів кредиторів і мав скоротити тривалість процедур банкрутства або відновлення платоспроможності й відповідно зменшити кількість підприємств, які перебувають у «підвішеному» стані між банкрутством і нормальною роботою. Завдяки цьому масив українських підприємств має стати більш динамічним, адже неефективні підприємства мають виходити з ринку, звільняючи місце для більш ефективних. Кодекс також дозволив банкрутство фізичних осіб (станом на жовтень 2024 року українці подали понад [2000](#) справ про персональне банкрутство). Втім, сьогодні необхідно привести процедури банкрутства у відповідність до законодавства ЄС.

Антимонопольне регулювання й державна підтримка підприємств

Одним із важливих напрямків роботи уряду в 2015-2019 роках став розвиток спроможності Антимонопольного комітету, адже це один із головних інструментів боротьби з існуючими та потенційними олігархами. Фінансовані іноземними партнерами проекти технічної допомоги багато працювали над розвитком АМКУ, але зрештою жоден президент чи уряд не наважився надати АМКУ справжню незалежність. Втім, уряд і парламент зробили декілька кроків для підвищення прозорості й ефективності діяльності Антимонопольного комітету.

Так, парламент [зобов'язав](#) АМКУ публікувати рішення у справах про концентрацію та узгоджені дії, а також звільнив його від дрібних справ, [підвищивши](#) порогові значення

обсягу активів чи річного обороту, після яких підприємства мають отримувати від АМКУ дозвіл на концентрацію (пороговий обсяг загальних активів або річного обороту всіх учасників угоди підвищили з 1 до 30 млн євро, а такий обсяг для одного з учасників угоди з 12 до 150 млн євро).

У 2015 році уряд [надав](#) АМКУ право погоджувати державну допомогу для підприємств із відтермінуванням набрання чинності цим законом до 2019 року (до того часу АМКУ мав пройти інституційну реформу та набути відповідних компетенцій). Втім, розподіл державної допомоги залишається доволі [непрозорим](#) і хаотичним.

Декілька ринків уряд демонополізував безпосередньо своїми рішеннями. Так, у 2015 році уряд [ліквідував](#) державну монополію на виробництво біоетанолу, дозволивши його виробництво приватним підприємствам, а наступного року [скасував](#) реєстр виробників біопалива (тобто будь-які підприємства, а не лише включені до реєстру, отримали можливість його виробляти). У 2018 році уряд [ліквідував](#) державну монополію на виробництво спирту, запровадивши натомість ліцензування цієї діяльності (у 2015 році Кабмін [запровадив](#) електронні товарно-транспортні накладні, щоб контролювати обіг спирту). У 2019-2021 роках низку спиртзаводів приватизували. На жаль, ринок спирту [залишається](#) доволі тінізованим.

Послуги для бізнесу

У 2016 році Національна комісія, що здійснює регулювання у сферах енергетики і комунальних послуг (НКРЕКП), [спростила](#) правила **підключення до електромереж** установок потужністю від 160 до 5000 кВт, якими володіють багато підприємств. НКРЕКП встановила чіткі критерії технічних умов такого підключення та формульний розрахунок оплати за нього (раніше обленерго могли висувати підприємствам будь-які додаткові умови для підключення, що створювало великі можливості для корупції). Втім, як видно з таблиці 6.1, це не надто поліпшило ситуацію.

Захист прав інтелектуальної власності Україна запроваджувала переважно за наполяганням ЄС і США. Так, [закон](#) про підвищення захисту авторських прав, який упорядкував діяльність організацій колективного управління, що забезпечують перерахування авторам роялті, був ухвалений лише після того, як США запровадили обмеження на імпорт низки товарів з України.

У 2015 році президент Порошенко [дав старт](#) **впровадженню 4G** в Україні (у 2019 році покриття 4G в Україні виросло до 76% території, а в 2024 році — вже до [98%](#) території).

Для спрощення розвитку мережі уряд **скасував** необхідність отримання дозволів на кріплення засобів телекомунікацій на будівлях і спорудах. Парламент **ухвалив** правила рівного доступу до інфраструктури для розвитку телекомунікаційних мереж. А Національна комісія з регулювання зв'язку та інформатизації (НКРЗІ) **запровадила** видачу номерного ресурсу за принципом «єдиного вікна».

У 2015 році парламент ухвалив **рамковий закон про е-комерцію**, який серед іншого визначив права та обов'язки продавців і покупців та зрівняв юридичну силу електронних угод і угод, укладених іншими способами.

Регулювання окремих галузей

Головною проблемою **видобувної галузі** була корупція та непрозоре використання надр. Тому в 2015 році уряд **запровадив** відкриті аукціони на отримання дозволів на користування надрами та **відкрив** інформацію про видобувні галузі (про сплату ними податків, стан вивчення, використання та охорони надр тощо). У 2018 році Україна **приєдналася** до міжнародної ініціативи з прозорості у видобувних галузях (ІПВГ), і відповідно подання звітів до цієї ініціативи стало обов'язковим для всіх компаній галузі (у 2021 році цей закон **привели** у відповідність до Стандарту ІПВГ 2019 року). У середині 2019 року уряд **спростив** надання й переоформлення гірничих відводів.

Наприкінці 2022 року уряд **дозволив** проводити оцінку запасів у надрах за міжнародними стандартами, а також дерегулював видобувну галузь. Зокрема запровадив наскрізні ліцензії на розвідку й видобування та надав власникам ділянок площею до 25 га (т. зв. малим надрокористувачам) можливість отримати спеціальний дозвіл на розробку корисних копалин місцевого значення поза аукціоном.

У 2015 році уряд почав спрощувати умови діяльності приватних компаній у **портовій галузі**: стивідорам (компаніям, які здійснюють завантаження та розвантаження судів) дозволили доступ до причалів, якими управляє Адміністрація морських портів України (АМПУ), а днопоглиблювальні компанії **зможли** отримувати дозвіл від Мінприроди один раз, а не щоразу як потрібні були такі роботи.

Державіаслужба **встановила** рівні умови доступу всіх перевізників до роботи на **авіамаршрутах**, що стало одним із факторів приходу на український ринок лоукостів.

Зміни на **залізниці** стосувалися безпеки: уряд **заборонив** російським компаніям здійснювати залізничні перевезення в Україні, а також підвищив вимоги до компаній,

що займаються перевезеннями пасажирів і небезпечних вантажів (зокрема, для отримання ліцензії ці компанії повинні мати правильно налагоджені процеси та офіційні відносини з працівниками).

У 2015 році парламент **спростив** регулювання для **агровиробників**: для них скоротили кількість дозволів, скасували карантинний дозвіл на імпорт добрив, зробили низку сертифікатів добровільними, а не обов'язковими. Трохи пізніше уряд **скасував** обов'язкову сертифікацію сільгосптехніки, **спростив** та децентралізував (тобто передав на обласний рівень) надання державної підтримки агровиробникам. У 2018 році уряд скасував **регулювання** ринку цукру (встановлення мінімальних цін, квотування імпорту) відповідно до правил СОТ (втім, це регулювання втратило сенс задовго до цього).

Протягом 2016-2019 років уряд ухвалив низку євроінтеграційних законів і постанов: про державний **контроль** і дотримання законодавства про харчові продукти та про безпечність і якість харчових продуктів (ризик-орієнтований державний контроль, дозвіл на фото- й відеофіксацію процесу контролю та нагляд громадськості за ним); про **безпечність** кормів; про **дозвіл** на проведення фітосанітарної експертизи у приватних лабораторіях та про **маркування** харчових продуктів відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС.

Крім того, Кабмін затвердив декілька **постанов** із правилами органічного виробництва різних видів продукції, а парламент ухвалив рамковий **закон** про органічне виробництво, гармонізований із нормами ЄС.

Протягом 2014-2019 років уряд значно дерегулював **фармацевтичний ринок**, щоб підвищити конкуренцію на ньому й доступність ліків для пацієнтів: **скасував** державну експертизу ліків, зареєстрованих Європейським агентством з лікарських засобів, **скасував** обов'язкову акредитацію аптек і **перереєстрацію** ліків щоп'ять років. Навесні 2016 року уряд значно **пришвидшив** реєстрацію ліків, які вже зареєстровані в розвинених країнах, а згодом парламент іще більше **спростив** реєстрацію таких препаратів.

Будівельна галузь в Україні (як і в багатьох інших країнах) була й залишається доволі корумпованою. Тому з 2014 року уряд і парламент робили деякі кроки для дерегуляції та підвищення прозорості галузі, що мало сприяти зниженню корупції. Зокрема це **обмеження** частоти перевірок архітектурно-будівельного контролю, **скорочення** переліку будівельних робіт, для яких потрібне ліцензування, запровадження **електронного** ліцензування будівельного бізнесу.

У 2017 році Рада **спростила** регулювання будівельної діяльності й серед іншого скасувала окремий дозвіл від ДСНС для об'єктів I та II рівнів складності, а також **дозволила** отримувати дозволи на будівництво та приймати будівлі в експлуатацію через електронні сервіси. Водночас уряд **скоротив** перелік будівельних робіт, які потребують документального оформлення, **пришвидшив** зміни будівельних норм з 1,5 року до 10 місяців, **дозволив** застосовувати в Україні будівельні норми ЄС, а також **відкрив** відомості про містобудівну документацію, що значно пришвидшило пошук і оформлення земельних ділянок під будівництво.

Не дивно, що показник «отримання дозволів на будівництво» Індексу ведення бізнесу між 2016 і 2020 роками виріс на 20 пунктів (табл. 6.1).

Зміни протягом 2019-2024 років

Нові уряд і парламент продовжили наближення українського законодавства до європейського, зокрема виконання Угоди про асоціацію. Помітний прогрес (принаймні в законодавчому плані) відбувся в захисті прав інтелектуальної власності та посиленні Антимонопольного комітету. Проте, мабуть, найбільше реформ стосувалися будівництва (можливо, тому, що «Велике будівництво» стало флагманським проектом нової влади).

Захист прав інтелектуальної власності: запровадження правил ЄС

У жовтні 2020 Кабмін **створив** Національний орган інтелектуальної власності, функції якого в 2022 році **передали** Українському національному офісу інтелектуальної власності та інновацій (фактично ці органи створені на базі Укрпатенту, державної агенції, підпорядкованої Мінекономіки). Цей орган має видавати патенти й інші документи, що засвідчують право інтелектуальної власності на винаходи.

У 2020 році уряд **реформував** патентне законодавство відповідно до норм ЄС: запровадив можливість подавати документи на отримання патентів в електронній формі й ускладнив життя так званих «патентних тролів» (дозволив скасування патентів на товари, які давно існують, чим користувалися деякі недобросовісні підприємці для блокування продажу чи імпорту товарів). Доповнив цю реформу **закон** про посилення захисту прав на торговельні марки та промислові зразки.

Значним кроком вперед стало **запровадження** захисту географічних зазначень відповідно до норм ЄС. Це означає, що українські виробники не можуть називати свої

вироби, наприклад, «коньяк» або «шампанське», проте водночас вони отримали право реєструвати місцеві бренди (наприклад, «мелітопольська черешня»). Згодом парламент **запровадив** процедуру отримання захисту географічних брендів для агропродукції та **гармонізував** географічні назви спиртних напоїв із правилами ЄС, що сприятиме виробництву крафтових спиртних напоїв. Розвитку виробництва таких напоїв також сприяє **спрощення** правил сплати податків і звітності та зниження вартості ліцензії на оптову торгівлю ними з 500 тис. грн до 30 тис. грн. Для малих виробників вина з українських матеріалів правила **спрощені** ще більше: вони зможуть здійснювати роздрібну торгівлю без ліцензії.

У 2023 році Україна продовжила імплементувати директиви ЄС у цій галузі: **розширила** перелік об'єктів авторського права і **впровадила** європейські правила захисту прав інтелектуальної власності. Цього ж року об'єктом авторського права **стали** віртуальні активи.

З початком великої війни та відповідно падінням внутрішнього попиту вихід українських підприємств на зовнішні ринки (перш за все ЄС) став іще більш актуальним. Для просування українських товарів за кордоном у 2024 році уряд **дозволив** безоплатно використовувати торговельну марку «Зроблено в Україні» (підприємці можуть отримати й використовувати відповідний брендбук).

Стандарти: гармонізація з ЄС і захист прав споживачів

З жовтня 2019 року національні стандарти **можна** застосовувати добровільно — це один із ключових кроків для запровадження «промислового безвізу» з ЄС (детальніше про «промисловий безвіз» у розділі 9).

У січні 2025 року набрав чинності нещодавно ухвалений технічний **регламент** про безпеку хімічної продукції, який імплементує норми європейського Регламенту REACH, що забезпечує високий рівень захисту здоров'я людей і довкілля від потенційних ризиків, пов'язаних із хімічними речовинами. Ключовою вимогою регламенту є обов'язкова реєстрація всіх хімічних речовин, що виробляються, імпортуються та надаються на ринку в Україні в обсягах понад 1 тону на рік. Це дозволяє відстежити, куди потрапила та чи інша хімічна речовина, й визначити, чи становить вона небезпеку для людей і довкілля.

Новий **закон** про захист прав споживачів, який гармонізує українське законодавство з нормами ЄС, набере чинності після завершення воєнного стану. Він уточнює

положення вищезгаданого закону про е-комерцію, зокрема дозволяє громадським організаціям і Держпродспоживслужбі захищати права споживачів, якщо товар придбано в інтернеті (така взаємодія здійснюватиметься через портал е-Покупець). Закон поширює норми захисту прав споживачів на харчову продукцію. Він також зобов'язує продавців надавати гарантії не лише на нові, а й на вживані товари (з 2023 року гарантії **можна** надавати в електронному вигляді). **Закон**, що посилює захист прав споживачів цифрового контенту і цифрових послуг, набрав чинності влітку 2023 року.

Уряд продовжив перехід від «вибіркових» перевірок, які часто слугували збагаченню перевіряльників, до ризик-орієнтованих підходів. Держенергонагляд **запровадив** такий підхід з 2020 року, а з 2022 року замість пожежних перевірок існує **страхування** відповідальності (для застрахованих підприємств із незначним ризиком перевірка буде відбуватися раз на 10 років, для підприємств із середнім ступенем ризику — раз на 6 років). Орган ринкового **нагляду** перевірятиме продукцію у виробників лише за наявності документально підтверджених підстав уважати, що продукція є небезпечною чи не відповідає стандартам з вини виробника.

Антимонопольна політика: розширення повноважень АМКУ

У 2021 році АМКУ **став** органом оскарження у сфері публічних закупівель (Комітет створив комісію, яка розглядає такі скарги). У вересні 2023 року на виконання Угоди про асоціацію та програми МВФ парламент **надав** АМКУ більше повноважень з одержання інформації від підприємств і проведення слідчих дій (зокрема обшуків). Водночас збільшився перелік інформації, яку АМКУ має публікувати. Проте питання політичної незалежності комітету залишається відкритим.

Крім того, уряд затвердив низку постанов із критеріями допустимості державної допомоги для різних сфер: **розвитку** регіонів; **місцевої**, **спортивної** та **рекреаційної** інфраструктури; для **надання** послуг, що становлять загальний економічний інтерес, а також підприємствам у галузі **цивільної** авіації й тим, які працюють у **портах**. Таким чином уряд дещо полегшив роботу АМКУ з перегляду й затвердження державної допомоги.

Робота підприємств: врегулювання стосунків між акціонерами та спрощення приєднання до мереж

Найбільш значущою реформою у сфері регулювання діяльності АТ і ТОВ стало **запровадження** інституту довірчої власності та обов'язкової компенсації збитків

міноритарним акціонерам. Цей самий закон скасував пайовий внесок при будівництві, що був значним джерелом корупції у цій галузі (пайовий внесок — це певна кількість квартир, які забудовник мав віддати міській владі, наприклад, під соціальне житло, або зобов'язання збудувати певну соціальну інфраструктуру поруч із новим житлом. Оскільки місцева влада могла призначати пайовий внесок на свій розсуд, нерідко цей внесок дуже відрізнявся для «дружніх» і «недружніх» компаній).

Новий [закон](#) про акціонерні товариства визначив порядок створення, діяльності та припинення акціонерних товариств, права й обов'язки акціонерів, запровадив механізм проведення загальних зборів з електронним голосуванням, а також чітко прописав розподіл функцій оперативного управління й нагляду для різних типів АТ. Таким чином діяльність акціонерних товариств стала більш прозорою, а «прості» акціонери отримали більше можливостей впливати на неї. Водночас парламент [запровадив](#) обов'язкове нотаріальне посвідчення договорів про відчуження корпоративних прав із одночасним вчиненням нотаріальної дії та державної реєстрації прав, що має сприяти зниженню рейдерства.

У вересні 2023 року уряд [затвердив](#) методику визначення кінцевих бенефіціарних власників на основі принципів FATF, а трохи раніше [дозволив](#) подавати інформацію про таких власників в електронному вигляді. Це має спростити життя для доброчесних підприємців і ускладнити його для недоброчесних.

У 2021 році парламент [дозволив](#) подавати документи на приєднання до газових мереж в електронному вигляді, надав можливість замовникам проводити експертизу технічних умов приєднання на відповідність стандартам, а операторів зобов'язав усувати виявлені порушення протягом 5 днів. Цей закон передбачав створення Інформаційної бази даних споживання природного газу (її ще немає, але в липні 2024 року Міненергетики опублікувало для обговорення [проект](#) постанови про створення цієї бази даних).

Крім того, уряд [запровадив](#) «єдине вікно» з приєднання до електромереж для споживачів потужністю до 1 МВт (це малий і середній бізнес). Нові правила передбачають принцип мовчазного погодження проєктної документації та вільний доступ до геопросторових даних про територію, інженерно-геологічні умови, будівельну діяльність, об'єкти інженерної інфраструктури тощо.

Розвиток державно-приватного партнерства й спроби «реанімації» індустриальних парків

Законодавство про державно-приватне партнерство (зокрема концесії) в Україні було ухвалене ще у 1990-ті роки, проте користуватися ним було практично **неможливо**. У 2016 році Кабмін **запровадив** єдину методику розрахунку концесійних платежів на основі міжнародних правил (до того діяли три «радянські» методики) та включив обсяг концесійних платежів в умови конкурсу на отримання концесії. У 2018 році парламент **дозволив** будівництво платних доріг (яких наразі в Україні немає). Втім, більш-менш дієве законодавство про концесії було **запроваджене** лише у 2020 році. Повномасштабне вторгнення припинило виконання двох концесійних **угод**, укладених наприкінці 2021 року.

Так само давно існує і спеціальне законодавство про індустриальні парки. Проте станом на початок 2022 року в Україні працювали лише 4 індустриальні парки з 62 зареєстрованих (6%), а зараз працюють **15 із 86** (18%). З 2014 року уряд намагався «оживити» індустриальні парки: у 2015 році їм **надали** право безоплатного користування землею протягом трьох років, у 2021 році — можливість **компенсації** з бюджету витрат на будівництво інженерної інфраструктури, а згодом для них **запровадили** податкові та митні пільги (втім, останнє рішення отримало негативну оцінку від експертів Індексу реформ, оскільки пільги є потенційним джерелом корупції та ухилення від сплати податків). Також негативно експерти оцінили нещодавнє рішення про **Клуб білого бізнесу**, оскільки воно створює нерівні правила гри для підприємств.

Індустриальні парки — це досить популярний у світі інструмент залучення інвестицій, проте дослідження **показують**, що вони дуже рідко є прибутковими (тобто податкові надходження від них навіть через 10-20 років не покривають обсяг наданих пільг). І, звісно, вони не можуть замінити реформи, пов'язані з верховенством права та передбачуваною політикою держави.

Щодо закону про **«інвестнянь»**, метою якого було підвищення інвестиційної привабливості України, думки експертів розділилися. З одного боку, він створює нерівні правила гри, але з іншого, деякі країни-сусіди України також надають преференції іноземним інвесторам. Утім, до лютого 2023 в рамках цього закону подали лише **5 проєктів**, фактичних інвестицій за якими не було. У жовтні 2024 року Мінекономіки підписало **2 проєкти** за цим законом — з «Астартою» та «Буковелем».

Ще одним способом привабити до України підприємців (зокрема в ІТ сфері) **стало** запровадження е-резидентства. Е-резидент може зареєструватися як ФОП через нещодавно відкритий **портал** та сплачувати податок 5% від доходу, якщо дохід не перевищує 180 тис. дол. на рік. Наразі е-резидентство доступне для **громадян** Словенії, Індії, Пакистану і Таїланду. Кабмін планує розширювати перелік країн, для громадян яких доступна ця можливість.

Корисним нововведенням у царині діяльності підприємств є **запровадження** однакових правил реєстрації та звітності для філій іноземних юросіб та українських юросіб відповідно до директиви ЄС 2017/1132.

Послуги для бізнесу

В листопаді 2023 року на порталі Дія **запустили** послугу **е-Підприємець**, яка включає держреєстрацію ФОПів та змін у ЄДР, реєстрацію платником єдиного податку та ПДВ, відкриття рахунку та інші можливості (послуга передбачає автоматичний обмін інформацією між державними органами та реєстрами). У березні 2024 **впроваджено** Дія.Підпис для юридичних осіб (до цього ним могли користуватися лише фізособи).

Восени 2024 року уряд **створив** Єдину державну електронну систему дозвільних документів **єДозвіл**. Цей експериментальний проєкт триватиме два роки, після чого систему планують запустити на постійній основі. За планом, у системі буде доступне отримання дозволів у сфері охорони праці, видача та зупинення ліцензій на різні види діяльності, подача скарг на дії органів ліцензування. **єДозвіл** буде взаємодіяти з понад 10 реєстрами, серед яких Єдина державна електронна база з питань освіти (ЄДЕБО), Єдиний державний реєстр юросіб, ФОП та громадських формувань (ЄДР), Державний реєстр речових прав на нерухоме майно тощо, тому отримувачам дозволів чи ліцензій не потрібно буде подавати документи, які вже є в цих реєстрах.

У вересні 2019 року парламент **скасував** ліцензування для **телекомунікаційних операторів**. Відповідно до Угоди про асоціацію, вони мають лише повідомити НКРЗІ про початок діяльності. Також **дозволено** використання мобільного зв'язку 4G у діапазонах 800-900 МГц, що дасть змогу операторам надавати послуги високошвидкісного мобільного інтернету на майже всій території України. З цією ж метою **спрощено** доступ до земельних ділянок для телекомунікаційних компаній.

Закон про електронні комунікації запровадив **єдину** ліцензію для мобільних операторів замість ліцензій на кожен вид зв'язку й дозволив споживачам обирати не пакети

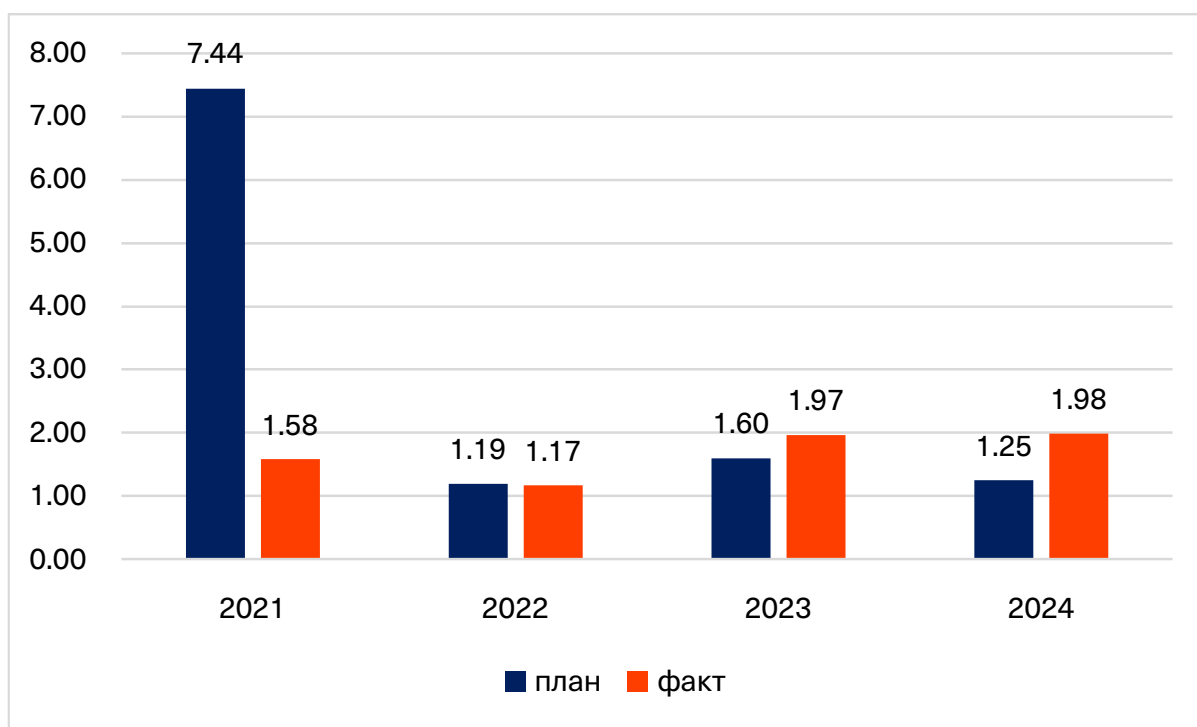
послуг, а окремі послуги (за технічної можливості) та отримувати від операторів повну інформацію про послуги. Водночас парламент [підвищив](#) незалежність НКРЗІ та запровадив призначення її членів на конкурсних засадах, що має підвищити також її професійність.

У червні 2024 року Україна [почала](#) приєднання до єдиної роумінгової зони ЄС. Тож недовзі українці у ЄС та європейці в Україні користуватимуться послугами мобільного зв'язку без додаткової оплати в режимі RLAN — «Роумінг як вдома».

Регулювання окремих галузей чи ринків

Азартні ігри в Україні були легальними до 2009 року, після чого їх заборонили і, відповідно, сектор пішов у тінь. Легалізацію грального бізнесу обговорювали ще з 2014 року, однак [запровадили](#) у серпні 2020. Проте доходи від цієї діяльності виявилися значно нижчими від очікуваних (рис. 6.2), оскільки [більша частина](#) доходів грального бізнесу були сховані від податківців (окрім плати за ліцензію, казино мають платити податки на дохід, на прибуток, на виграш та військовий збір).

Рисунок 6.2. Плата за ліцензії на провадження діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор і за ліцензії на випуск і проведення лотерей, млрд грн



Джерело: [звіти](#) КРАІЛ, закони про державний бюджет

Тож влада потроху почала обмежувати цю діяльність: уряд **запровадив** відстеження доходів казино в реальному часі, президент **заборонив** військовим доступ до казино, а НБУ **заборонив** використовувати для гри кредитні кошти. Крім того, Комісія з регулювання азартних ігор і лотерей (КРАІЛ) **створила** реєстр осіб, яким заборонено грати в азартні ігри (подати заяву про включення особи до реєстру може сама особа, її родичі або суд), а БЕБ почало **розслідувати** ухиляння від сплати податків деякими казино. У грудні 2024 року уряд вирішив **ліквідувати** КРАІЛ і створити замість неї нового, більш потужного регулятора до квітня 2025 року. Водночас він обмежив доступ до азартних ігор та їхню рекламу.

Таблиця 6.2. Видача ліцензій і плата за них у 2021-2023 роках

	2021		2022			2023			кількість ліцензій на 01.01.24
	видано ліцензій	сплачено за ліцензії, млн. грн	видано ліцензій	сплачено за ліцензії, млн. грн	анульовано ліцензій	видано ліцензій	сплачено за ліцензії, млн. грн	анульовано ліцензій	
«офлайн»казино	8	432	0	72	8	3	417	5	6
гральний стіл	106	57.2	0	5.4	20	31	36.8	66	54
гральний стіл з рулеткою	43	45.2	0	6.3	7	13	27.6	29	20
онлайн- казино	13	304.2	3	286.7	4	6	486.3	2	16
онлайн- покер	3	18	0	18	0	3	18	1	2
зали гральних автоматів	19	171	0	5	0	4	161.2	12	11
гральні автомати	3 811	411.8	593	72.5	327	1713	352.4	3 350	2 540
букмекери	1	108	4	693	2	1	462.6	1	3
букмекерські пункти	0	0	0	0	0	1	0.201	0	1
ліцензії на послуги у сфері азартних ігор	18	32.55	3	7.26	0	4	6.84	3	0
загалом	4 022	1 579.9	603	1 166.1	368	1 779	1 969.0	3 469	2 653

Джерело: КРАІЛ

Для наближення українського законодавства в **будівельній галузі** до європейського парламент **спростив** будівельні норми, дозволивши забудовникам застосовувати не «радянський» підхід, який регламентує використання певних матеріалів чи технологій, а європейський, коли регламентуються певні характеристики будівлі (наприклад, стійкість до стихійних лих). Трохи згодом парламент **гармонізував** український ринок будівельної продукції з регламентом ЄС 305/2011, що має **унеможливити** потрапляння фальсифікату та небезпечної продукції на український ринок (закон зобов'язує продавців будівельної продукції вказувати повну характеристику своєї продукції та можливість її застосування у спорудах різних типів та дозволяє органу ринкового нагляду забороняти продаж неякісної продукції). Нарешті, уряд **запровадив** міжнародні стандарти ціноутворення для будівництва доріг, що уможливило використання нових технологій і матеріалів.

Ще одним позитивним кроком нової влади стало **скасування** корупційної **схеми** в оцінці нерухомості (так звані «майданчики Яценка»). Закон скасував обов'язкове отримання довідок і звітів про оцінку об'єктів нерухомості на визначених приватних електронних майданчиках із відповідною оплатою. Тепер будь-хто може отримати автоматичну оцінку нерухомості безкоштовно.

Втім, найбільш значущою зміною стало **створення** Єдиної Державної електронної системи у сфері будівництва (ЄДЕССБ), яка сьогодні працює в режимі «**єдиного вікна**». Система **дозволяє** одержувати всі адміністративні та інші послуги у сфері будівництва в електронній формі, зокрема замовляти будівельну експертизу, яку можуть проводити лише **організації**, що відповідають критеріям, визначеним Мінрегіоном. Наприкінці 2024 року уряд розпочав **експеримент** із запровадження системи управління багатоквартирними будинками. Система буде сумісною з ЄДЕССБ та зробить управління будинками більш прозорим.

У 2023 році уряд **дозволив** проводити через ЄДЕССБ технічну інвентаризацію нерухомого майна та **спростив** дозвільні процедури для будівництва під час воєнного стану й протягом року після нього. Так, будівництво приватних будинків чи споруд не вище двох поверхів може відбуватися без будівельного паспорта, якщо воно відповідає містобудівній документації і якщо проєктувальник завантажив відповідні документи до системи (якщо протягом 10 днів місцева влада не заперечила проти будівництва, воно вважається затвердженим). У 2022 році систему **використовували** для пошуку підходящих приміщень або майданчиків для релокації підприємств. Проте, звісно, вирішальну роль вона відіграватиме під час відбудови.

З прицілом на відбудову уряд затвердив і порядок **створення** плану просторового розвитку території об'єднаної територіальної громади (ОТГ). Такий план — це одночасно містобудівна документація і документація із землеустрою для ОТГ. Після розробки плану кожен зможе побачити на публічній кадастровій карті відомості про гранично допустиму висотність забудови тієї чи іншої території, зони охорони пам'яток культурної спадщини тощо. До розробки планів залучатимуть громадськість.

Крім того, Кабмін ухвалив кілька рішень для спрощення будівництва. Він **дозволив** використовувати в будівництві «типові» проекти, що дозволить скоротити витрати на проектні роботи під час відбудови. По-друге, **спростив** процес зміни цільового призначення земельної ділянки з аграрного на промислове на період воєнного стану +5 років. Для земель поза межами населених пунктів можна змінювати призначення без містобудівної документації та документів із землеустрою. По-третє, **дозволив** іноземним компаніям під час воєнного стану будувати об'єкти з середніми та значними наслідками без ліцензії (після закінчення воєнного стану вони повинні будуть отримати ліцензії протягом трьох місяців).

Нарешті, парламент запровадив **захист** прав власності на об'єкти незавершеного будівництва. Це дозволить уникнути шахрайських схем, коли забудовник зникає разом із грошима інвесторів, які вклалися в будівництво на ранніх етапах.

За останні роки в **рибній промисловості** відбулися революційні зміни. У 2020 році уряд **зобов'язав** обладнати риболовні судна засобами дистанційного контролю (GPS), а в 2023 році парламент розпочав усеохопну **реформу** галузі: електронні аукціони на промисловий вилов риби на платформі Прозорро.Продажі, створення електронної системи управління галуззю «Риба», через яку можна буде отримувати дозволи на вилов та сертифікати походження риби, встановлення законодавчих вимог до рибоприймальних пунктів, врегулювання відносин оренди й використання водойм тощо. Уже в перші місяці після реформи доходи бюджету від продажу ліцензій на промисловий вилов риби **виросли** в рази, а запровадження GPS-трекінгу дозволило «знайти» понад 300 суден, тобто легальний риболовецький флот України виріс на третину. Далі планується впровадити повну відстежуваність рибної продукції, що дозволить Україні вийти на європейський ринок.

У **сільському господарстві** тривало впровадження європейських норм та дерегуляція. У галузі ветеринарної медицини **скоротилася** кількість документів і термін їх видачі, з'явилася можливість отримувати ці документи в електронній формі. Більше не

потрібно перереєструвати ветпрепарати щоп'ять років, натомість відбуватиметься післяреєстраційний моніторинг ефективності ветпрепаратів, що сприятиме боротьбі з фальсифікованими препаратами.

Протягом 2022-2023 років уряд запровадив європейські **правила** поводження з пестицидами й агрохімікатами, міжнародні **стандарти** щодо натуральних харчових інгредієнтів та визнання кормових добавок, якщо вони зареєстровані в ЄС; **спростив** сертифікацію насіння відповідно до правил ЄС (це дозволили робити не лише державним, а й приватним аудиторам), спростив **реєстрацію** прав на сорти рослин (скасовано необхідність проведення експертизи), **легалізував** міжнародне органічне маркування для українських виробників органічної продукції та **впровадив** європейські **правила** поводження з ГМО. Наприкінці 2025 року в Україні набудуть чинності європейські **обмеження** на використання пальмової олії в харчових продуктах (це буде корисно для здоров'я українців).

У 2024 році Україна привела **законодавство** про виноградарство у відповідність до міжнародних правил і регламентів ЄС. Цей закон набуде чинності з початку 2026 року. Він встановлює європейські стандарти для вин та іншої продукції виноградарства, механізм захисту географічних зазначень, а також передбачає створення Виноградарсько-виноробного реєстру, в якому буде інформація про всі ділянки, де вирощується виноград, усіх виробників та виробництво продукції з нього.

У 2022 році парламент **допустив** приватні технічні служби і випробувальні лабораторії до процедур випробування тракторів. Це дозволить офіційним дилерам агротехніки реєструвати її та сприятиме конкуренції на цьому ринку, а, значить, зростанню якості послуг.

Рамковий **закон** про сільськогосподарську кооперацію (липень 2021) закріпив принципи утворення та діяльності агрокооперативів (демократичність, добровільність і відкритість), визначив права і обов'язки членів кооперативу тощо. У європейських країнах агрокооперативи відіграють значну роль не лише у виробництві агропродукції та підтримці фермерів, а й у житті відповідних громад. Сподіваємося, що цей досвід приживеться й в Україні.

Наприкінці 2021 року уряд створив **фонд** часткового гарантування кредитів для агровиробників, що має підвищити доступність кредитів для аграріїв. На початок вересня 2024 року фонд **надав** гарантії 9 підприємствам на суму 6,25 млрд грн. У 2024 році Україна **приєдналася** до міжнародного фонду сільськогосподарського розвитку.

Це створює більше можливостей для міжнародної співпраці й дозволить залучити додаткові ресурси в розвиток агросектору.

У жовтні 2024 року парламент ухвалив [закон](#) про Державний аграрний реєстр (ДАР). ДАР працює з 2022 року, сільгоспвиробники реєструються у ньому добровільно, але отримати державну підтримку, в т.ч. кредитні гарантії чи субсидоване страхування, можна лише через ДАР. Закон визначив відповідальних за ведення та наповнення реєстру, права та обов'язки його користувачів, процедури обміну даними з іншими реєстрами й моніторингу цільового використання державної підтримки.

У галузі **транспорту та пошти**, як і в більшості інших, Україна переважно запроваджувала європейські норми, хоча інколи робила це вибірково, як-от у новому [законі](#) про поштовий зв'язок. Цей закон впроваджує електронні марки та інклюзивні поштові послуги й загалом приводить регулювання у відповідність до сучасних технологій. Однак водночас він передбачає, що провозити міжнародні поштові відправлення через митницю зможуть лише оператор, призначений Мінінфраструктури, та оператори, зареєстровані у Всесвітньому поштовому союзі (сьогодні це Укрпошта й Meest). Таке обмеження конкуренції навряд чи доцільне.

У галузі **автомобільних перевезень** запроваджено [штрафи](#) за перевищення ваги вантажівками (втім, інфраструктура для зважування вантажівок залишає бажати кращого), [процедуру](#) аудиту безпеки автодоріг і ризик-орієнтований [підхід](#) до перевірок перевізників.

У 2024 році Міністерство інфраструктури змінило правила автобусних перевезень. А саме, тепер не пасажир купуватимуть собі страховку під час купівлі квитків, а [перевізник](#) буде зобов'язаний застрахувати свою відповідальність перед пасажиром. Крім того, надавати послуги пасажиром та перевізникам зможуть лише [автостанції](#), внесені до електронного Переліку автостанцій. Раніше частина автостанцій отримували ліцензії на цю діяльність, а частина працювали «в тіні», тобто без ліцензій. Тепер власники автостанцій повинні будуть внести інформацію про них у реєстр, а уряд звірятиме ці дані із даними про автостанції, заявленими в маршрутах перевізників.

У 2021 році парламент значно [оновив](#) регулювання **внутрішнього водного транспорту**: визначив вимоги до утримання водних шляхів і споруд, технічні вимоги до суден та кваліфікації екіпажів, принципи справляння портових зборів та ін.

«На майбутнє» Україна ухвалила євроінтеграційний **закон** про спрощення доступу на ринок у галузі **цивільної авіації**: сертифікованим авіаперевізникам не потрібно буде отримувати дозволи на експлуатацію повітряних ліній, достатньо буде узгодити часові слоти в аеропортах.

У **фармацевтичній галузі** зміни відбувалися в напрямку підвищення доступності ліків для пацієнтів. Парламент дозволив **створювати** мобільні аптечні пункти для обслуговування віддалених територій, уряд затвердив вимоги до компаній, які займаються **електронною** торгівлею ліками (вони повинні мати склади з відповідними умовами зберігання ліків, власний сайт, службу доставки або договір із поштовим оператором, щоб не порушувати температурний режим під час доставки ліків тощо). Крім того, уряд дозволив **надання** ліків зі співчуття: завдяки цьому механізму пацієнти зможуть безоплатно отримати ліки, які не зареєстровані в Україні, але які проходять принаймні другу стадію випробувань у США, країнах Європейської економічної зони, Канаді, Японії, Великій Британії, Ізраїлі або Швейцарії.

У 2023 році Парламент ухвалив новий закон «**Про лікарські засоби**», який вступить в силу через 30 місяців після закінчення воєнного стану. Цей закон повністю регламентує шлях медичних препаратів на ринок — від створення ліків до їх випробування, виробництва та продажу, визначає повноваження органів влади в цій галузі та порядок контролю якості ліків.

У 2024 році Україна **гармонізувала** правила маркування лікарських засобів із Директивою ЄС 2001/83/ЄС (заборонено наносити на упаковку інформацію рекламного характеру, зокрема про унікальність чи винятковість лікарського засобу), а також **запровадила** систему верифікації ліків з 2D-кодуванням, щоб скоротити обсяг фальсифікатів на ринку.

Санкції

З початком повномасштабного вторгнення Україна активізувала зусилля з накладення санкцій на фізичних і юридичних осіб держав-агресорів та **встановила** новий вид санкцій — стягнення в дохід держави активів, що належать фізичній або юридичній особі, а також активів, якими вона може прямо чи опосередковано розпоряджатися. Станом на червень 2024 року в дохід держави **стягнули** активи 49 осіб (це грошові кошти, а також різне майно та культурні цінності). Оскільки санкції **накладені** на понад 17000 осіб, може видатися, що це дуже мало. Проте процедура передбачає, що

стягнення відбувається за рішенням Вищого антикорупційного суду, тому 49 — це непоганий показник.

Що далі?

Зрозуміло, що розвиткові бізнесу сприятимуть і поліпшення врядування (розділ 1), і реформа судової та правоохоронної системи (розділ 3), а також розвиток освіти, зокрема освіти для дорослих (розділ 13), оновлення трудового законодавства та соціальної підтримки (розділ 12). Решта реформ, наприклад, правильна монетарна політика (розділ 4), реформування енергетичного ринку (розділ 7), транспорту тощо також впливають на самопочуття бізнесу в Україні. Тому в цьому розділі розглянемо лише [рекомендації](#), надані у звітах про розширення ЄС, плані Ukraine Facility та програмі МВФ безпосередньо для розвитку бізнесу. Це:

1) відбудова інфраструктури, зокрема енергетичної. З огляду на безпекову ситуацію найкращим рішенням видається децентралізація генеруючих потужностей і застосування «зелених» електростанцій разом з акумуляторами, де це можливо. Також необхідне подальше спрощення процедур приєднання до енергомереж;

2) виконання Дорожньої [карти](#) управління публічними інвестиціями. Головна ідея — публічні інвестиції можуть стати каталізатором розвитку галузей або регіонів (наприклад, інвестиція в завод будівельних матеріалів може здешевити будівництво у певному місті й створити робочі місця у торгівлі й громадському харчуванні). Однак, через обмежені державні ресурси місця таких «точкових» інвестицій слід обирати дуже виважено та із залученням громадськості. За такою самою логікою потрібно упорядкувати й державну допомогу;

3) розвиток концесій і державно-приватного партнерства. Цей інструмент в Україні дуже недооцінений, тоді як він дозволяє поліпшити управління державними активами (в ідеалі зробити їх прибутковими) і водночас знижує ризики для інвестора, якому не потрібно купувати актив для того, щоб почати отримувати з нього прибуток;

4) продовження гармонізації з законодавством ЄС у галузях стандартів, контролю якості, ринкового нагляду тощо, щоб спростити доступ українських товарів на європейський ринок;

- 5) робота над взаємним визнанням кваліфікацій України та ЄС для інтеграції ринку послуг, спрощення доступу громадян країн ЄС до українського ринку праці (це буде вигідно й нашим підприємствам, які наразі відчувають дефіцит робочої сили);
- 6) розробка технологічного рішення для переносу фінансових звітів українських підприємств до єдиного державного реєстру таких звітів, підвищення прозорості фінансової звітності та процесів переходу прав власності на підприємства відповідно до законодавства ЄС (прозорість звітності й структури власності підприємства — необхідна умова залучення до нього іноземних інвесторів);
- 7) подальша гармонізація із законодавством ЄС у царині захисту прав інтелектуальної власності, а також запуск роботи Вищого суду з питань інтелектуальної власності;
- 8) продовження [дерегуляції](#) та цифровізації, зокрема до кінця 2025 року Україна має ухвалити закон про дерегуляцію, що запровадить електронні дозволи та ризик-орієнтовані підходи, тобто страхування замість перевірок (такі підходи наразі запроваджені лише в окремих галузях);
- 9) оновлення законодавства про банкрутство відповідно до директив ЄС 2019/1023 та 2017/1132.

7/РЕФОРМИ ЕНЕРГЕТИЧНОГО СЕКТОРУ

До 2014 року енергетичний сектор України страждав від багатьох взаємопов'язаних [проблем](#). По-перше, непрозорість і монополізація сектору, що робили його зручним джерелом ренти для недобросовісних посадовців та олігархів і відповідно джерелом російського політичного впливу (наприклад, за уявні або реальні борги за газ Україна [віддала](#) Росії свої стратегічні бомбардувальники у 1999 році, а за «знижку» на газ у 2010 році [продовжила](#) перебування російського Чорноморського флоту в Криму до 2042 року).

По-друге, високий рівень споживання енергії через застарілі технології та низькі ціни для всіх домогосподарств за рахунок промисловості (крос-субсидування). Хоча зараз Україна споживає значно менше енергії, ніж у 1990-х, це [зниження](#) відбулося переважно за рахунок зміни структури економіки (скорочення частки важкої промисловості), ніж через запровадження енергоощадних технологій. Сьогодні витрати енергії на одиницю ВВП в Україні залишаються приблизно [удвічі](#) вищими, ніж в середньому в країнах Європи.

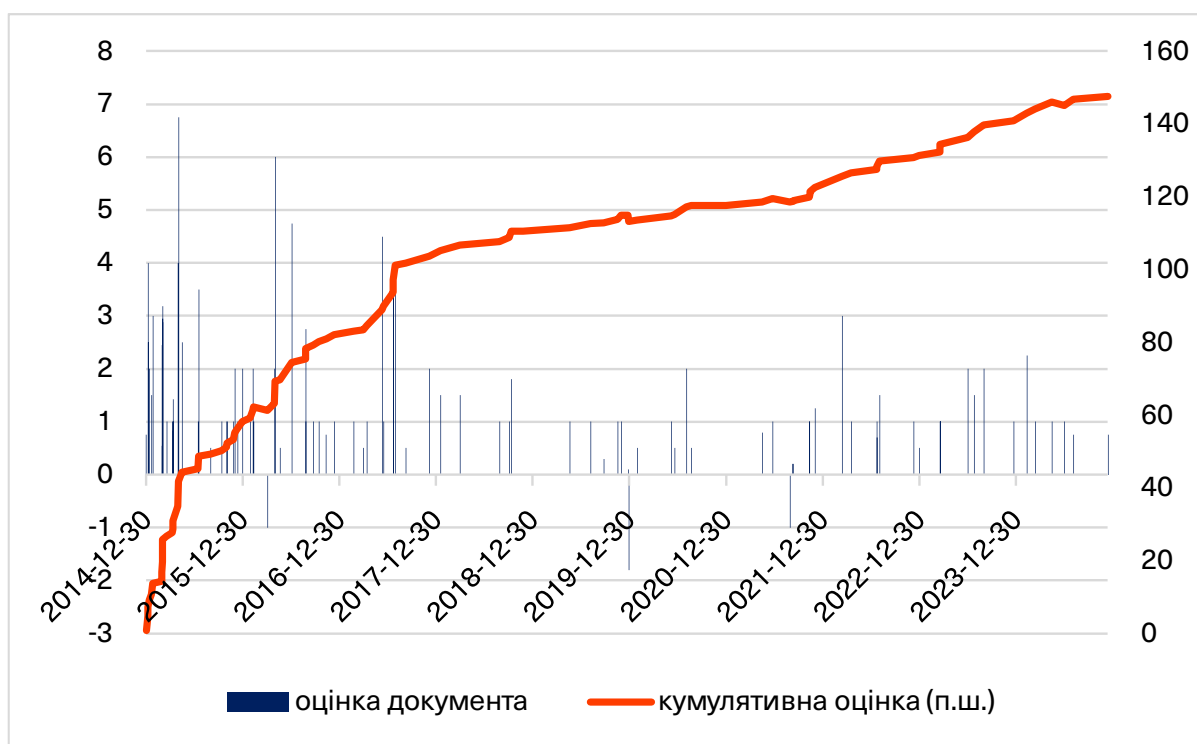
Неринкова структура сектору зробила його не лише вразливим до зовнішніх впливів, але й дуже політизованим всередині країни. Так, питання низьких тарифів чи підтримки [вугільних](#) підприємств завжди були «на прапорі» різного роду популістів. Відповідно, уряду завжди було складно впроваджувати реформи, що передбачають запровадження ринкових цін і правил та зачіпають певні корупційні інтереси.

Менше з тим, за останні 10 років в енергетичному секторі України відбулися революційні зміни. Через війну й економічні труднощі та щоб отримати фінансування від МВФ, влада була змушена погодитися на суттєве реформування енергоринку відповідно до правил ЄС. Ці реформи передбачали відділення постачальників

енергоресурсів від транспортних і розподільчих компаній, тобто запровадження на ринку елементів конкуренції, підвищення незалежності регулятора, часткове запровадження ринкових цін і впровадження якісного корпоративного управління у державних енергетичних компаніях.

Найбільш значущою зміною останніх років стало приєднання України до європейської електромережі: відключення української мережі від російсько-білоруської відбулося за кілька годин до повномасштабного російського вторгнення, а вже 16 березня 2022 року Україна приєдналася до європейської мережі (звісно, цій зміні передували кілька років інтенсивної роботи). Без цього Україна залишилася би без електрики уже в лютому 2022 року.

Рисунок 7.1. Реформи енергетичного сектору за 2015-2024 роки, дані Індексу реформ



Примітка. Кумулятивна оцінка — це сума оцінок подій. Оцінки подій отримані з опитувань експертів [Індексу реформ](#)

Втім, незавжаючи на значний поступ, реформи ще далекі від завершення (наприклад, тарифи для населення все ще не ринкові). Крім того, час від часу відбуваються спроби «відкотити» деякі реформи назад — наприклад, взяти під політичний контроль менеджмент державних компаній. Тому країни-партнери України та громадськість мають приділяти цьому сектору не менше уваги зі знаком «плюс», ніж Росія приділяє

йому зі знаком «мінус» (станом на травень 2024 року збитки енергосектору від російських атак сягали [60 млрд дол.](#)).

2014-2019

Реформи в енергетиці тісно взаємопов'язані. Наприклад, запровадження ринкових тарифів — це необхідна умова для більш енергоощадної поведінки. Проте споживач не заощаджуватиме, якщо платить «за нормативом», а не за лічильником. І йому буде складніше заощаджувати, якщо він не може змінити постачальника ресурсів, тобто коли на ринку зберігається монополія. Тому, хоча реформи в цьому розділі згруповані в декілька тематичних секцій, вони працюють лише в комплексі.

Детально про реформи енергосектору в 2014-2019 роках читайте у Білих книгах за [2017](#), [2018](#) та [2019](#) роки

Запровадження ринкових тарифів на енергетичні ресурси

На початковому етапі реформ в енергетиці уряд приділяв багато уваги скасуванню різноманітних пільг, оскільки запровадження ринкового ціноутворення було необхідною умовою для інших реформ. Так, у січні 2015 уряд [скасував](#) експорт електроенергії до низки східноєвропейських країн (Білорусь, Молдова, Словаччина, Угорщина, Румунія та Польща) за пільговими тарифами, тобто нижчими, ніж ті, за якими купували енергію українські споживачі на оптовому ринку. Тоді ж [скасовано](#) пільговий тариф на транспортування електроенергії для вуглевидобувних підприємств (у 2007-2009 роках Кабмін сформував [перелік](#) шахт, які сплачували за розподіл електроенергії як споживачі першого класу, тарифи для яких [в рази менше](#), ніж для споживачів 2 класу).

У лютому 2015 року незалежний регулятор — Національна комісія з регулювання енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП) — ухвалила рішення про поступове [підвищення](#) тарифів на електроенергію для населення — у 3,5 раза до 2017 року (таблиця 7.1). За розрахунками Комісії, економічний ефект від такого підвищення мав становити [5,4 млрд грн](#) на рік. Наступного місяця НКРЕКП підвищила тарифи на газ для [населення](#) в 3,3 раза, для [теплокомуненерго](#) (ТКЕ) в 2,2 раза, а також підвищила ціну на газ власного видобутку для «[Укргазвидобування](#)».

Таблиця 7.1. Тарифи на електроенергію для побутових споживачів, коп. за кВт-год

дата початку дії тарифу	мінімальний	максимальний	кількість категорій*
01.10.2012	22	96	24
01.06.2014	24	134	12
01.04.2015	37	141	13
01.09.2015	46	148	13
01.03.2016	57	156	13
01.09.2016	71	164	13
01.03.2017	90	168	13
01.01.2021	168	168	1
01.10.2021	144	168	4
01.06.2023	264	264	1
01.06.2024	264	632	4

*Джерело: постанови НКРЕКП. Примітка: *категорії — це групи споживачів, для яких встановлені різні тарифи залежно від обсягу споживання, місця проживання (місто/село), наявності електричної плити та ін. Поступово кількість категорій скоротили*

У липні 2015 року Верховна Рада ухвалила [закон](#) із «[пакету МВФ](#)» про єдине тарифоутворення у сфері житлово-комунальних послуг. Цей закон заборонив встановлювати тарифи на комунальні послуги нижче рівня економічно обґрунтованих витрат, а тарифи на тепло мали враховувати рентабельність підприємств ТКЕ. Втім, у наступні роки уряд часто встановлював максимальний розмір тарифів, через що підприємства теплокомуненерго накопичували заборгованість перед Нафтогазом та іншими постачальниками, про що ми розповідаємо далі.

У квітні 2016 року уряд [зрівняв](#) ціни на газ для населення і ТКЕ з цінами імпорту з Європи, а НКРЕКП підвищила тарифи на тепло на 75-90%. За [розрахунками](#) НАК «Нафтогаз», приховані субсидії (тобто продаж населенню газу дешевше, ніж коштував імпортований газ), коштували Нафтогазу 60 млрд дол. протягом 2005-2015 років. Після підвищення тарифів споживання газу домогосподарствами [скоротилося](#), частково за рахунок переходу на інші енергоносії.

З приводу різних тарифів на газ для населення та промисловості у 2015-2016 роках відбувалося багато [дискусій](#). Захисники низьких тарифів для всіх стверджували, що населення й ТКЕ отримують газ українського видобутку, який має бути дешевшим від імпортного. Проте насправді існування різних тарифів давало змогу деяким компаніям заробляти на цьому — купувати газ за ціною «для домогосподарств» та продавати його промисловим підприємствам за ринковою ціною. Тож допоки Україна імпортує газ, «справедливою» ціною на нього є ціна на європейському ринку. Тому в лютому 2017 року Кабмін ухвалив [порядок](#) коригування цін на природний газ: граничні ціни на газ для побутових споживачів і ТКЕ потрібно переглядати 1 жовтня і 1 квітня, причому граничну роздрібну ціну на газ прив'язали до середньомісячної ціни на німецькому газовому хабі плюс витрати на транспортування.

Водночас із підвищенням тарифів, щоб захистити домогосподарства з низькими доходами, уряд запровадив широку програму енергетичних субсидій (див. розділ 12), які в 2014-2015 роках міг отримати фактично будь-хто. Поступово уряд скорочував витрати на ці субсидії шляхом обмеження кола осіб, які могли їх отримати, наприклад, заборонив власникам великих будинків звертатися по субсидії.

Оскільки спершу субсидії (тобто різницю між ринковою та субсидованою ціною) перераховували безпосередньо постачальникам газу або тепла, постачальники були зацікавлені у високих нормативах споживання, бо, незважаючи на те, що фактичне споживання було меншим, оплату вони отримували відповідно до нормативу. Тож для економії коштів у квітні 2015 уряд [знизив](#) норматив споживання газу домогосподарствами без лічильників удвічі — з 6-18 до 3-9 м³ на особу на місяць (залежно від того, чи є у домогосподарства газова плита й центральне опалення). А з 2018 року уряд розпочав монетизацію енергетичних субсидій.

Втім, забігаючи наперед, оскільки ринкове ціноутворення для населення так і не запровадили, надалі уряд знаходив приводи не підвищувати тарифи, коли ціни на газ у Європі зростали (наприклад, заплановане [на 2020 рік](#) запровадження ринкових тарифів відклали спочатку через пандемію, а тоді через повномасштабну війну). Тому Нафтогаз України й надалі виконує роль постачальника останньої надії (ПОН) і постачає газ населенню та деяким іншим організаціям за регульованими тарифами (восени 2023 року цю роль Нафтогазу [продовжили](#) до кінця воєнного стану плюс 6 місяців, хоча закон передбачає конкурсний відбір ПОН).

Через регульовані тарифи уряду й парламенту періодично доводиться вирішувати кризу заборгованості ТКЕ перед Нафтогазом. Наприклад, у лютому 2014 року заборгованість становила 27 млрд грн. Тому в середині 2014 року уряд запровадив спецрахунки. Кошти, які споживачі сплачували до ТКЕ, зараховувалися на спеціальні рахунки й могли бути використані лише для оплати газу, поставленого Нафтогазом. Наприкінці 2015 року такі ж рахунки запровадили й для водоканалів. До березня 2015 зі спецрахунків списувалися 100% коштів, а згодом підприємствам ТКЕ дозволили використовувати частину коштів для власних потреб.

У травні 2015 року уряд дозволив Нафтогазу продавати борги та відключати ТКЕ від постачання газу в разі порушення ними термінів розрахунку за газ, тобто Нафтогаз отримав більше важелів, щоб впливати на боржників. Втім, далеко не завжди Нафтогаз користувався цими важелями, розуміючи, що він не може відключати цілі райони міст від тепла.

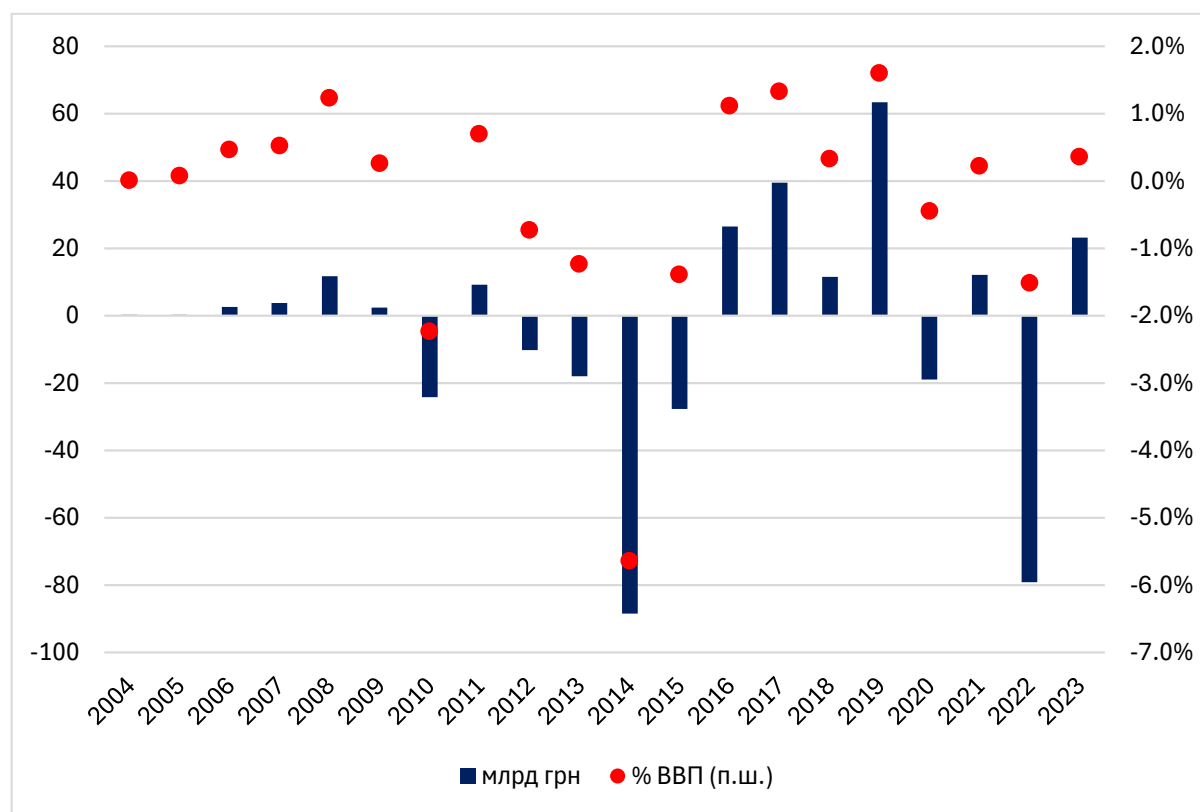
У квітні 2016 року Верховна Рада заборонила Нафтогазу відключати подачу газу підприємствам ТКЕ, що використовують його для підігріву води, якщо підприємство не має заборгованості за газ або принаймні робить поточні оплати й надало Нафтогазу графік погашення заборгованості. У листопаді 2018 року цю заборону скасували.

У 2017 році уряд і парламент провели реструктуризацію та часткове списання боргів ТКЕ. У 2021 році реструктуризацію боргів в обсязі майже 60 млрд грн провели знову, причому нараховані штрафні санкції списали. У жовтні 2021 року уряд скасував спецрахунки, водночас зобов'язавши ТКЕ купувати газ за ринковими цінами. Проте восени 2023 року заборгованість підприємств ТКЕ перед Нафтогазом становила вже 95 млрд грн. Тому однією з умов чинної програми МВФ є обмеження цієї заборгованості 60 мільярдами гривень.

Навіть часткове підвищення тарифів стало одним із суттєвих факторів виходу Нафтогазу із перманентної кризи (рис. 7.2) й переходу його до категорії одного з найбільших платників податків України. Іншими значущими факторами стали запровадження у компанії якісного корпоративного управління та впорядкування ринку газу відповідно до європейських принципів, про що ми розповідаємо далі.

Паралельно з підвищенням тарифів уряд підвищував і їхню прозорість. Так, з грудня 2015 року державні органи та органи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечити доступ громадян до інформації про тарифи на електроенергію, газ, тепло й воду на своїх сайтах.

Рисунок 7.2. Чистий прибуток/збиток НАК «Нафтогаз України»



Джерело: Нафтогаз, Держстат

У березні 2016 р. для підвищення прозорості тарифу НКРЕКП [затвердила](#) формулу для розрахунку оптового тарифу на електроенергію. У формулі була врахована вартість вугілля на нідерландських біржах (т.зв. формула [Роттердам+](#)), хоча Україна імпортувала вугілля переважно з Південноафриканської республіки, й частка імпортного вугілля на ТЕС становила лише близько 5% (решта — вугілля, видобуте в Україні). Формула припинила діяти у 2019 році, після ухвалення закону «Про ринок електроенергії». Проте з 2017 року тривають судові справи щодо того, чи могла НКРЕКП запровадити таку формулу й чи призвело це до переплат споживачів. Ускладнює справу те, що на момент запровадження формули 70% вугільної генерації належало компанії ДТЕК (сьогодні її активи значно постраждали через війну), тому деякі політики та громадські організації висловлювали думку, що формулу запроваджено в інтересах цієї компанії. Наразі справу розглядає Вищий антикорупційний суд.

Демонополізація енергетичних ринків і регулювання природних монополій

У січні 2015 року Кабмін [скасував](#) 15% знижку на нафтових аукціонах для компаній групи «Приват» і таким чином позбавив цю групу можливості заробляти за рахунок

держави. [Схема](#) виглядала так: на 60% державна «Укрнафта», решту 40% якої контролювала група «Приват», продавала нафту власного видобутку зі знижкою нафтопереробним підприємствам групи «Приват», які за рахунок цього отримували вищий прибуток від продажу пального. Після скасування знижки «Приват» став платити за нафту ринкову ціну. Уряд також змінив законодавство про кворум в акціонерних товариствах, щоб повернути собі право голосу в «Укрнафті» (див. розділ 11).

Тоді ж уряд [розділив](#) облгази на постачальні й розподільчі компанії й таким чином демонополізував роздрібний ринок газу. Ця норма відповідає європейській практиці, тому дещо пізніше її внесли до [закону](#) «Про ринок природного газу», що був ухвалений у 2015 році в рамках [програми МВФ](#).

Закон привів український ринок газу у відповідність до директиви 2009/73/ЄС та регламенту ЄС 715/2009 про умови доступу до газових мереж. Таким чином правила використання державних газових мереж стали однакові для всіх операторів (раніше деякі оператори могли використовувати мережі безоплатно). Внаслідок ухвалення закону промислові споживачі та державні підприємства й установи почали купувати газ на ринку. Оскільки газ — це однорідний товар, ринок газу дуже швидко [став](#) одним із найбільш конкурентних. Теплокомуненерго й населення все ще купують його за регульованими тарифами, хоча з серпня 2020 року громадяни можуть вільно обирати постачальників газу.

Крім того, закон передбачив поділ НАК «Нафтогаз» на видобувну і транзитну компанії (постанову уряду про його поділ [ухвалили](#) у липні 2016 року, а завершив реструктуризацію вже новий уряд у 2020 році). Завдяки таким змінам Україна приєдналася до Європейського енергетичного союзу. У жовтні 2016 року до закону додали [норму](#) про страховий запас газу в обсязі до 10% споживання наступного місяця.

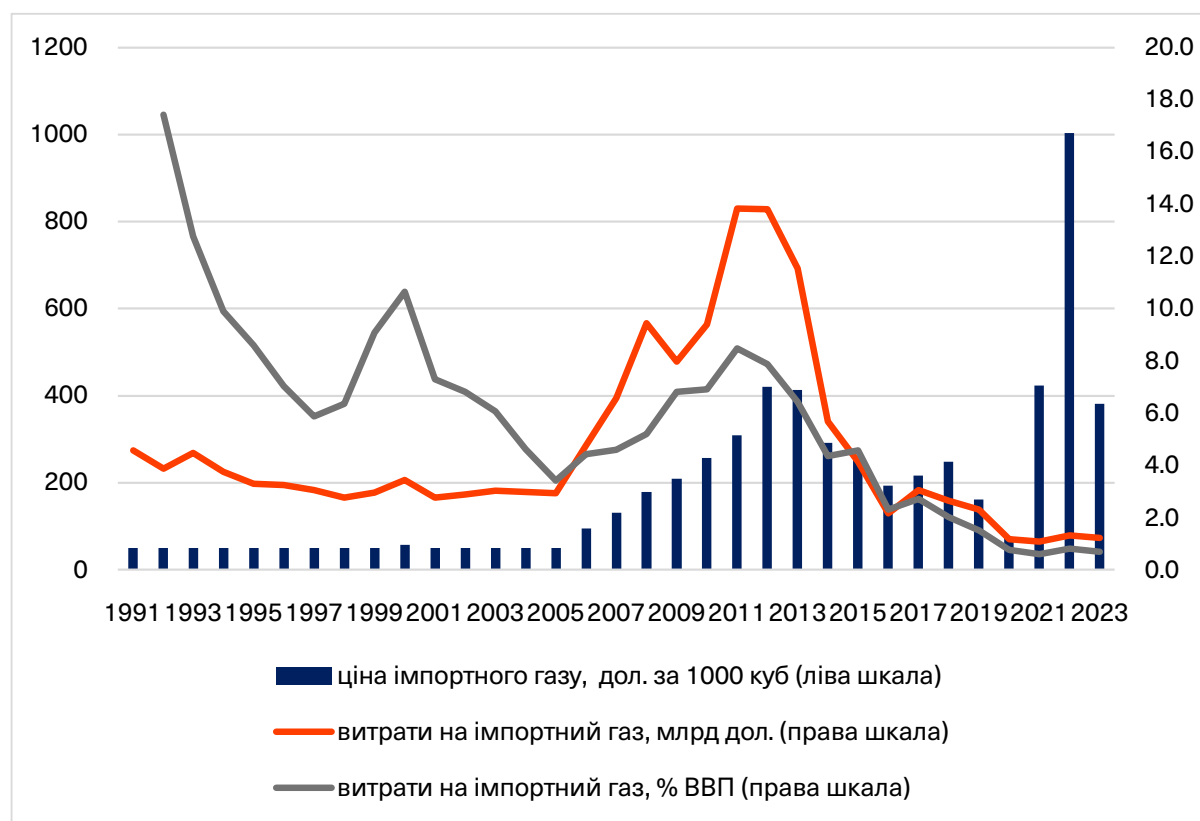
У жовтні 2015 року уряд [повернув](#) державні розподільчі мережі, якими розпоряджалися «облгази», що належали переважно олігарху-втікачу Фірташу, до [власності](#) Нафтогазу. Таким чином природний монополіст — газові мережі — належить державі й надає рівний доступ до мереж усім постачальникам газу.

У грудні 2015 року Міненерго [уніфікувало](#) правила постачання газу з європейськими, зокрема запровадило в Україні аналог Prevention Action Plan (Правила безпеки постачання газу) та Emergency Action Plan (Національний план дій). У цих планах описані можливі ризики постачання газу, дії зі зниження цих ризиків та реагування на кризові ситуації.

Одним зі значних напрямків реформ в енергетиці стало зниження залежності України від Росії. У 2014 році Україна почала домовлятися про закупівлю газу з європейськими країнами, а з 1 січня 2015 року повністю відмовилася від закупівлі газу у держави-агресора. При цьому імпорتنний газ став **дешевшим** (наприклад, у 2013 році Україна імпортувала газ по 414 дол. за тис. м³, а в 2014 — за 292 дол.; рис. 7.3), а Росія втратила один із важелів тиску на Україну. До того ж, у 2019 році Нафтогаз виграв суд проти Газпрому, в результаті чого останній має компенсувати нашої компанії **5 млрд дол.**

До **2020** року газ фізично прокачувався з України до Європи, а тоді у зворотному напрямку, незважаючи на те, що український парламент **дозволив** віртуальний реверс ще у 2016 році (віртуальний реверс означає, що Україна залишає собі частину газу під час транзиту й платить за нього європейському постачальнику). Проте Газпром **блокував** це рішення 4 роки. Зрештою воно стало частиною нового **контракту** на транзит російського газу, що був підписаний наприкінці 2019 року й закінчився 31.12.2024 року. З цього дня Україна припинила транзит російського газу.

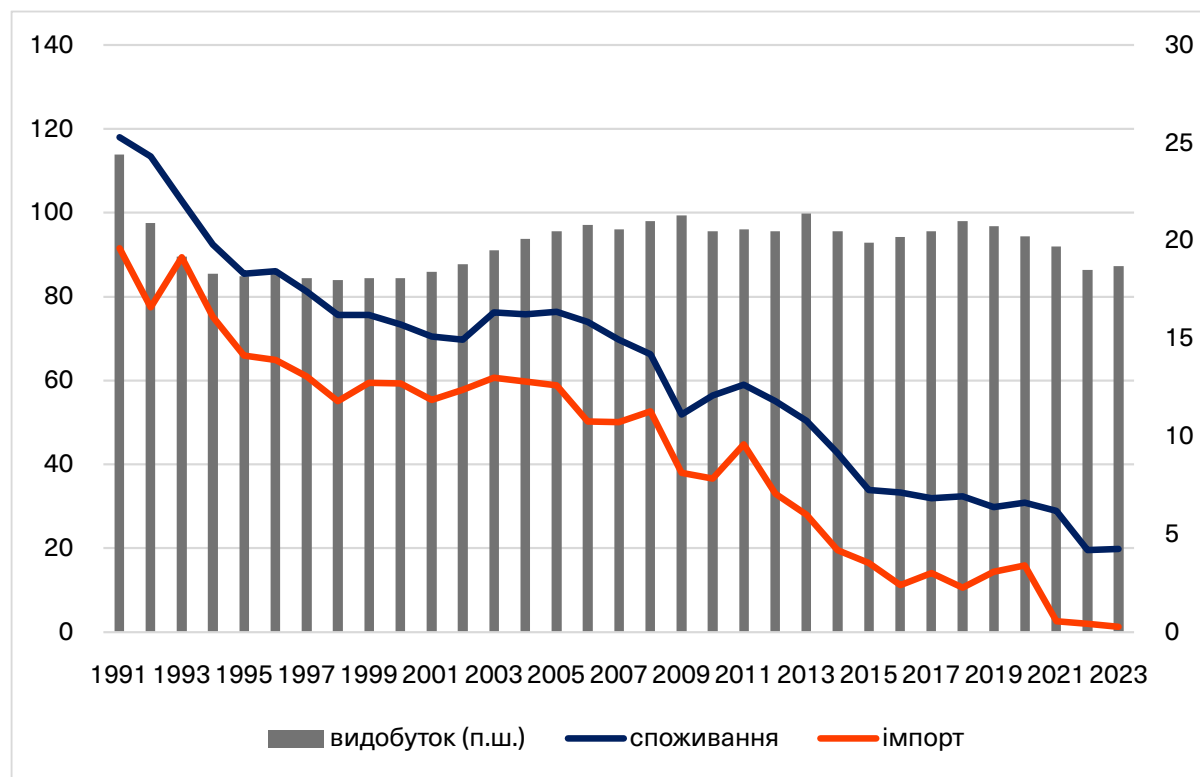
Рисунок 7.3. Ціни імпортного газу та витрати на нього



Джерело: НАК Нафтогаз, НЕКРЕКП, Мінекономіки. Примітка: з вересня 2022 року Мінекономіки припинило публікувати ціни імпортного газу, тому ціна за 2022 рік розрахована як середнє за січень—серпень. Дані за 2023 рік зі звіту НКРЕКП за IV квартал

Крім того, для стимулювання власного видобутку вуглеводнів уряд [спростив](#) отримання земельних ділянок для видобутку нафти й газу. Втім, поки що власний видобуток газу залишається приблизно на одному рівні (рис. 7.4).

Рисунок 7.4. Видобуток, споживання та імпорт газу, млрд м³



Джерело: НАК Нафтогаз

У вересні 2016 року парламент ухвалив закон, який значно підвищив [незалежність НКРЕКП](#), зокрема фінансову (запроваджено фінансування роботи Комісії за рахунок частини тарифів, що надходить до спеціального фонду бюджету), і запровадив конкурсний добір членів комісії (номінаційний комітет складається з представників президента, парламенту й Кабміну, тоді як раніше членів НКРЕ призначав президент).

У червні 2017 року парламент [ухвалив](#) закон про ринок електроенергії. Цей закон встановив ринкове ціноутворення для підприємств (для побутових споживачів тарифи все ще встановлює НКРЕКП) та можливість вільного вибору постачальника енергії. Оператор оптового ринку електроенергії публікує [ціни](#) на електроенергію в реальному часі.

Певний час в Україні обговорювали необхідність запровадити [РАВ-тарифи](#), щоб розподільчі компанії отримали ресурс для інвестицій в інфраструктуру (оскільки втрати

енергії в мережах доволі значні, наприклад, у 2020 році Україна втрачала під час транспортування **близько 10%** електроенергії). Втім, уряд і гравці ринку так і не дійшли згоди, як саме розраховувати ці тарифи, а зараз це питання втратило актуальність принаймні до завершення війни (імовірно, Україна розвиватиме децентралізовану генерацію електроенергії).

У грудні 2017 року парламент **демонополізував** ринок житлово-комунальних послуг, тобто дозволив як ОСББ, так і окремим споживачам укладати угоди з надавачами послуг, зокрема постачальниками енергії, таким чином, щоб обирати найкращі для себе умови.

Економія та облік енергії

У квітні 2015 року парламент дозволив бюджетним установам укладати договори з **енергосервісними** компаніями (ESCO), які проводять енергомодернізацію будівель (наприклад, шкіл чи лікарень) та отримують оплату за свої послуги за рахунок економії на оплаті електроенергії й тепла. Цей закон був розроблений спільно з ЄБРР. Дещо пізніше уряд затвердив примірний енергосервісний **договір** (в середині 2022 року налічувалося **578 ЕСКО-договорів** на суму понад 1,34 млрд грн).

У грудні того самого року Україна затвердила **план дій** з енергоефективності до 2020 року (цей план є **зобов'язанням** нашої держави як учасниці Європейського енергетичного товариства, до якого Україна приєдналася **2011 року**). Метою виконання плану є скорочення до 2020 року енергоспоживання на 9% до рівня 2005-2009 років. У 2021 році уряд затвердив аналогічний **план дій** до 2030 року. План передбачає, що у 2030 році кінцеве споживання енергії в Україні приблизно дорівнюватиме середньому за 2015-2019 роки, проте містить низку енергоощадних заходів. Імовірно, в рамках євроінтеграції Україна візьме на себе жорсткіше зобов'язання, ніж передбачено нинішньою стратегією (35% обсягу викидів 1991 року в 2030 році).

В середині 2017 року уряд запровадив **сертифікати** енергоефективності для будівель, що видаються за результатами відповідного аудиту, й створив **фонд** енергоефективності, який може надавати кредити або гранти для термомодернізації будівель (умовою отримання кредиту є проведення енергоаудиту). Ці нововведення **частково** імплементують директиву ЄС 2010/31. Згідно зі **звітом** Фонду, до початку 2024 року з його допомогою завершили понад 300 проєктів термомодернізації, і ще майже 340 перебували в роботі.

Передумовою для економії є облік ресурсів, тому протягом 2014-2019 років уряд приділяв значну увагу запровадженню лічильників там, де їх не було — переважно лічильників газу й тепла.

Так, у 2014 році лише 20% будинків були обладнані лічильниками тепла, у 2018 році — 77%, а на початок 2024 року — 85%. У 2017 році встановлення лічильників тепла стало обов'язковим, проте воно рухається повільніше, ніж очікувалося, оскільки для багатьох будівель це технічно складно або й неможливо зробити. Тому в жовтні 2018 року уряд встановив порядок визначення технічної можливості та економічної доцільності встановлення індивідуальних лічильників у будинках із т. зв. вертикальною розводкою тепломережі, яких в Україні більшість. Отже, у деяких будинках будуть встановлені лише будинкові лічильники, а оплата розподілятиметься серед домогосподарств пропорційно до площі їхніх квартир.

З лічильниками газу ситуація краща — на початку 2015 року їх мали 71% побутових споживачів, на яких припадало 95% споживання, а в 2020 році лічильників газу (індивідуальних чи будинкових) не мали лише 800 тис. домогосподарств або 5% загальної кількості. У 2024 році домогосподарств без лічильників було приблизно стільки ж — 700 тис., але порахувати частку квартир, забезпечених лічильниками, складно, адже багато житла зруйновано. Певний час газотранспортні компанії намагалися встановлювати загальнобудинкові лічильники замість індивідуальних, бо це дешевше, тому в січні 2018 року їм заборонили це робити без згоди мешканців. Крім того, мешканцям дозволили самостійно встановлювати лічильники газу у своїх квартирах. Реченець обладнання лічильниками 100% споживачів декілька разів переносили — з кінця 2018 року до кінця 2021, а тоді до кінця 2023 року, проте наразі цього не вдалося досягнути.

У серпні 2016 Кабмін скасував монополію обленерго з продажу населенню багатозонних лічильників електроенергії (тобто лічильників, що дозволяють враховувати час споживання енергії. Ці лічильники дозволяють економити, оскільки в різний час доби ціна електрики різна). А НКРЕКП встановила граничний термін 3-5 днів для підключення лічильників.

Зелена енергетика

«Зелений» тариф в Україні запровадили у 2008 році. У 2015 році домогосподарствам дозволили продавати електроенергію, яку вони виробляють із відновлюваних джерел (як правило, сонячних панелей), у мережу за «зеленими» тарифами. Купувати енергію

за цими тарифами має державне підприємство «Гарантований покупець», тобто фактично дорогу «зелену» енергію субсидує держава, зокрема за рахунок дешевої енергії атомних та гідроелектростанцій. Втім, так роблять багато країн ЄС.

Державні субсидії сприяли значним інвестиціям у «зелену» енергетику: протягом 2014-2020 років у «зелену» генерацію вклали **понад 8 млрд євро**. Так, якщо у 2015 році потужність «зелених» електростанцій **становила 1 ГВ**, то наприкінці 2019 року — вже майже 5 ГВ. Таке зростання «зеленої» генерації потребувало значних державних витрат на оплату підвищеного тарифу, тому в «Гарантованого покупця» виникла заборгованість перед виробниками зеленої енергії. А оскільки інвестиції були переважно здійснені за кредитні кошти, проблеми поширилися й на банки, які видали значний обсяг «зелених» кредитів.

У відповідь на ці проблеми у травні 2019 систему підтримки «зеленої» енергетики **змінити**. Замість адміністративно встановлених «зелених» тарифів парламент запровадив «зелені» аукціони — право побудувати сонячну чи вітрову електростанцію отримує той інвестор, який запропонує найнижчий тариф, і цей тариф не змінюється протягом 20 років. Для вже збудованих станцій «зелений» тариф дещо знизили (таблиця 7.2 ілюструє зниження тарифів для малих електростанцій). Крім того, власникам малих приватних СЕС, які розташовані на землі (а не на дахах, фасадах тощо) заборонили продавати енергію в систему за «зеленим» тарифом. Втім, уже в липні 2019 року цю можливість їм **повернули**.

Незважаючи на поступове зниження «зелених» тарифів, боргова криза в енергетиці **триває**. У 2021 році заборгованість перед виробниками зеленої енергії становила **майже 18 млрд грн**, а в 2024 році — вже близько **36 млрд грн**.

З 1 січня 2019 року парламент **підвищив** ставку податку на двоокис вуглецю з 0,41 до 10 грн за тону. Проте якщо Україна планує приєднатися до «зеленого» плану ЄС, цей податок іще має **значно** вирости.

2019-2024

Розвиток ринків і впровадження регуляцій ЄС

Нові уряд і парламент, що почали роботу восени 2019 року, продовжили реформи ринку газу, розпочаті раніше: ухвалили **закон** про створення незалежного від НАК «Нафтогаз» оператора ГТС та про незалежність оператора системи передачі електроенергії (цей

закон відповідає раніше ухваленим законам «Про ринок природного газу» та «Про ринок електроенергії», а також Третьому енергопакету ЄС). Наприкінці 2019 року «Оператор газотранспортної системи України» (ОГТСУ) пройшов сертифікацію на відповідність умовам Третього енергопакету ЄС і став спостерігачем у Європейській мережі операторів газотранспортних систем ENTSO-G.

Таблиця 7.2. «Зелені» тарифи для деяких видів ВДЕ за роками, дол. за кВт-год

період введення в експлуатацію об'єктів електроенергетики	малі приватні СЕС (до 30 кВт)	комерційні СЕС	малі приватні ВЕС (до 30 кВт)	комерційні ВЕС
2013	1.07	0.63	-	0.15
2014	0.72	-	-	-
2015	0.22	0.28-0.51	0.13	0.12-0.14
2016	0.18	0.17-0.46	0.11	0.11
2017	0.17	0.17-0.48	0.10	0.11-0.12
2018	0.17	0.18-0.56	0.10	0.07-0.14
2019	0.18	0.18-0.57	0.11	0.07-0.14
2020	0.14	0.15-0.48	0.09	0.07-0.12
2021	0.14	0.14-0.31	0.09	0.07-0.14
2022	0.12	0.11-0.25	0.08	0.06-0.12
2023	0.11	0.12-0.27	0.07	0.06-0.12
2024	0.10	0.12-0.27	0.06	0.06-0.12
2025	0.09	0.08-0.25	0.05	0.06-0.12

Джерело: постанови [НКРЕКП](#). Примітка: для переведення гривень в долари використаний середньорічний курс НБУ, дані наведені з округленням

З 1 січня 2020 ОГТСУ повністю [відокремили](#) від Нафтогазу, але ним продовжувало управляти Міністерство фінансів через АТ «Магістральні газопроводи України» (МГУ). Лише восени 2023 року МГУ [розформували](#) й передали ОГТСУ в управління Міненергетики. Тоді ж Кабмін сформував наглядову раду ОГТСУ й затвердив його новий статут, що було структурним маяком програми МВФ.

Восени 2019 року ринкові ціни на газ значно знизилися, що відкрило новому уряду вікно можливостей для переходу на ринкове ціноутворення для домогосподарств. Він навіть **запровадив** передумову для цього — окрему плату власне за газ та за його транспортування для населення. Проте через спекуляції популістичних політиків на цьому рішенні, уряд не зробив останній крок до ринкових тарифів. На початку 2020 року уряд запровадив **цінову стелю** на газ, що продається за спеціальними зобов'язаннями, на рівні, що встановився на нідерландському хабі TTF, а на початку повномасштабного вторгнення повернувся до «ручного» встановлення цін на газ для населення. Це призвело до значних збитків НАК «Нафтогаз» у 2022 році (див. рис. 7.2), оскільки державна компанія компенсує різницю між ринковою та регульованою ціною.

У квітні 2021 року парламент **продовжив** імплементацію Третього енергопакету ЄС, зокрема створив законодавчі можливості сертифікації оператора системи передачі електроенергії (це державна компанія «Укренерго») за моделлю відокремлення ISO (Independent System Operator). Такий оператор користується майном, яке забезпечує цілісність об'єднаної енергетичної системи України, але це майно залишається у власності держави. Оператор системи передачі має бути відокремлений від підприємств, що виробляють або продають електроенергію.

3 травня 2022 року Україна **перейшла** на європейську систему обрахунку газу — в енергетичних одиницях (кВт-год) замість «радянських» кубометрів. Адже цінність газу саме в тому, який обсяг енергії з нього можна отримати.

У грудні 2022 року уряд **запровадив** в Україні Регламенти ЄС 715/2009 та 2017/1938, що стосуються сертифікації газосховищ, графіків їх заповнення та регулювання діяльності операторів газосховищ. Відповідальною за дотримання нових правил є НКРЕКП.

«Зелені» тарифи **знизили** в липні 2020 року, а в червні 2021 року **розширили** повноваження Гарантованого покупця з продажу на аукціонах викупленої ним «зеленої» енергії (Гарпок отримав право продавати «довгі» — до 12 міс. — контракти на постачання енергії та самостійно визначати стартову ціну на аукціонах). Навесні 2022 року парламент ухвалив рамковий **закон**, що уможливорює створення операторів зберігання енергії як окремих учасників ринку. Накопичення енергії — необхідний елемент для розвитку «зеленої» енергетики, адже її виробництво не можна швидко збільшувати чи зменшувати у відповідь на зміну попиту.

У серпні 2022 року Україна **запровадила** двосторонні договори на ринку електроенергії. Таким чином учасники ринку (виробники, постачальники, «Укренерго», споживачі та

ін.) можуть вільно обирати контрагентів і укладати з ними договори у довільній формі (втім, закон містить основні умови таких договорів — у них мають бути зазначені ціна й обсяги електроенергії, порядок її постачання й термін дії договору). Учасники ринку можуть продавати за двосторонніми договорами енергію понад встановлені НКРЕКП обсяги, які вони мають обов'язково реалізувати на ринку «на добу наперед». Втім, до квітня 2023 року енергію за двосторонніми договорами продавали лише через електронні аукціони (до цього продавати енергію на аукціонах мали лише державні генеруючі компанії). Такий перехідний етап був потрібний для розвитку ринку. Тепер продаж енергії може відбуватися як через аукціони, так і за прямими договорами.

У 2020 році парламент [повернув](#) Державній інспекції з ядерного регулювання незалежність та повноваження з перевірки ядерних об'єктів, яких її позбавили у 2016 році в рамках дерегуляції. Інспекція знову зможе (1) щорічно перевіряти АЕС та проводити позапланові перевірки об'єктів, де використовується ядерна енергія, (2) ліцензувати діяльність у сфері використання ядерної енергії, (3) застосовувати санкції до суб'єктів, які порушують правила радіаційної та ядерної безпеки, призупиняти відповідні роботи. Таким чином Україна буде виконувати Директиву ЄС 2014/87/Євратом та рекомендації МАГАТЕ з безпеки.

У лютому 2023 року парламент ухвалив [закон](#) про корпоратизацію «Енергоатома», а наприкінці того ж року його [перетворили](#) на акціонерне товариство, 100% акцій якого належать державі. Реорганізація «Енергоатома» передбачена кредитною угодою між компанією та Європейським банком реконструкції та розвитку (ЄБРР). Її передбачає і Комплексна зведена [програма](#) підвищення рівня безпеки енергоблоків атомних станцій, яку затвердили ще у 2011 році та яку фінансує ЄБРР.

Незалежність регулятора

У грудні парламент [виправив](#) вади ухваленого у 2016 році законопроекту про НКРЕКП, проте в цілому новий закон отримав негативну оцінку експертів Індексу реформ, оскільки він створив ризики для незалежності регулятора, дозволивши Кабміну звільняти членів Комісії. Крім того, закон дозволив НКРЕКП проводити необґрунтовані перевірки суб'єктів енергоринку.

В середині 2023 року Україна [імплементувала](#) положення регламенту ЄС щодо доброчесності й прозорості оптового енергетичного ринку REMIT. Цей закон розширив повноваження НКРЕКП з контролю за можливими маніпуляціями на ринках (наприклад, змови для підвищення ціни) та зобов'язав учасників ринку розкривати

інформацію, що потрібна для цього контролю (НКРЕКП має ще ухвалити вторинне законодавство для імплементації закону). Цей самий закон знизив тарифи для «зелених» електростанцій, які почали роботу після 01.07.2023 (до цього зелені тарифи [знизили](#) в липні 2020 р.).

У 2024 році Кабмін скасував для необхідності для НКРЕКП затверджувати свої постанови у Мін'юсті й таким чином дещо підвищив її незалежність.

Економія енергії та розвиток альтернативних джерел

Наприкінці 2021 року парламент [запровадив](#) реєстр [біометану](#). Реєстр забезпечить можливість верифікувати й надавати виробникам гарантії походження на біометан, проданий до газотранспортної системи. Це необхідна передумова як використання біометану на внутрішньому ринку, так і продажу його до ЄС (потенційно Україна може виробляти [до 22 млрд м³](#) біометану на рік, що приблизно дорівнює теперішньому споживанню газу).

У 2023 році парламент ухвалив [комплексний](#) закон про розвиток «зеленої» енергетики, яким запровадив реєстр гарантій походження енергії, виробленої з відновлюваних джерел. Тепер українські «зелені» електростанції зможуть самостійно продавати енергію на внутрішньому чи зовнішньому ринку (під час продажу на внутрішньому ринку вони отримуватимуть доплату від «Гарантованого покупця», якщо ціна буде нижчою від «зеленого» тарифу відповідно до Директиви ЄС 2018/2021). Підприємства, які використовують «зелену» енергію, платитимуть нижче мито під час експорту своєї продукції до ЄС (оскільки в рамках «зеленого курсу» ЄС застосовує додаткові мита на товари, для виробництва яких використано енергію з «традиційних» джерел).

У листопаді 2021 року почав діяти рамковий [закон](#) про енергоефективність. Серед іншого, він передбачає щорічні видатки на програми з підвищення енергоефективності на рівні не менше 1% видатків бюджету. Втім, зрозуміло, що через війну ця норма закону не виконується.

У серпні 2022 року парламент затвердив [правила](#) комплексної термомодернізації будівель. Зокрема він заборонив часткове утеплення фасадів, визначив, хто та як може провадити енергетичну сертифікацію будівель, та спростив отримання коштів Фонду енергоефективності на утеплення будинків.

У березні 2023 року парламент **створив** законодавчі умови для запровадження когенераційних установок, які виробляють одночасно теплову та електроенергію. Цей закон імплементує норми Директиви ЄС 2012/27 про енергоефективність.

Водночас парламент **запровадив** пільги для розвитку зарядної інфраструктури для електромобілів: спрощене отримання земельних ділянок і приєднання до мереж, можливість встановлення зарядних станцій для ОСББ, а також запровадив заборону з 2036 року використовувати у сфері громадського транспорту автобуси з двигунами внутрішнього згоряння (крім водневих і метанових).

У вересні 2024 року Державне агентство з енергоефективності **створило** АТ «Фонд декарбонізації». Фонд наповнюватиметься за рахунок екологічного податку на викиди вуглецю та цільових державних запозичень. Фонд надаватиме субсидовані кредити під 9% річних органам місцевої влади, комунальним та приватним підприємствам на закупівлю обладнання для енергомодернізації, встановлення сонячних електростанцій, теплових насосів, когенераційних установок тощо. Щоб отримати фінансування фонду, проекти мають знижувати енергомісткість щонайменше на 15%, споживання викопного палива щонайменше на 20% або термомодернізувати будівлі принаймні до класу С. За 4 місяці 2024 року фонд профінансував **17 проєктів** на 181 млн грн.

З травня 2025 року частка **біопалива** у пальному, що споживається в Україні (окрім бензину з октановим числом 98 і вище та палива, що постачається для Міноборони та держрезерву), має бути щонайменше 5%. Держенергоефективності контролюватиме дотримання цієї норми.

Енергетична безпека

Безумовно, найбільш значущою зміною, що дозволяє Україні сьогодні мати електрику, є приєднання до європейської мережі **ENTSO-E**. Це сталося 16 березня 2022 року, проте підготовка до цього велася попередні 5 років (вночі 23 лютого 2022 року, за кілька годин до повномасштабного вторгнення, українську енергосистему від'єднали від російсько-білоруської, щоб протестувати, як вона працюватиме в автономному режимі). Приєднання до ENTSO-E дозволяє Україні як імпортувати електроенергію з ЄС, так і експортувати її до Європи в разі надлишку. Україні ще потрібно нарощувати потужність транскордонних ліній передачі електроенергії, але Єврокомісія **планує** повністю об'єднати енергосистеми ЄС, України та Молдови до кінця 2026 року.

Для підтримання енергетичної безпеки відповідно до Директиви ЄС 2009/119 уряд створив [резерв](#) нафти й нафтопродуктів. Мінімальні запаси мають становити 90 днів імпорту або 61 день споживання, залежно від того, яка з цих величин більша. Втім, запаси нафти будуть сформовані лише за 6 місяців після закінчення воєнного стану, а пального — приблизно до 2032-2033 року.

Навесні 2024 року уряд затвердив [порядок](#) використання природного газу, отриманого в рамках угод про розподіл продукції (УРП): інвестори передаватимуть газ, що належить державі, ДП «Газ України», а ця компанія продаватиме його на біржі. На сайті Міненерго опубліковані [7 угод](#) про розподіл продукції, що були підписані ще у 2020-2021 роках. Наприкінці 2023 року Укрнафта [повідомляла](#), що очікує підписання низки УРП, однак, поки що цього не відбулося.

Що далі?

План Ukraine Facility та програма МВФ [передбачають](#) подальше [узгодження](#) українського законодавства з європейським, інтеграцію енергетичних ринків України та ЄС, заходи із запобігання змінам клімату та підвищення енергоефективності. Зокрема це:

- підвищення незалежності НКРЕКП;
- скасування мораторію на підвищення тарифів на тепло й гарячу воду, поступова лібералізація ринку газу після скасування воєнного стану;
- децентралізація опалення й зокрема затвердження правил підключення та відключення індивідуальних котелень;
- виконання [стратегії](#) термомодернізації будівель, затвердження мінімальних вимог до енергоефективності будівель, ухвалення програми модернізації підприємств ТКЕ;
- ухвалення плану з енергетики та клімату щодо скорочення викидів парникових газів, затвердження нового зобов'язання України в рамках Паризької угоди; створення незалежної Наукової ради з питань зміни клімату;
- ухвалення нового закону про ринок електроенергії, що запровадить в Україні директиви ЄС; призначення оператора ринку електроенергії; запровадження директиви ЄС про транскордонну торгівлю електроенергією;
- упорядкування державної підтримки «зелених» інвестицій (впровадження стабільних правил, яких уряд має дотримуватися);

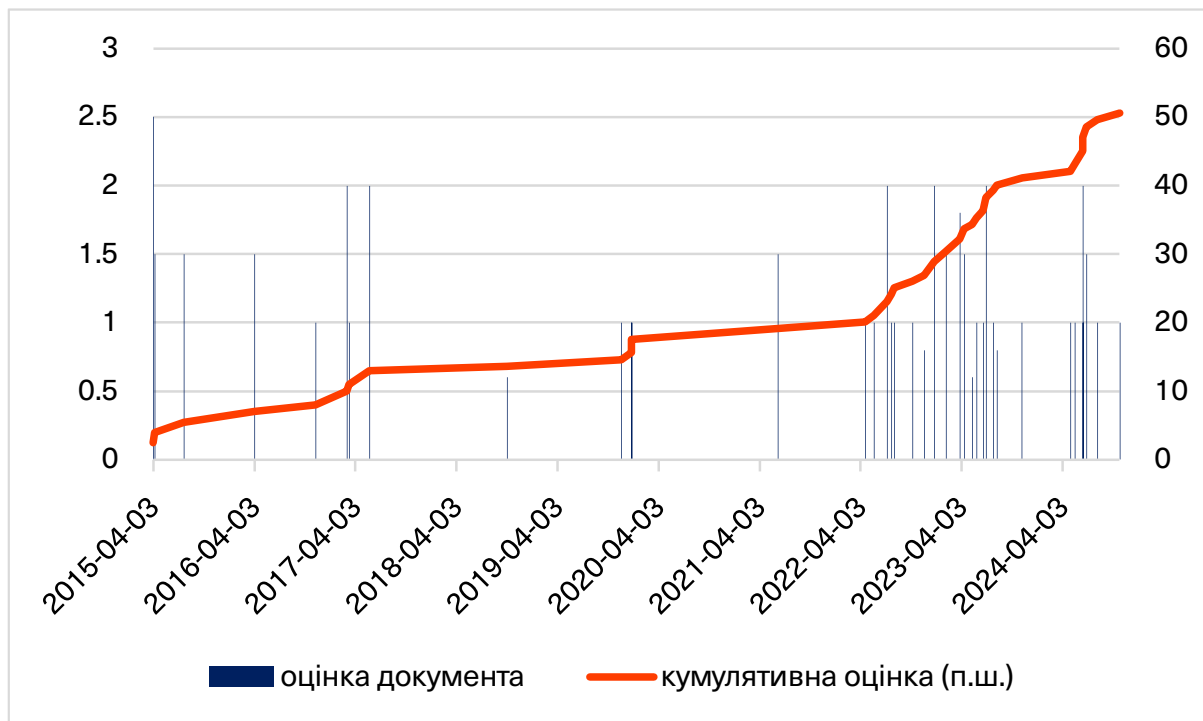
- підвищення податків на викиди, запровадження механізму торгівлі викидами.

Незважаючи на те, що Росія вперто намагається знищити українську енергосистему, українські підприємства та оселі з 2022 року не залишалися без світла більше, ніж на кілька діб. Багато з них запроваджують децентралізовані рішення, такі як генератори. Частка децентралізованої генерації, імовірно, зростатиме, зокрема й за рахунок «зелених» рішень, таких як сонячні панелі. З іншого боку потрібно буде [підвищувати](#) енергоефективність як виробничих підприємств, так і будівель. Крім того, велика частина роботи — це гармонізація регулювання з європейським та деталізація умов приєднання України до «зеленого курсу» (українським підприємствам для цього знадобиться фінансова підтримка). З іншого боку, Україна може зіграти вагомую роль у забезпеченні Європи «зеленим» воднем і біометаном.

8/ОХОРОНА ДОВКІЛЛЯ

Людська життєдіяльність так чи інакше впливає на довкілля. Тому екологічна політика — це завжди про знаходження балансу між потребами людини в товарах і послугах, які забезпечують комфортне життя, й умовах довкілля (якість повітря, води, родючість ґрунтів, м'який клімат, біорізноманіття та ін.), так званих «природних послугах». Наприклад, ми хочемо, щоб у наших оселях було тепло, але також хочемо дихати свіжим повітрям, незважаючи на роботу ТЕС.

Рисунок 8.1. Реформи в галузі захисту довкілля у 2015-2024 роках, дані Індексу реформ



Примітка. Кумулятивна оцінка — це сума оцінок подій. Оцінки подій отримані з опитувань експертів [Індексу реформ](#)

В українському законодавстві поняття «природних послуг» [відсутнє](#), а вплив на довкілля часто розуміють як дотримання або порушення встановлених державою нормативів на промислові забруднення.

Загалом не можна сказати, що Україна приділяла багато уваги захисту довкілля. Інколи турботою про природу просто прикривали корупційні схеми (наприклад, «Укрекоресурси» — див. розділ 6), тоді як стан довкілля погіршувався. І хоча викиди парникових газів в Україні у 2019 році становили лише **42%** від рівня 1991 року, це зниження відбулося **переважно** завдяки стрімкому скороченню промисловості, а не через впровадження технологій, що зменшують вплив на довкілля.

Як і в інших сферах, переважна більшість реформ з охорони довкілля були запроваджені в Україні на виконання Угоди про асоціацію з ЄС. Впровадження європейського «зеленого курсу» (Green Deal) стане одним із найбільших викликів євроінтеграції. Втім, сьогодні найбільші виклики для українського довкілля створює країна-агресор.

Реформи у 2014-2019 роках

У 2015 році уряд ліквідував корупційну схему (**1, 2**) з контролю ізольованого баласту в портах. Ізольований баласт — це вода, яку судна набирають із водойми у спеціальні резервуари для того, щоб підвищити свою стійкість на воді. За міжнародними конвенціями цю воду можна без обмежень замінювати в морі у 12-мильній зоні, однак, до ухвалення відповідних постанов уряду українські державні органи могли проводити хімічний контроль цієї води й штрафувати судна за «порушення нормативів».

У 2016-2017 роках уряд ухвалив декілька євроінтеграційних документів у сфері захисту довкілля. По-перше, **запровадив** справжню, а не фіктивну, переробку мастил та олив — таку діяльність дозволили лише компаніям, що мають відповідні потужності, а також зобов'язали імпортерів мастил та олив утилізувати їх самостійно або за допомогою відповідних компаній. По-друге, затвердив **новий** технічний регламент з обмеження використання певних речовин (свинець, ртуть, кадмій та низка органічних сполук) в електричному обладнанні (Директива 2011/65/ЄС).

По-третє, ухвалив закон «**Про оцінку впливу на довкілля**». Закон визначає, що виробництва, які матимуть вплив на природу (зокрема нафтопереробні та газопереробні заводи, теплові та атомні електростанції, хімічні виробництва, будівництво аеропортів, аеродромів, автомобільних доріг та гідротехнічних споруд морських і річкових портів тощо) мають проводити оцінку впливу на довкілля, проводити громадські слухання цієї оцінки й отримувати висновки Мінекології з

рекомендаціями зі зменшення впливу на довкілля (при цьому Мінекології може не надати висновки, тобто фактично заборонити впровадження проєкту).

Крім того, уряд **запровадив** ризик-орієнтований контроль у сфері поводження з небезпечними відходами та **спростив** отримання дозволів на спеціальне водокористування (тобто дозволів на забір води з водойм для потреб виробництва та скидів забрудненої води у водойми).

У 2018 році парламент **підвищив** штрафи за незаконну вирубку лісу (для громадян втричі — до 510 грн, для посадових осіб на порядок — до 2550 грн) та запровадив покарання за контрабандний експорт лісу — від 3 до 10 років ув'язнення. Втім, за відсутності контролю за рухом деревини ці заходи не зупинили ані незаконні вирубки, ані контрабанду.

Реформи у 2019-2024 роках

Захист лісів

Одним із перших рішень нового парламенту у сфері захисту довкілля стало **ухвалення** в грудні 2019 року закону про регулювання видобутку бурштину. Нелегальний видобуток бурштину перетворював українське Полісся на «місячний пейзаж». Новий закон запровадив кримінальну відповідальність за незаконний видобуток бурштину й водночас продаж дозволів на легальний видобуток на аукціонах. Рентну плату за землю, на якій видобувають бурштин, знизили з 25% до 15%, причому 30% рентної плати мають надходити до місцевих громад. Відтоді до 2024 року було продано **77 дозволів** на видобуток бурштину на Рівненщині й 13 — на Житомирщині, а обсяги легально видобутого бурштину виросли з менш ніж тонни у 2019 році до майже 24 тонн у 2023.

Восени 2019 року парламент запровадив **мораторій** на суцільні рубки в Карпатах. Втім, експерти Індексу реформ сумніваються, що цей закон буде виконаний, як і попередні схожі закони. Адже систему контролю за обігом деревини досі не впроваджено (точніше, у жовтні 2024 року парламент ухвалив такий **законопроєкт**, але через те, що він був погано прокомунікований та викликав суспільне обурення, президент його **не підписав**). Зберігається і мораторій на експорт лісу, який Україна зобов'язана скасувати після ухвалення цього закону (детальніше в розділі 9).

У 2022 році уряд ухвалив **порядок** охорони та захисту лісів, у якому передбачив правила захисту лісу від пожеж (а також обліку та звітування про пожежі), незаконних рубок та

інших шкідливих впливів. У цьому документі уряд чітко визначив права та обов'язки лісової охорони, які раніше були розмитими.

У квітні 2024 року Кабмін розробив [процедуру](#) вирубок лісу для військових потреб за зверненням військових адміністрацій. У цій самій постанові зазначено, що з квітня 2027 року будуть заборонені суцільні рубки головного користування (тобто вирубування дорослих дерев для промислових потреб) у Карпатах. Натомість вирубування дерев буде вибірковим, так, щоб зберегти лісовий масив.

Захист повітря від забруднення

Наприкінці 2019 року, на виконання зобов'язань України за Монреальським протоколом про речовини, що руйнують озоновий шар, парламент [заборонив](#) виробництво в Україні озоноруйнівних речовин і фторованих парникових газів і дозволив імпорт цих речовин лише особам, що внесені до відповідного реєстру (вони мають працювати над скороченням викидів цих речовин). Тоді ж парламент затвердив закон, що є передумовою для запуску торгівлі квотами на викиди парникових газів (ПГ) та [запроваджує](#) правила моніторингу викидів ПГ й покарання за порушення цих правил. Запуск торгівлі квотами є однією з умов євроінтеграції України.

У 2022 році Верховна Рада [зміннила](#) умови отримання дозволів на викиди забруднень в атмосферу. Щоб отримати дозвіл, підприємства мають дотримуватися нормативів допустимих викидів та вимог до технологічних процесів з обмеження викидів, а також повинні щороку звітувати про дотримання умов, прописаних у дозволі. Дозволи видаватимуть Мінекології та місцеві держадміністрації на основі висновку про оцінку впливу на довкілля, якщо він є.

Того ж року Україна [дозволила](#) брати участь в оцінці впливу на довкілля державам, на яких можуть вплинути проекти, що впроваджуються в Україні (наприклад, будівництво автомагістралей, аеропортів, портів, залізниць). А восени 2022 року парламент [ухвалив](#) закон про створення єдиної державної онлайн-системи даних про викиди та перенесення шкідливих речовин. Дані системи будуть візуалізовані на онлайн-мапі, де можна буде побачити всі підприємства-забруднювачі та інформацію про викиди, які вони здійснюють. Завдяки цьому громадськість зможе долучатися до формування політики у цій сфері. У 2023 році парламент [скоротив](#) тривалість громадських обговорень під час оцінки впливу на довкілля й дозволив проводити їх онлайн.

Також у 2022 році парламент запровадив єдиний **реєстр** стратегічної екологічної оцінки (це оцінка впливу на довкілля державних проєктів і програм). Цей реєстр буде відкритим і міститиме документи державного планування для проєктів разом з оцінками їхнього екологічного впливу та результатами громадського обговорення цього впливу.

У 2023 році парламент ухвалив **закон** про створення нової державної системи моніторингу довкілля, запровадження якої було **заплановане** ще 2015 року. Власне державний моніторинг довкілля **існував** з 1993 року, проте після передачі регіональних відділів Мінекології до місцевих органів влади фінансування системи значно скоротили, що призвело до браку повної та об'єктивної інформації про стан довкілля. Нова **система**, що **надає** вільний доступ до екологічної інформації, наразі наповнюється даними. Державна система моніторингу довкілля охоплює моніторинг атмосферного повітря; вод; земель і ґрунтів; лісів; біологічного та ландшафтного різноманіття; **геологічного** середовища; а також моніторинг у сфері управління відходами та моніторинг впливу фізичних факторів (температура, шум, вібрація, іонізуюче та неіонізуюче випромінювання). Система **взаємодіє** з Державним водним кадастром, що спрощує видачу дозволів на спеціальне водокористування та розробку планів управління річковими басейнами.

У липні 2024 року парламент запровадив **контроль** промислового забруднення. Закон визначає порядок **отримання** від Мінекології інтегрованого довкіллевого дозволу (на викиди в атмосферне повітря, спеціальне водокористування та поводження з відходами) на використання певного обладнання. Закон **впроваджує** в українське законодавство Директиву 2010/75/ЄС про промислове забруднення та є однією з умов програми Ukraine Facility. Директива впроваджує контроль промислового забруднення та зменшення його впливу на довкілля із застосуванням найкращих доступних технологій. Вона передбачає комплексний аналіз впливу підприємств на довкілля й отримання інтегрованого дозволу на скиди та викиди відповідно до принципу «забруднювач платить».

Протягом 5 років після завершення воєнного стану українські підприємства **повинні будуть** відповідно до Директиви 2010/75/ЄС встановити автоматизовані системи контролю викидів шкідливих речовин в атмосферу на джерелах забруднення (щоправда, ця норма наразі діє лише для нового обладнання, тоді як «радянське» обладнання залишиться без систем контролю. Втім, до закінчення воєнного стану уряд має час допрацювати цю регуляцію).

Також на виконання умов Ukraine Facility Україна запровадила рамковий [закон](#) про основи державної кліматичної політики. Закон прописує прагнення України до кліматичної нейтральності та виконання зобов'язань в рамках [Паризької](#) угоди, до якої ми приєдналися (наразі Україна зобов'язалася до 2030 року скоротити викиди парникових газів до 35% від рівня 1991 року, але, скоріш за все, це зобов'язання потрібно буде знизити).

Скорочення кількості відходів та управління відходами

Скорочення кількості відходів, а в ідеалі запровадження [циркулярної](#) економіки, має бути стратегічною метою України, якщо ми рухаємося до ЄС. За останні роки Україна ухвалила декілька законів з управління відходами, що відповідають європейським принципам.

Так, у 2021 році парламент [заборонив](#) безкоштовні пластикові пакети в закладах торгівлі й встановив мінімальні ціни на них. До того ж, пакети мають бути біорозкладними.

У липні 2022 року Верховна Рада ухвалила [комплексний](#) закон про управління відходами. Він визначає порядок збирання, вивезення та оброблення відходів, впроваджує європейську ієрархію поводження з відходами (запобігання утворенню — підготовка до повторного використання — перероблення — інша утилізація — вивезення на полігон) та принцип «забруднювач платить», прописує організаційні засади роботи систем управління відходами на різних рівнях тощо. Доповнюють цей закон [порядок](#) припинення статусу відходів (тобто перекласифікації відходів, наприклад, металобрухту, на сировину) та [порядок](#) моніторингу об'єктів оброблення відходів (підприємства з оброблення відходів отримуватимуть дозволи на роботу лише якщо у них є система моніторингу впливу їхньої роботи на довкілля. Програми моніторингу ці підприємства щороку подаватимуть до Міндовкілля). Ці два порядки запроваджують по три директиви ЄС.

Охорона вод

У цій сфері за 2019-2024 роки відбулося дві реформи. У 2023 році ухвалено рамковий [закон](#) «Про водовідведення та очищення стічних вод», що встановлює обов'язки підприємств, які займаються водовідведенням, вимоги до очищення стічних вод; нормативи у сфері водовідведення; технічні умови на приєднання до систем централізованого водовідведення та порядок здійснення державного контролю у цій

сфері. У 2024 році Міндовкілля затвердило [правила](#) охорони підземних вод, зокрема правила буріння, консервації та ліквідації свердловин, регулярного звітування водокористувачів про стан свердловин.

Хімічна і техногенна безпека

Для запобігання негативному впливу хімічної продукції на довкілля та приведення українського законодавства до європейського парламент [скасував](#) ліцензування виробництва особливо небезпечних хімічних речовин, але натомість заклав фундамент для побудови національної системи управління хімічними речовинами за європейським зразком та імплементації базових технічних регламентів [REACH](#) (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals) та [CLP](#) (Classification, Labelling and Packaging of substances and mixtures).

У 2023 році Верховна Рада [змінила](#) Кодекс цивільного захисту й чітко визначила механізми здійснення державного нагляду у сфері техногенної і технічної безпеки, а також обов'язки підприємців із забезпечення пожежної безпеки. А трохи пізніше Україна [приєдналася](#) до Мінаматської конвенції про ртуть і запровадила міжнародно визнані правила поводження зі ртуттю. Це має стати початком розв'язання проблем із залишками ртуті на підприємствах, які вже не працюють, і де ртуть зберігається у [неналежних](#) умовах. Для цього Україна зможе отримати кошти Глобального екологічного фонду, а також технічну та експертну допомогу.

Звісно, війна завдала величезної шкоди українській природі — це і лісові пожежі, й забруднення ґрунтів і вод токсичними речовинами, і знищення рідкісних тварин у заповідниках. Проте однією з найбільших проблем є замінування територій (станом на липень 2024 року потенційно було заміновано близько [144 тис. м²](#)). На вирішення цієї проблеми у червні 2024 року Кабмін затвердив національну стратегію протимінної [діяльності](#) до 2033 року та план її виконання на 2024-2026 роки (це один із показників Ukraine Facility). Україна отримує міжнародну допомогу на розмінування, але подеколи фермери [роблять](#) це на свій ризик.

Що далі?

За планом [Ukraine Facility](#), Україна має продовжити впроваджувати європейські екологічні норми до свого законодавства.

Зокрема, потрібно буде встановити автоматизовані системи контролю забруднення на всіх підприємствах, а не лише на нових, ухвалити закон про [смарагдову](#) мережу та запровадити виконання заходів, що знижують екологічні ризики техногенних аварій.

Крім того, Україна повинна буде затвердити стратегію впровадження принципів [циркулярної](#) економіки та відповідний план дій, оновити національний [план](#) з управління відходами й запровадити нарешті електронний облік деревини та сертифікацію походження виробів із неї, щоб уберегти наші ліси від хаотичного вирубування. Також потрібно буде приводити українське законодавство у відповідність до [Green Deal](#).

Звісно, збереження довкілля — це відповідальність не лише уряду. Кожна [компанія](#) і кожен громадянин має зробити свій внесок у те, щоб наступні покоління також могли отримувати «послуги» від природи.

9/ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ І МІЖНАРОДНА ТОРГІВЛЯ

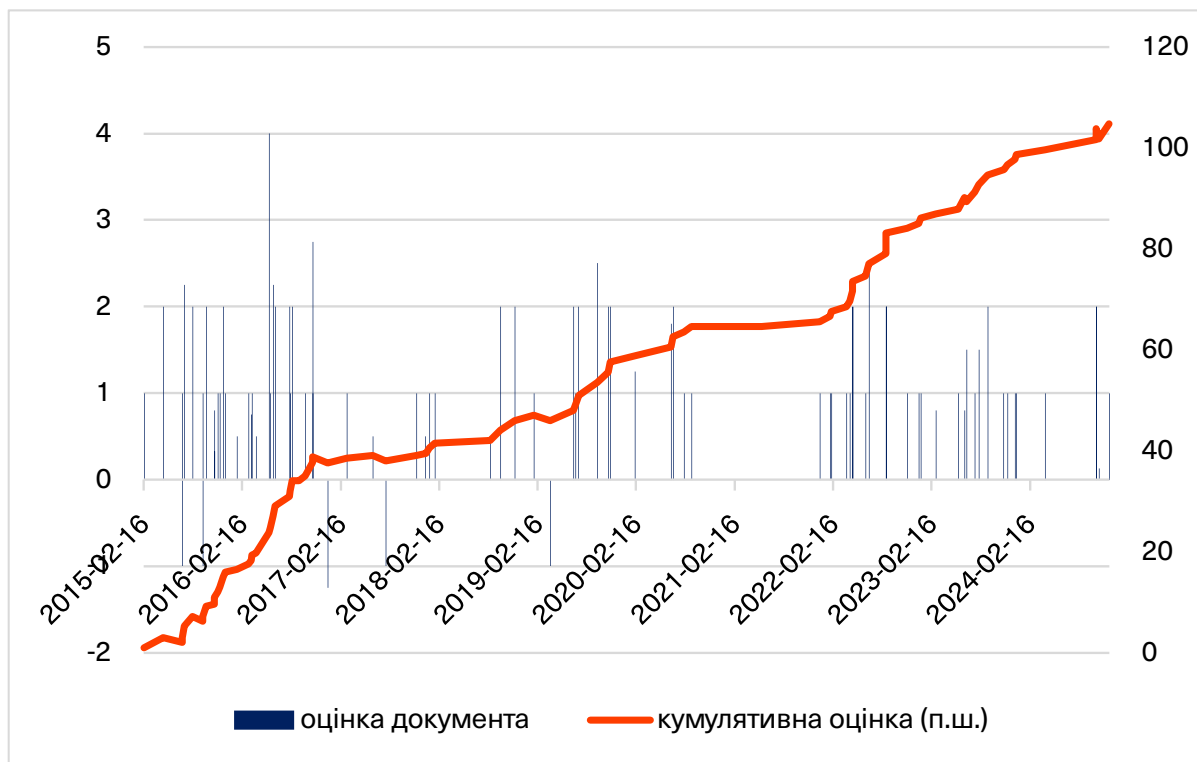
Україна — це відкрита економіка, значну частину ВВП якої формує попит на зовнішніх ринках, а імпорт товарів і послуг відіграє важливу роль у наповненні бюджету. Так, до повномасштабної війни (у 2021 році) обсяг зовнішньої торгівлі товарами й послугами становив 80% ВВП, й навіть під час війни він перевищує 50% ВВП (64% у 2023 році). Надходження від імпорту (акциз, мито, ПДВ із ввезених товарів) становили у 2024 році п'яту частину доходів бюджету.

Тому ефективність інституцій, зокрема митних органів, механізмів регулювання торгівлі, а також розвиток логістичної інфраструктури безпосередньо впливає на здатність країни генерувати валютні надходження, залучати іноземні інвестиції та забезпечувати ресурси для повоєнного відновлення.

Реформи у сфері міжнародної торгівлі за останні 10 років були спрямовані на виконання Угоди про асоціацію (підписана у березні-червні 2014) та Угоди про всеосяжну зону вільної торгівлі (чинна з 1 січня 2016): наближення українських регуляцій до норм Європейського Союзу, розширення доступу до ринків збуту й зміцнення позицій українських виробників на міжнародному ринку.

Реформи, впроваджені з 2014 року, можна поділити на три великі групи: реформування митниці та спрощення перетину кордону (зокрема запровадження «єдиного вікна»); наближення нетарифних бар'єрів (санітарних правил, стандартів, сертифікації та ін.) до європейських; підтримка експортерів, зокрема запровадження експортно—кредитної агенції. Важливим для розвитку зовнішньої торгівлі є і посилення захисту прав інтелектуальної власності (див. розділ 6).

Рисунок 9.1. Реформи у сфері зовнішньої торгівлі у 2015-2024 роках, дані Індексу реформ



Примітка. Кумулятивна оцінка — це сума оцінок подій. Оцінки подій отримані з опитувань експертів [Індексу реформ](#)

Реформи 2014-2019 років

Підписання міжнародних угод

Як [член](#) Світової організації торгівлі, Україна з 2008 року виконувала взяті на себе зобов'язання з формування та реалізації тарифної політики, зокрема про недопущення дискримінації у застосуванні тарифів (встановлення однакових ставок мит для всіх країн-постачальників за винятком особливих режимів) та нетарифних бар'єрів щодо імпортованих товарів і послуг, прозорості законодавства й вирішення торговельних спорів шляхом консультацій і перемовин.

З часу відновлення незалежності Україна [підписала](#) майже 20 угод про вільну торгівлю з понад 45 країнами світу (частину двосторонніх договорів анулювали після підписання багатосторонніх угод) — табл. 9.1.

Таблиця 9.1. Перелік країн, із якими Україна підписала угоди про вільну торгівлю

Країна або група країн	Дата ратифікації угоди	Документ
Грузія	5 травня 1995	Угода між Урядом України та Урядом Республіки Грузія про вільну торгівлю
Північна Македонія	5 липня 2001	Угода про вільну торгівлю між Республікою Македонія та Україною
Швейцарія, Ліхтенштейн, Норвегія, Ісландія	7 грудня 2011	Угода про вільну торгівлю між Україною та державами Європейської асоціації вільної торгівлі
СНД (Азербайджан, Вірменія, Білорусь, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Таджикистан, Узбекистан, Росія (припинено дію з боку Росії з 2016 року, з боку України — заборона на експорт)	30 липня 2012	Договір про зону вільної торгівлі
Чорногорія	16 жовтня 2012	Угода про вільну торгівлю між Урядом України та Урядом Чорногорії
Австрія, Бельгія, Болгарія, Греція, Данія, Естонія, Ірландія, Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Хорватія, Чехія, Швеція	16 вересня 2014	Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами, з іншого боку
Канада	Перша угода ратифікована 14 березня 2017, вона втратила чинність у зв'язку з підписанням нової угоди, ратифікованої 10 квітня 2024р.	Угода про вільну торгівлю між Україною і Канадою (втратила чинність) Угода про вільну торгівлю між Україною і Канадою
Ізраїль	11 липня 2019	Угода про вільну торгівлю між Кабінетом Міністрів України та Урядом Держави Ізраїль
Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії	16 грудня 2020	Угода про політичне співробітництво, вільну торгівлю і стратегічне партнерство між Україною та Сполученим Королівством Великої Британії і Північної Ірландії
Туреччина	Підписано 3 лютого 2022 року, очікує на ратифікацію	Проект Закону про ратифікацію Угоди про вільну торгівлю між Урядом України та Урядом Турецької Республіки

Джерело: [Міністерство економіки України, Верховна Рада України](#)

Підписання [Угоди](#) про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2014 році стало ключовим етапом у лібералізації торговельних відносин. Одним із найважливіших компонентів цієї Угоди стало створення поглибленої та всеохопної зони вільної торгівлі (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA), яка передбачає зменшення тарифних і нетарифних бар'єрів у торгівлі. Таким чином українська економіка поступово інтегрується в єдиний ринок ЄС. Завдяки підписанню угоди Україна може експортувати до ЄС свої товари без мит або з мінімальними митами, хоча на деякі товари встановлені тарифні квоти. До набрання чинності Угодою про асоціацію у 2017 році ЄС в односторонньому порядку надав Україні режим автономних торговельних преференцій з 2014 до 2016 року. В рамках цього режиму були [скасовані](#) ввізні мита на 94,7% української промислової продукції та 83,4% сільськогосподарських та харчових товарів. Угода також передбачає поступове відкриття українського ринку для європейських товарів.

З 2018 року Україна [приєдналася](#) до Регіональної конвенції про пан-євро-середземноморські преференційні правила походження (Конвенція РЕМ) — міжнародного договору, який регулює застосування єдиних правил походження товарів між країнами-учасницями в рамках угод про вільну торгівлю. Завдяки [кумуляції](#) походження українські виробники можуть використовувати сировину з інших країн-членів Конвенції (їх понад 50), але їхні товари все одно вважатимуться такими, що мають українське походження. Для товарів із країн, що не є членами конвенції, можуть застосовуватися жорсткіші правила ввезення або вищі тарифи під час доступу на ринки країн-членів.

З 1 грудня 2023 року в рамках РЕМ діє [концепція](#) «походження товарів», що спрощує процедуру підтвердження походження товару, зокрема зменшує кількість документів, які потрібно надати, та значно збільшує терміни надання цих документів.

Правила перевезення товарів через кордон

Україна досягла значного прогресу в гармонізації стандартів з правилами ЄС. До 2019 року було [узгоджено](#) понад половину технічних регламентів, що забезпечують безпеку продукції; розвиваються інститути стандартизації та ринкового нагляду. Зміни у сфері санітарних і фітосанітарних заходів дали змогу значно покращити й пришвидшити доступ українських виробників до європейського ринку. Так, у 2015 році парламент [скоротив](#) термін видачі карантинного сертифікату на імпорт/експорт рослин з 5 до 1 дня і зобов'язав митну службу публікувати повний перелік об'єктів карантинного

контролю в кожній країні. У тому ж році **процедури** сертифікації насіння та реєстрації сортів рослин узгодили з нормами ЄС (цей закон сприяв як охороні прав інтелектуальної власності, так і підвищенню якості насіння на українському ринку). Водночас Україна **запровадила** обов'язкову ідентифікацію сільськогосподарських тварин, що було однією з умов допуску української м'ясної продукції на ринок ЄС.

У 2019 році парламент запровадив в Україні європейське **технічне** регулювання, що уможливило визнання в ЄС результатів перевірок та сертифікації продукції, здійснених в Україні, а також європейські норми **якості** харчової продукції, що надасть можливість уже українській Держпродспоживслужбі перевіряти процедури контролю якості в тих країнах, які хочуть постачати продукти харчування в Україну.

У сфері торгівлі послугами знаковою **подією** стало ухвалення закону про усунення адміністративних бар'єрів для експорту послуг у 2016 році. Закон спростив умови для надання послуг за кордон, зокрема для фрілансерів і працівників ІТ-сфери: дозволив укладати електронні договори, спростив валютний контроль, замінивши паперові документи банківською випискою, та усунув зайві бюрократичні вимоги, як-от обов'язковий переклад документів українською.

Трохи раніше, у 2016 році, Національний банк **дозволив** банкам використовувати електронні документи під час контролю зовнішньоторговельних операцій і **скасував** необхідність отримувати довідку «Держзовнішінформу» для імпорту послуг. До цього моменту резидент, який хотів придбати у нерезидента послуги, роботи чи права інтелектуальної власності на суму понад 50 тис. євро, мав отримати у ДП «Держзовнішінформ» довідку, що ціна послуги відповідає ринковій кон'юктурі. Цю довідку запровадили, щоб закрити один із каналів виведення коштів за кордон, і скасування цієї вимоги стало можливим завдяки налагодженню Нацбанком системи фінансового моніторингу.

Були у цій сфері й **антиреформи**. Так, у 2015 році уряд **запровадив** орієнтовні показники митної вартості товарів, які мала встановлювати Державна фіскальна служба. Це мало перешкодити схемам, коли імпортери занижували в декларації вартість товарів і таким чином сплачували менше податків. Однак, за недоброчесної митниці імпортерам довелося лише трохи скоригувати схеми (наприклад, провозити дорожчі товари під кодами дешевших), тому в 2016 році цю норму **скасували**.

Реформа митниці

Фізичні **особи** та **бізнес** вважають митницю однією з найбільш корумпованих інституцій в Україні (за оцінками, Україна втрачає від корупції на митниці **4-5 млрд дол.** на рік). Щоб знизити рівень корупції, спершу уряд намагався діяти старими методами — створював **мобільні** групи та **міжрегіональну** митницю (наразі вона не працює), які могли проводити неочікувані перевірки пунктів пропуску. Але це не дало результату.

Найбільш прогресивною зміною було **запровадження** у 2016 році системи єдиного вікна для міжнародної торгівлі. Це дало змогу спростити митні процедури й знизити час оформлення вантажів на кордоні, адже всі види контролю при імпорті та експорті товарів (митного, санітарно-епідеміологічного, ветеринарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших) були об'єднані. Завдяки цьому вдалося знизити бюрократичні бар'єри й покращити співпрацю між державними органами, задіяними в процесі контролю міжнародних перевезень.

Щоправда, «єдине вікно», як і більшість реформ, **не запрацювало** відразу, оскільки державні органи були недостатньо цифровізовані. Тому з 2018 року уряд **удосконалив** порядок обміну інформацією в електронній формі між державними органами та підприємствами, зобов'язав усі митниці працювати за новою процедурою, **обмежив** 12 годинами час очікування підприємством огляду товарів органами контролю на кордоні та запровадив ризик-орієнтований підхід до контролю товарів, що переміщуються у дерев'яному чи паперовому пакувальному матеріалі. У жовтні 2018 року процедури «єдиного вікна» **привели** у відповідність до Угоди СОТ «Про застосування санітарних та фітосанітарних заходів» і значно спростили.

Нарешті, в липні 2019 року парламент **усунув** необхідність заповнювати дві митні декларації під час переміщення товарів між Україною та європейською зоною вільної торгівлі й таким чином зробив крок до участі України у спільній транзитній системі ЄС (рух до неї продовжили вже наступні уряд та парламент). Ці кроки спростили процедури перетину кордону та знизили можливості для корупції. Проте інші необхідні елементи — добір доброчесних митників, підвищення їм зарплати — поки що не запроваджені.

Експортно-кредитне агентство

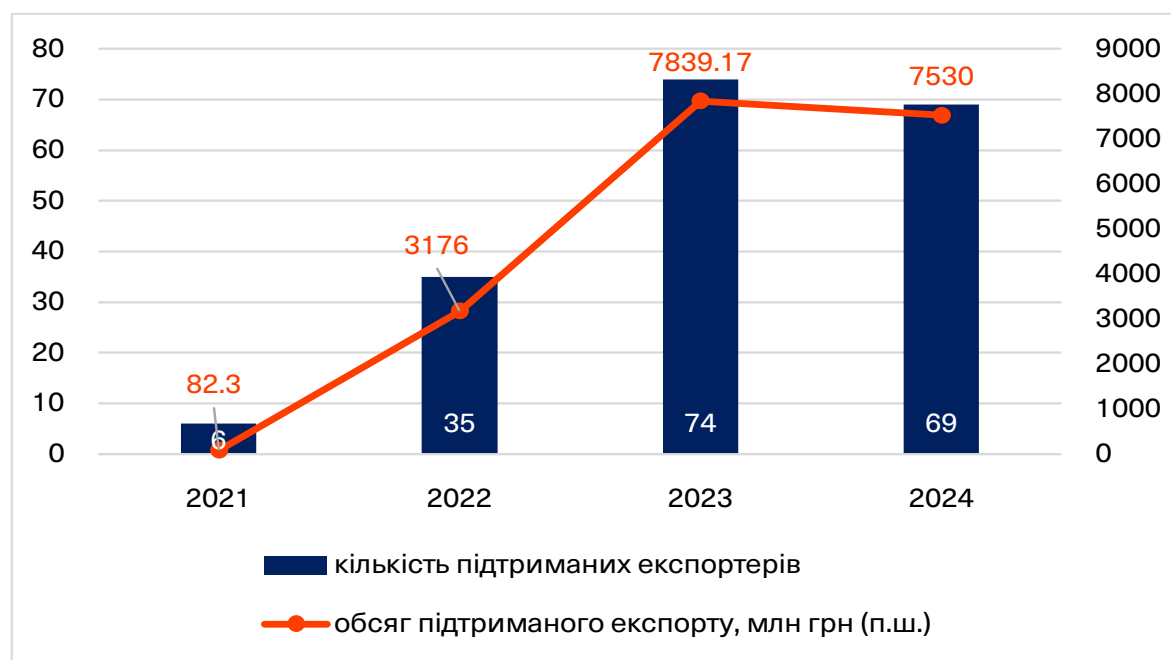
Через низку структурних чинників, що підтримували кредитні ставки в Україні на досить високому рівні (серед них нереформована судова система й доволі висока інфляція), підприємства в Україні здебільшого фінансують проекти з розвитку за

рахунок власних, а не кредитних, коштів. Тому створення спеціальної установи, що допомагала би фінансувати експортні контракти, обговорювалося в Україні доволі довго. Втім, спершу НБУ в 2016 році [спростив](#) умови отримання кредитів на імпорتنі операції українськими підприємствами в іноземних експортно-імпортних агенціях (дозволив подавати не лише оригінали документів, але й електронні копії).

А вже наприкінці 2016 року парламент ухвалив [закон](#) про створення українського експортно-кредитного агентства (ЕКА). Втім, експерти Індексу реформ [оцінили](#) цей закон негативно, оскільки він суперечив правилам СОТ, створював значні можливості для зловживань (за первісною версією закону, ЕКА не потрапляло під дію законів про страхування та державне регулювання страхових ринків), а також нерівні правила гри, оскільки обмежував коло виробників товарів і послуг, які можуть отримати послуги ЕКА. Тому в 2022 році ЕКА [передали](#) від Мінекономіки під нагляд НБУ, і в 2023 році Нацбанк [врегулював](#) його діяльність як страховика зі спеціальним статусом.

Фактично ЕКА почало працювати з 2021 року, однак, оскільки його статутний капітал порівняно невеликий — всього 2 млрд грн, то й обсяг операцій у нього незначний (рис. 9.2).

Рисунок 9.2. Діяльність експортно-кредитного агентства



Джерело: ЕКА

У 2023 році ЕКА [отримало](#) право страхувати інвестиції від воєнних ризиків, що раніше могли здійснювати лише іноземні організації, такі як MIGA (агенція Світового банку). Втім, через брак коштів таке страхування поки не почалося. Проте уряд «в ручному режимі» надав власникам [морських суден](#) можливість отримувати компенсацію з бюджету за шкоду, завдану внаслідок агресії, якщо страховики відмовляться покривати збитки.

Експортні обмеження

Негативними змінами у сфері міжнародної торгівлі було запровадження обмежень на експорт лісу та металобрухту, що суперечило міжнародним зобов'язанням України.

У 2015 році уряд [скасував](#) ліцензування експорту брухту кольорових металів. Але оскільки металобрухт — це цінна сировина для металургійної промисловості, вітчизняні металурги почали лобіювати обмеження його експорту. Тому в 2016 році парламент ухвалив компромісний [закон](#): з одного боку, він скасував ліцензування експорту брухту, а з іншого — підвищив на один рік вивізне мито на нього з 10 до 30 євро за тону (у тому ж році [скасували](#) мито на ввезення металобрухту). У 2017 році дію підвищеного експортного мита [продовжили](#) ще на рік, що викликало негативну реакцію європейських партнерів України. У 2019 році експортне мито на брухт [підвищили](#) ще більше, проте ця зміна не стосувалася країн, із якими в Україні є угоди про вільну торгівлю, зокрема ЄС, тому європейські партнери проти цього не заперечували.

У 2020 році парламент значно [дерегулював](#) операції з металобрухтом — скасував його поділ на «побутовий» та «промисловий», дозволив операції за готівку, позбавив місцеві адміністрації права контролювати підприємства із заготівлі брухту. Це мало вивести цей ринок із тіні.

Набагато більш негативний вплив на відносини України з ЄС мала десятирічна [заборона](#) експорту лісу-кругляку, яку парламент запровадив у 2015 році. Ця заборона порушувала міжнародні зобов'язання України й, серед іншого, призвела до [неотримання](#) Україною траншу макрофінансової допомоги від ЄС обсягом 600 млн євро. У 2021 році міжнародний арбітраж [зобов'язав](#) Україну скасувати мораторій. Проте він і досі існує — до [запровадження](#) закону щодо прозорого ринку деревини.

Уряд обґрунтовував запровадження мораторію, по-перше, необхідністю зберегти ліси, а, по-друге, створенням умов для розвитку меблевої промисловості. Однак наше [дослідження](#) показало, що мораторій не знизив обсяг вирубок, а обсяги виробництва

меблевої та паперової галузей вирости незначно (до того ж, ці галузі становлять дуже малу частку ВВП України). Водночас виріс експорт деревини з мінімальним ступенем обробки — дров і дощок, а також контрабанда кругляку. Отже, для збереження лісів в Україні потрібно насамперед запровадити обмеження вирубок і механізм контролю за виконанням цих обмежень.

Після 2019: чотири «безвізи» для України

Головні напрямки прогресу України у сфері розвитку міжнародної торгівлі тісно пов'язані з виконанням Угоди про асоціацію з ЄС. Умовно їх можна назвати чотирма «безвізами» — митним, економічним, транспортним і промисловим.

Економічний «безвіз»

Розвиток економічного «безвізу» почався зі створення Зони вільної торгівлі з ЄС і стосується спрощення процедур у сфері експорту товарів і послуг. Він охоплює вільний доступ до ринків ЄС для товарів і послуг, адаптацію українського законодавства до європейських стандартів і спрощення торговельних процедур, зокрема взаємне визнання сертифікації продукції, гармонізація вимог до упаковки, маркування, технічних стандартів.

Крім того, Україна поступово долучається до єдиного цифрового ринку ЄС, що полегшує електронну торгівлю та співпрацю в ІТ-сфері. Це поглиблення співпраці включає [визнання](#) електронних підписів і засобів [електронної](#) ідентифікації, спрощення транскордонних електронних платежів і створення сприятливих умов для розвитку цифрових послуг.

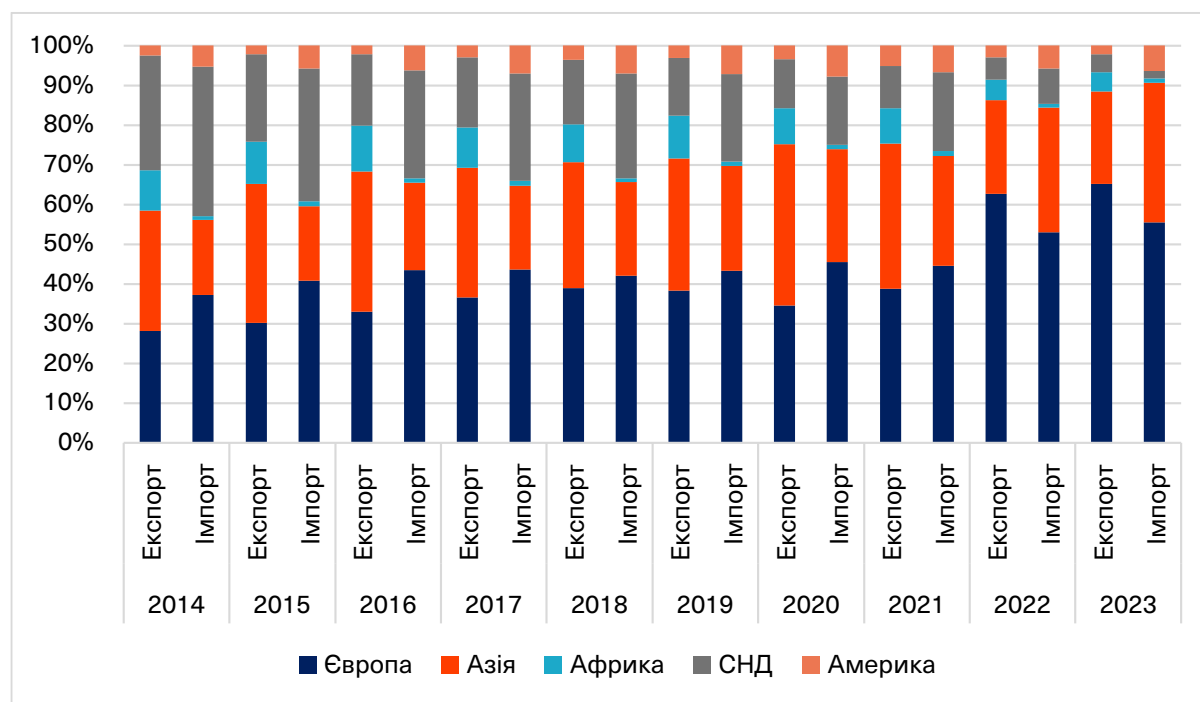
З червня 2020 року в Україні [набрала](#) чинності [адапована](#) до правил ЄС процедура митного захисту прав інтелектуальної власності, яка не лише забезпечує захист інтересів бізнесу, але і є важливим фактором для залучення інвестицій.

З початком повномасштабної війни з Росією економічний «безвіз» набув нового сенсу: у травні 2022 року Європейський Союз [призупинив](#) дію імпорتنих мит і квот для широкого спектру українських товарів, як аграрних, так і промислових, а також запровадив «[шляхи солідарності](#)» для експорту української продукції через кордон ЄС. Ці заходи стали «рятівним колом» для економіки України, яка потерпала від блокади традиційних логістичних морських шляхів і окупації промислових районів. У таких

умовах Україна суттєво наростила експорт до країн ЄС, тому Євросоюз став нашим головним торговельним партнером (рис. 9.3) з часткою понад 65%.

Протягом двох років Єврокомісія продовжувала дію пільгового режиму для українського експорту. Це рішення було частиною масштабного пакету допомоги Україні в умовах війни. Винятком **стали** окремі види сільськогосподарської продукції: незважаючи на загальну підтримку України, пільговий режим викликав протести серед фермерів деяких країн ЄС, особливо сусідніх з Україною. Водночас транзит українських товарів через території цих країн залишався дозволеним, щоб забезпечити надходження продукції на інші ринки. Ба більше, ЄС виділив фінансову підтримку постраждалим європейським фермерам для компенсації їхніх збитків.

Рисунок 9.3. Регіональна структура зовнішньої торгівлі України у 2014-2023 роках, %



Джерело: [НБУ](#)

Наразі український уряд продовжує перемовини не лише про збереження пільгових умов доступу до ринку країн ЄС, а й про зміни до Угоди про асоціацію, аби зафіксувати ці умови на постійній основі.

Україна продовжує гармонізувати свої стандарти з міжнародними. Одним із важливих напрямів стала актуалізація класифікації товарів для зовнішньоекономічної діяльності. У 2020 році країна **оновила** класифікацію товарів (УКТ ЗЕД) відповідно до шостого видання Гармонізованої системи опису та кодування товарів (**HS 2017**). А вже у 2023

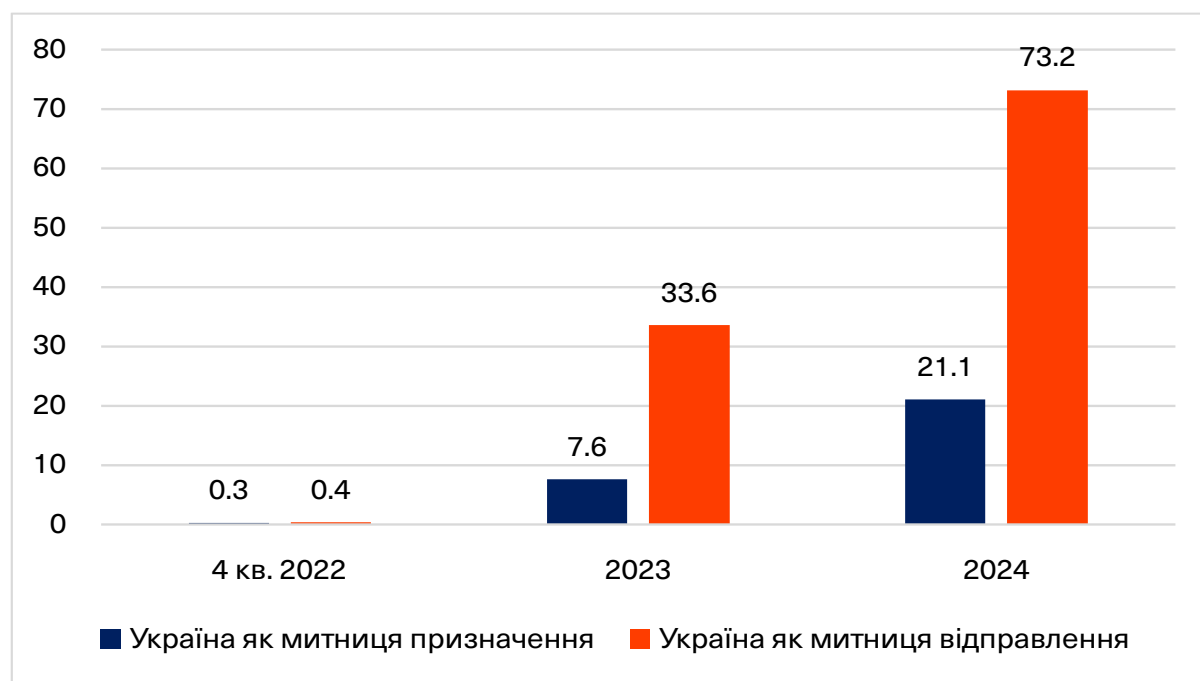
році Україна **перейшла** до останнього оновлення **HS 2022**. Ці зміни не просто формальні. Вони містять коди для новітніх товарів, які стали частиною повсякдення: електромобілі, смартфони, медичне обладнання, напівпровідники, сучасна електроніка, а також товари, що підтримують розвиток «зеленої» енергетики. Гармонізація УКТ ЗЕД із Комбінованою номенклатурою ЄС забезпечує однаковий підхід митних органів України та країн ЄС до класифікації товарів, а отже, пришвидшує проходження кордону.

Митний «безвіз»

Восени 2019 року під час «турборежиму» парламент ухвалив багато раніше підготовлених законопроектів, необхідних для приєднання України до європейської системи транзиту товарів.

Однією з головних змін є **впровадження** в законодавство України положень Конвенції про процедуру спільного транзиту, що дають змогу Україні обмінюватися митною інформацією з 35 країнами європейського регіону, отримувати дані для переміщення товарів транзитом, використовувати єдину митну декларацію для переміщення товарів між країнами з використанням загального ІТ-продукту (New Computerised Transit System — NCTS).

Рисунок 9.4. Кількість оформлення митних декларацій в рамках застосування NCTS, тисяч



Джерело: [Державна митна служба України](#)

У 2022 році Україна повністю **приєдналася** до Конвенції й тепер може використовувати єдину транзитну декларацію та одну фінансову гарантію покриття митних зборів у всіх країнах транзиту. При цьому обмін митною інформацією між країнами здійснюється в режимі реального часу. У 2023 році уряд **дозволив** українським компаніям використовувати NCTS для внутрішнього транзиту товарів, тобто проходити митні процедури на внутрішніх митницях, а не на кордоні.

У 2024 році Україна однією з перших серед країн-учасниць конвенції **перейшла** на застосування NCTS Фаза 5. Митні органи нарощують обсяги оформлень перевезень товарів (рис. 9.4), що свідчить про ефективність роботи системи в Україні.

Як член Всесвітньої митної організації, Україна взяла на себе зобов'язання адаптувати своє митне законодавство до міжнародних стандартів, зокрема до Рамкових стандартів безпеки та сприяння торгівлі SAFE, а в рамках Угоди про асоціацію з ЄС — імплементувати положення Митного кодексу ЄС. Одним із ключових положень є запровадження інституту авторизованих економічних операторів (АЕО). Його мета — спрощення митних процедур для підприємств, які відповідають критеріям надійності, прозорості та дотримання законодавства.

Перші кроки в цьому напрямку були зроблені ще у 2012 році, коли парламент ухвалив новий **Митний кодекс України**, в якому окрему главу присвячено статусу АЕО. Проте на практиці механізм не був реалізований через відсутність підзаконних актів та інституційної бази. Протягом 2019-2020 років уряд за сприяння Програми ЄС з підтримки управління державними фінансами в Україні (EU4PFM) підготував до ухвалення необхідну нормативно-правову базу для запровадження інституту АЕО. Відповідний **закон** ВРУ ухвалила у 2019 році. Закон **визначив** критерії для отримання статусу АЕО, процедури оцінки підприємств, а також привілеї для суб'єктів із цим статусом.

Протягом 2020-2021 років Державна митна служба України спільно з міжнародними партнерами працювала над розробкою підзаконних актів, навчанням персоналу і створенням електронних інструментів для адміністрування АЕО. Перше підприємство **отримало** статус АЕО у березні 2021 року, а на кінець 2023 року таких підприємств було вже 21. Найбільше зростання кількості підприємств із цим статусом відбулося у 2024 році, коли їхня кількість сягнула 77. Наразі триває розробка програмного забезпечення, робота над масштабуванням АЕО.

З 2023 року Україна **стала** учасницею програми ЄС «Митниця», що спрямована на підтримку та вдосконалення співпраці між митними адміністраціями країн-членів ЄС та їхніми партнерами. Основна мета програми — гармонізація митних процедур, зміцнення безпеки на кордонах та інтеграція митних систем різних країн через єдині стандарти.

Для гармонізації законодавства із ЄС у грудні 2023 року Україна **криміналізувала** контрабанду товарів у великих розмірах, хоча кримінальна відповідальність за контрабанду окремих товарів (культурних цінностей, зброї, наркотиків та ін.) існувала й раніше. У квітні 2024 в Україні **відкрили** координаційний центр інтегрованого управління кордонами з ЄС (такі центри мають усі держави-члени ЄС).

З квітня 2025 року Україна почне впроваджувати **закон**, спрямований на **гармонізацію** митного законодавства України з нормами ЄС. Він передбачає впровадження спрощених процедур митного оформлення, аналогічних до тих, що застосовуються в ЄС, для полегшення торгівлі та зменшення адміністративного навантаження на бізнес (впровадження інституту «митного представництва», європейської моделі типів митних складів та розширення спектру послуг, оновлення підходу до застосування митних режимів та ін.).

Транспортний «безвіз»

Інтеграція України в єдиний транспортний простір ЄС передбачає зняття обмежень у чотирьох основних видах транспорту: автомобільному, залізничному, авіаційному та морському. Це дозволяє Україні не тільки вдосконалювати національну інфраструктуру, але й інтегруватися в європейські транспортні коридори й таким чином забезпечувати безперешкодний рух вантажів і пасажирів через кордони з ЄС.

У 2019 році уряд України ініціював пілотний **проект** із **впровадження** єдиної внутрішньої електронної товарно-транспортної накладної (e-ТТН), яка є електронним документом, що підтверджує право на здійснення вантажних перевезень. Це дозволило значно спростити процедури транспортування товарів і зменшити адміністративні бар'єри для перевізників. У 2020 році на основі цього досвіду Україна ухвалила **закон**, що **дає змогу** використовувати електронні накладні під час міжнародних автомобільних перевезень вантажів у рамках e-CMR (електронна Конвенція про перевезення вантажів автомобільним транспортом), що є важливим кроком до інтеграції української транспортної системи з європейською.

Основна мета цих змін — розвиток транзитного потенціалу України, підвищення конкурентоспроможності українських міжнародних перевізників, а також забезпечення участі у міжнародних цифрових транспортних коридорах, що спрощує логістику й знижує витрати.

У 2021 році Україна впровадила [систему](#) штрихкодів дозволів для перевізників і [перейшла](#) на європейські габаритно-вагові норми для вантажівок (це має зменшити руйнування і наших доріг).

У червні 2022 року Україна [підписала](#) угоду з ЄС, завдяки якій отримала можливість здійснювати вантажні автомобільні перевезення без спеціальних дозволів терміном на один рік. Як і в питанні скасування мит і квот, цей крок надав можливість українським експортерам частково компенсувати втрату основних логістичних шляхів через море, переорієнтувавшись на наземний транспорт. У 2024 році дію угоди продовжили до кінця 2025 року з можливістю автоматичного продовження. Наразі уряд працює над тим, щоб ці домовленості стали безстроковими.

Окрім країн ЄС, Україна уклала відповідні угоди про вантажні перевезення з Північною Македонією та Норвегією, що відкриває більше можливостей для прокладання торговельних маршрутів та освоєння ринків без додаткових адміністративних умов.

У жовтні 2021 року Україна [підписала](#) Угоду про Спільний авіаційний простір з ЄС, яка спрощує доступ авіаперевізників до ринків. Україна зобов'язалася впровадити стандарти ЄС у сфері авіаційної безпеки, захисту довкілля, прав пасажирів і конкуренції. Угода передбачає лібералізацію авіаринків, зокрема скасування обмежень на кількість рейсів, перевізників і маршрутів, а також спрощення доступу до ринку авіаперевезень.

Промисловий «безвіз»

Україна працює над укладанням Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислової продукції (АСАА), яку називають «промисловим безвізом». Ця угода передбачає взаємне визнання сертифікатів відповідності продукції між Україною та ЄС, що дозволяє експортувати українську промислову продукцію до ЄС без додаткової сертифікації. На першому етапі угода охоплюватиме три пріоритетні галузі — машини, низьковольтне обладнання та електромагнітну сумісність — з перспективою розширення на 27 секторів промисловості. Україна вже завершила значну частину [підготовчої роботи](#): адаптувала 25 із 27 технічних регламентів, гармонізувала стандарти й проводить перемовини з ЄС для підписання угоди.

Реформа митної служби України

Інституційні зміни в митній службі України стали одним із найважливіших завдань для держави в рамках євроінтеграції. Ці завдання були закріплені не лише в [національних документах](#), але й у низці міжнародних угод, таких як [Ukraine Facility](#) та [Extended Fund Facility](#) від Міжнародного валютного фонду. Проблеми, з якими зіткнулась українська митна система, потребували радикальних рішень, оскільки якісна робота митниці необхідна не лише для наповнення бюджету, а й для національної безпеки.

До 2019 року митні функції виконувала Державна фіскальна служба України, що була [об'єднана](#) з органами податкової служби. Така концентрація повноважень у єдиному органі спричинила неефективне управління, надмірну бюрократію, а також створила сприятливе середовище для [корупційних схем](#). Спільне адміністрування податків і митних процедур ускладнювало реалізацію чіткої політики у кожній із цих сфер, що погіршувало якість надання послуг для бізнесу та громадян.

У відповідь на ці виклики у 2019 році уряд повернувся до моделі, що існувала до 2013 року, коли було [створено](#) Міністерство доходів і зборів, — до роботи Державної митної служби України і Державної податкової служби України як окремих юридичних осіб. Цей крок дозволив більш чітко розподілити їхні функції та повноваження й уникнути дублювання функцій. Створення окремої Держмитслужби мало забезпечити більшу прозорість і ефективність митних процедур, підвищити контроль над фінансовими потоками й зменшити політичний вплив на митну сферу. Митна служба підпорядкована Міністерству фінансів України.

Зниженню корупції на митниці сприяли описане вище запровадження європейських процедур, впроваджена у 2019 році [вимога](#) подавати попередню декларацію, щоб виявляти сумнівні операції, а також цифровізація митниці. Щоб розширити базу оподаткування та скоротити контрабанду, з 2022 року українці мають [декларувати](#) посилки з-за кордону та сплачувати мито й ПДВ з посилок вартістю понад 150 євро (сьогодні уряд [планує](#) оподатковувати всі посилки).

Попри зміни структури, митниця залишається одним із «[лідерів](#)» серед державних органів за рівнем корупції. Часті зміни керівництва митниці — 7 різних голів та виконуючих обов'язки за період з 2019 по 2024 рік — лише ускладнювали ситуацію, оскільки не дозволяли сформуванню сталу політику та підвищити довіру до митної служби.

Тому в 2024 році парламент ухвалив [закон](#), що має радикально [змінити](#) підхід до управління митною службою і формування її кадрового складу. Однією з ключових новацій стала ідея проведення конкурсного добору на посаду голови Держмитслужби за участі міжнародних експертів, що має запобігти політичному втручання в процес. Також у рамках реформи Мінфін більше не погоджуватиме кадрові призначення середньої ланки митниці, натомість кожен працівник митної служби проходитиме одноразову атестацію. Крім того, планується впровадження системи оцінки ефективності митників за допомогою ключових показників та збільшення фінансування митної служби, що має підвищити професіоналізм і мотивацію її співробітників.

Подальші кроки та плани на майбутнє

До кінця 2023 року загальний прогрес у виконанні Угоди про асоціацію був [оцінений](#) на рівні 77%. Це означає, що більша частина вимог і зобов'язань за цією угодою була виконана, хоча у певних сферах потрібно було досягти кращих результатів. Подолання технічних бар'єрів у торгівлі мало одну з найвищих оцінок — 89%, тоді як прогрес у транспортній (59%) та митній (61%) галузях був значно нижчим.

Подальші реформи у сфері міжнародної торгівлі прописані в плані Ukraine Facility та Угоді про асоціацію, а реформування митниці деталізоване у [Стратегії доходів](#), яку уряд ухвалив наприкінці 2023 року. Реформи можна умовно поділити на інституційні та секторальні.

Інституційний розвиток — це подальше реформування Державної митної служби України в напрямку підвищення прозорості та ефективності. [План](#) на найближчі роки включає проведення атестації персоналу, оптимізацію процесів проходження служби, запровадження KPI, визначення показників ефективності виконання [Антикорупційної програми](#), а також набуття Держмитслужбою нових функцій оперативно-розшукової діяльності аналогічно до митних органів ЄС. Таку зміну передбачає закон про криміналізацію контрабанди.

У лютому 2024 року Міністерство фінансів України [схвалило](#) Стратегічний план цифровізації Державної митної служби на 2024-2026 роки, який базується на Багаторічному плані електронної митниці ЄС ([MASP-C](#)). Останній передбачає впровадження безпаперових процедур, розробку та інтеграцію сучасних ІТ-систем, а

також забезпечення кіберзахисту митної інфраструктури. З точки зору розвитку IT-систем завданням на 2025 рік є перехід до застосування наступної, шостої, фази NCTS.

У 2024 році уряд почав підготовку нового Митного кодексу, повністю гармонізованого з європейським законодавством для сприяння інтеграції України в єдиний митний простір ЄС. Документ потрібно [ухвалити](#) у 2025 році.

Секторальні реформи зосереджені в транспортній галузі. Звісно, потрібно подолати наслідки війни — відбудувати пошкоджені логістичні шляхи, розмінувати території, відновити транспортні послуги на деокупованих територіях. Проте зміни торкнуться всіх видів транспорту, зокрема з урахуванням активної участі України у модернізації Транс'європейської транспортної мережі (TEN-T).

Наприкінці 2024 року Україна ухвалила оновлену Національну транспортну [стратегію](#) та відповідний план дій на період до 2030 року, яка замінить [стратегію](#) 2018 року. Майбутня стратегія покриватиме питання розвитку всіх видів транспорту, враховуватиме цілі політики ЄС у галузі та розкриття експортно-логістичного потенціалу країни з урахуванням стандартів ЄС. Крім того, урядова [стратегія](#) до 2030 року передбачає розбудову прикордонної інфраструктури — модернізацію пунктів пропуску, збільшення потужності перевантажувальних хабів і розвиток сервісних зон.

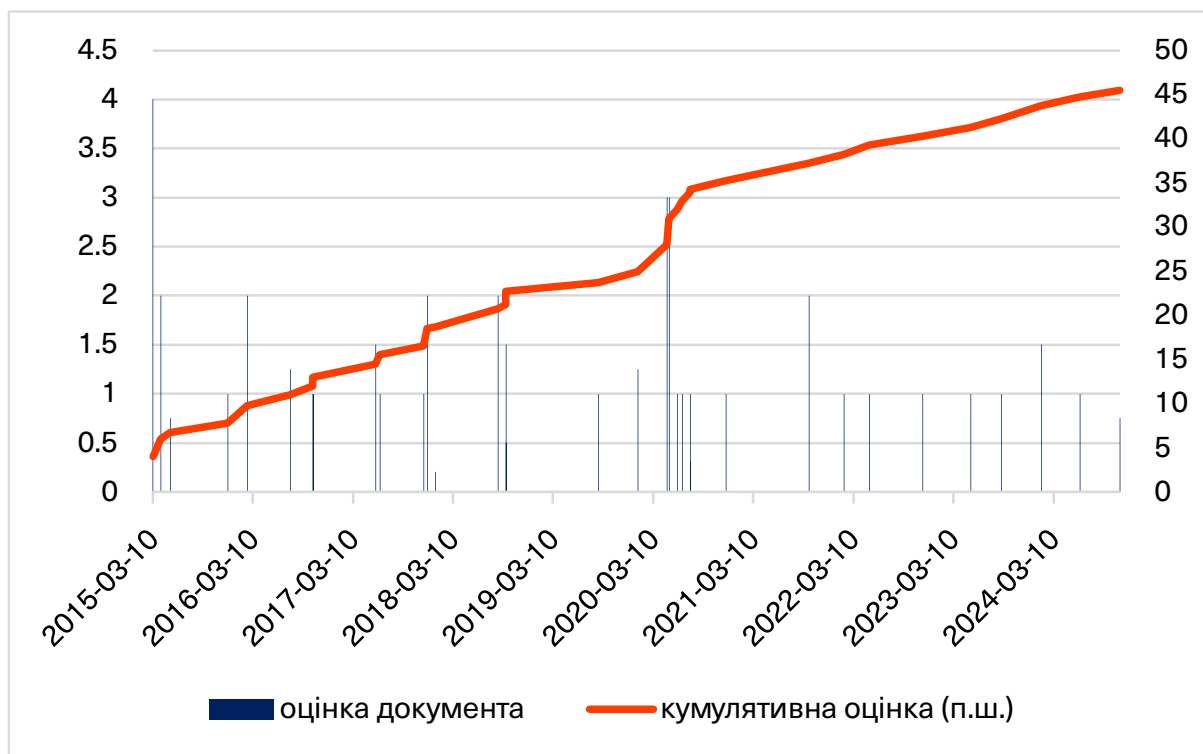
КМУ вже підготував [проект нового закону](#) про залізничний транспорт, який має створити конкурентний ринок залізничних перевезень, тобто відкрити ринок для приватних перевізників, створити органи державного управління залізничним транспортом за прикладом ЄС, визначити вимоги для забезпечення інтероперабельності для забезпечення безпечного руху.

Окрім євроінтеграції, для розвитку зовнішньої торгівлі важливо укласти угоди про вільну торгівлю з тими країнами, з якими Україна їх ще не має, наприклад, зі США, Мексикою, Південною Кореєю, Японією, Сингапуром, іншими країнами Африки, Азії та Південної Америки, особливо з тими, що мають угоди про вільну торгівлю з ЄС. Окрім безпосередньої двосторонньої вигоди, розширення кількості таких угод сприятиме ефективнішому використанню можливостей, які надає Конвенція РЕМ.

10/РИНОК ЗЕМЛІ

Повернення України від колгоспів до приватної власності на землю та розвитку фермерства виявилося нелегким. Протягом 1991-2001 років землі колишніх колгоспів [розподілили](#) між працівниками колгоспів і селянами. В результаті близько 7 млн мешканців сіл отримали сумарно 27 млн га землі сільськогосподарського призначення (земельні паї), що становило 45% загальної площі українських земель. Водночас практично кожен охочий міг отримати 0,06 га землі під особисте господарство (ці ділянки допомогли багатьом людям прогодуватися під час економічної кризи середини 1990-х). Станом на 2019 рік близько [73%](#) сільськогосподарських земель України були у приватній власності (31 млн га, із яких 27,7 млн га становили приватні паї). 10,5 млн га земель були в державній чи комунальній власності.

Рисунок 10.1. Реформи ринку землі у 2015-2024 роках, дані Індексу реформ



Примітка. Кумулятивна оцінка — це сума оцінок подій. Оцінки подій отримані з опитувань експертів [Індексу реформ](#)

Наприкінці 1990-х власники землі могли продавати її, проте на початку 2001 року уряд запровадив мораторій на продаж земельних паїв до ухвалення Земельного кодексу. І хоча Земельний кодекс ухвалили у жовтні того ж року, мораторій тривав до липня 2021 року (при цьому купівля/продаж інших земельних ділянок, окрім паїв, була можливою). Мораторій [продовжували](#) 9 разів, оскільки не могли ухвалити закон, який би регулював ринок землі.

Існування мораторію було не вигідне власникам земельних паїв, адже, як правило, це були люди старшого віку, які не могли самостійно обробляти цю землю. Власники паїв не могли ані взяти кредит (наприклад, на купівлю техніки) під заставу своєї ділянки, ані продати її (і, наприклад, розпочати власний бізнес), тож були змушені здавати землю в оренду за заниженою ціною. Поки тривав мораторій, близько 1 млн власників паїв померли, тому перед запровадженням ринку землі парламент мусив врегулювати питання з їхніми ділянками (їх передали в комунальну власність).

Мораторій як прихована субсидія аграріям не лише знижував ефективність сільського господарства та сприяв виснаженню землі, а й призвів до появи [тіньового](#) ринку [землі](#). Проте політики-популісти дуже довго виступали [проти](#) ринку землі й зрештою не лише значно [збільшили](#) частку населення, що виступає проти ринку землі (рис. 10.2B), а й розвернули суспільну думку в питанні приватизації землі (рис. 10.2.A). Згодом вони почали використовувати результати опитувань як обґрунтування для продовження мораторію. Втім, якщо сформулювати питання інакше (рис. 10.2.C), більшість українців все-таки підтримують ринок землі.

Після 2014 року дискусії стали більш предметними — експерти й політики почали обговорювати модель ринку землі, а саме, чи запроваджувати обмеження на площу землі у власності однієї особи? чи дозволяти купувати землю іноземцям? чи дозволити спершу продаж державної землі, а тоді приватної? «Вокс Україна» послідовно виступав за більш [ліберальну](#) модель, однак зрештою парламент ухвалив компромісну модель, яка забороняє іноземцям брати участь у ринку землі та обмежує кількість земель в одних руках. Водночас продаж землі дозволили одночасно і державі, й приватним особам. Реформи, проведені з 2014 року, запроваджували інфраструктуру ринку землі: облік, визначення власників, якщо ділянка є спірною, механізми передачі земель в оренду чи від одного власника до іншого тощо. Далі розглядаємо ці реформи.

Рисунок 10.2.А Як ви ставитеся до приватизації землі?

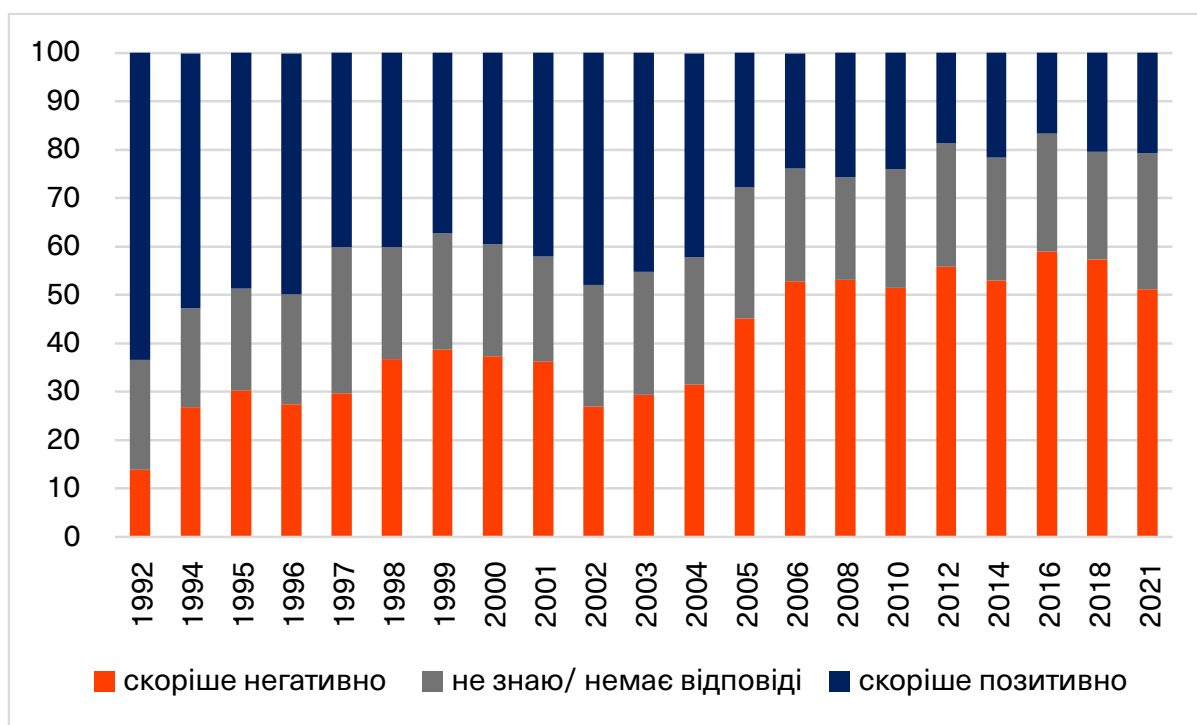


Рисунок 10.2.В Чи можна, на Вашу думку, дозволити купівлю-продаж землі?

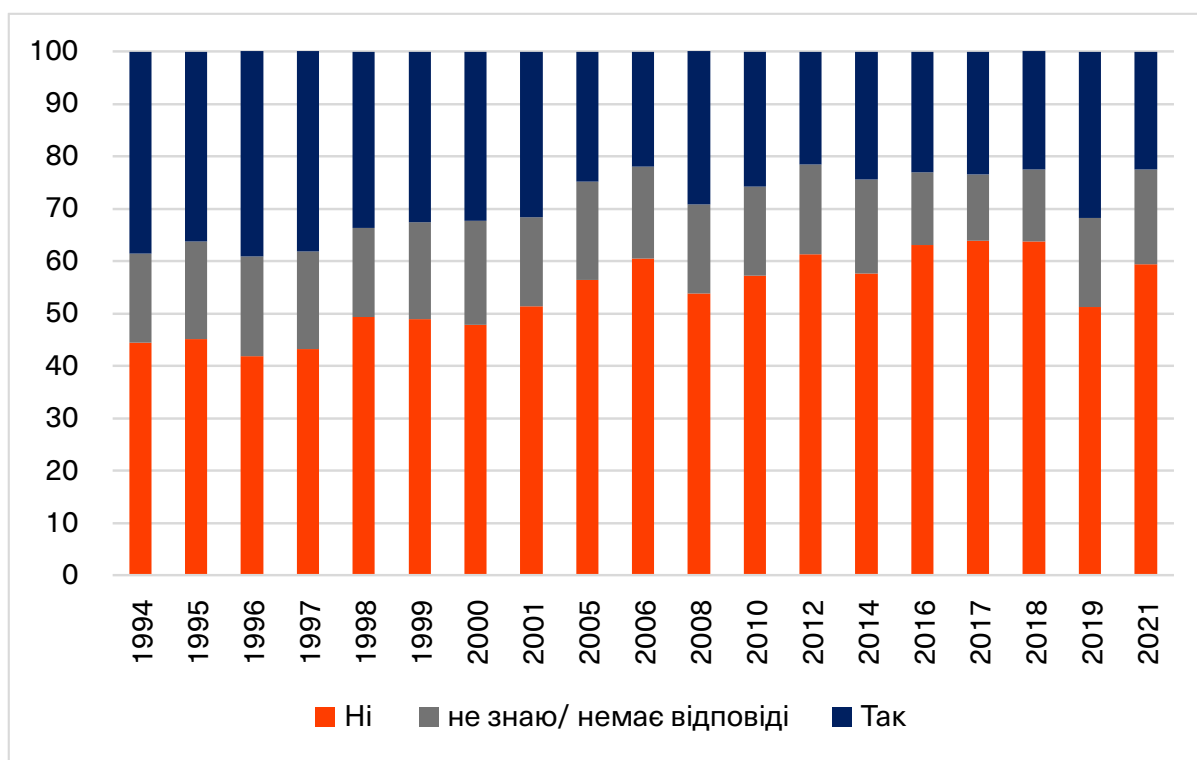
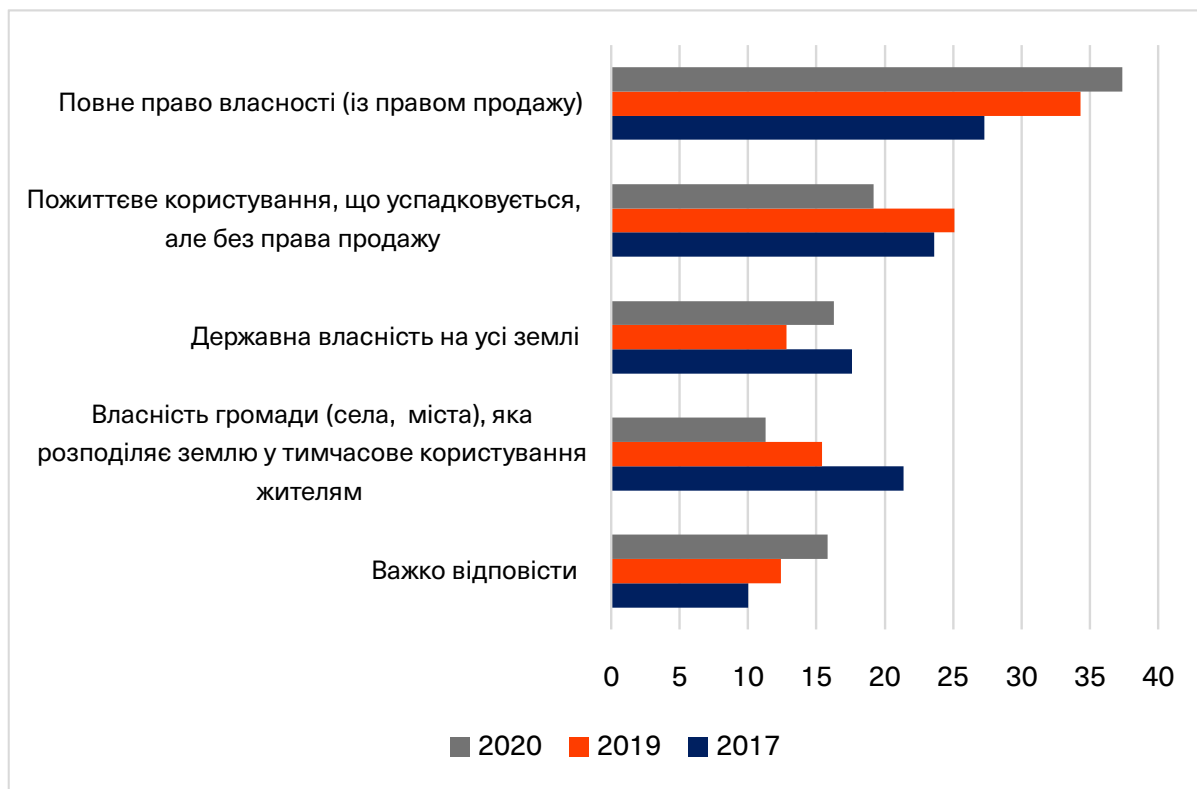


Рисунок 10.2.С. Яким, на вашу думку, повинно бути право власності на землю та угіддя?



Джерело: опитування «Соціальний моніторинг українського суспільства» Інституту соціології НАНУ

Реформи 2014-2019 років

Держгеокадастр, Держводагентство, моніторинг та реєстрація земель

У 2015 році уряд **ліквідував** Держземагенцію та передав її функції Держгеокадастру (у різні роки Держгеокадастр **підпорядковувався** різним міністерствам, проте це рішення було в річці консолідації всіх функцій з управління землею). Головним завданням Держгеокадастру була **реєстрація** всіх земельних ділянок — їхніх координат, власників, обтяжень тощо, що було необхідною умовою запуску ринку землі.

Роком пізніше уряд **передав** Держгеокадастру функцію виявлення незаконних дій з передачі прав власності на земельні ділянки (у разі виявлення Держгеокадастр має передавати інформацію про це до правоохоронних органів). Втім, рейдерство земельних ділянок це не зупинило, про що йдеться далі.

У 2018 році уряд **запровадив** ризик-орієнтований підхід у державному нагляді за землеустроєм, який здійснює Держгеокадастр. За цим підходом, суб'єкти

господарювання поділені на три групи (з високим, середнім та низьким рівнем ризику), і частота планових перевірок залежить від групи ризику. Трохи пізніше ризик-орієнтований підхід **запровадили** для контролю Держгеокадастру за топографо-геодезичною і картографічною діяльністю.

У серпні 2019 року уряд змінив порядок ведення Держгеокадастру та **затвердив** новий порядок моніторингу земель. Моніторинг земель — це спостереження за станом земель будь-якої форми власності для своєчасного виявлення змін родючості, забрудненості, зсувів ґрунту тощо для відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. Моніторинг земель проводить Держгеокадастр або його регіональні відділення, а моніторинг ґрунтів (це складова моніторингу земель) — Мінагрополітики.

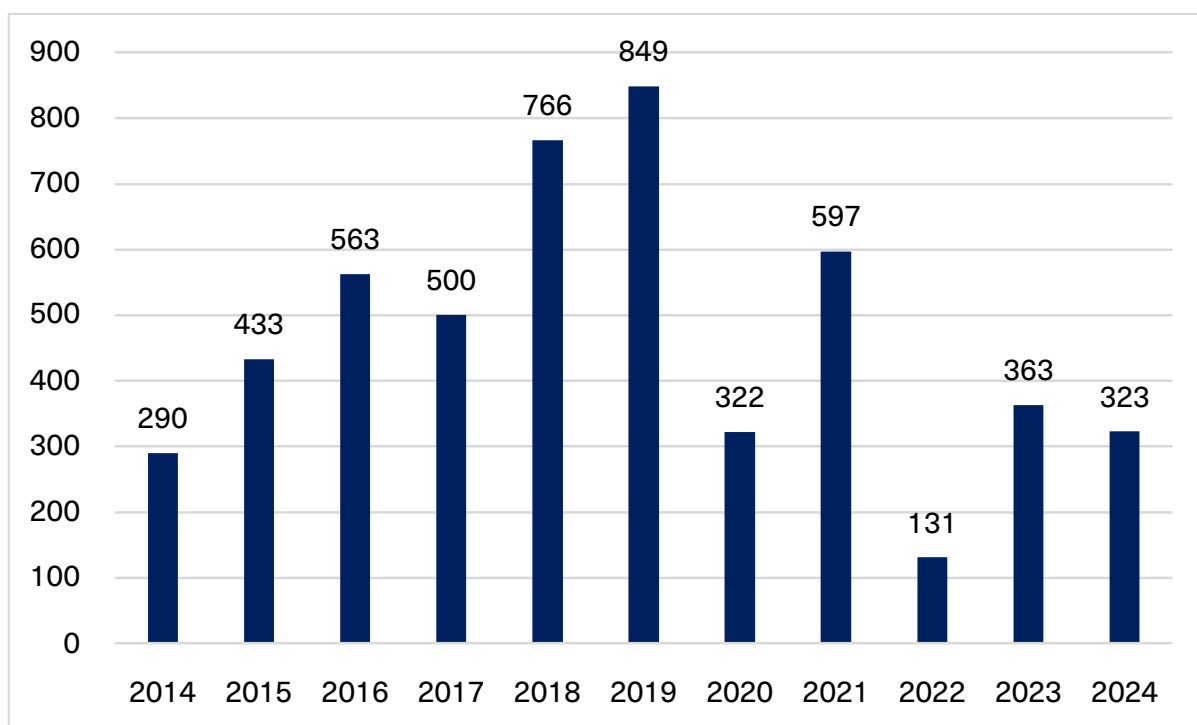
З 2017 року Держводагентство **розпочало** облік поверхневих водних об'єктів, щоб дізнатися, скільки таких об'єктів є в Україні. Роком пізніше уряд запровадив **новий порядок** моніторингу вод. Його здійснюватимуть Мінприроди, Держводагентство, Держгеонадра, ДСНС. Вони перевірятимуть низку хімічних показників води, наявність і розвиток флори та фауни, визначатимуть ризики для існування водойми та її використання, а також способи зниження цих ризиків.

Земельне рейдерство

Децентралізація (а саме, делегування повноважень від держреєстраторів, що було довго й дорого, до нотаріусів) призвела до несподіваних наслідків — активізації «земельного» рейдерства. Ще однією причиною рейдерства стало існування двох реєстрів прав на земельні ділянки — Держгеокадастру та Реєстру прав на нерухоме майно (РПНМ). До 2013 року договори оренди землі реєструвалися в Держгеокадастрі, а з 2013 року — в РПНМ. Проте «старі» договори не були перенесені до РПНМ, що уможливило подвійну оренду тих самих ділянок.

Для вирішення проблеми уряд зробив декілька змін до процедури реєстрації, зокрема, **запровадив** правило, що реєстрація права власності на земельні ділянки, набуті до 2013 року, проводиться за наявності відповідних відомостей у Держгеокадастрі, а також під час реєстрації прав власності на землю реєстратор має перевіряти автентичність кадастрового номера земельної ділянки в кадастрі. Крім того, в областях створили **штаби** з протидії рейдерству, які показали певні **результати**.

Рисунок 10.3. Кількість рейдерських атак



Джерело: *opendatabot (1, 2)*

На початку 2019 року парламент ухвалив [закон](#), що мав захистити власників земель від рейдерства. Закон визначив, що державна реєстрація земельної ділянки скасовується в разі визнання її судом незаконною або якщо заявник протягом року не зареєстрував своє право у Держгеокадастрі. Також він запровадив автоматичний обмін інформацією між Держгеокадастром та РПНМ і зобов'язав Мін'юст оцифрувати й занести до РПНМ інформацію, що була на паперових носіях. Крім того, закон зобов'язав реєструвати ціни транзакцій на землю, що важливо для формування прозорого ринку сільгоспземель.

Попри деякі успіхи (наприклад, за 2024 рік Офіс протидії рейдерству [повернув](#) фермерам 3,5 тис. га землі), проблема [залишається](#) актуальною.

Продаж, передача і оренда земель

У березні 2015 року парламент [спростив](#) процедуру безоплатної передачі громадянам земель державної чи комунальної власності. Такий закон знадобився, оскільки працівники Держземагенції інколи роками затягували відповідні процедури, спонукаючи громадян давати їм хабарі.

У 2016 році Рада дещо [скоротила](#) перелік винятків, коли певні суб'єкти (освітні установи, державні підприємства, ринки, особи, в яких землю вилучили через суспільну

необхідність) могли отримати земельні ділянки державної чи комунальної власності без аукціонів. Такою процедурою інколи користалися недоброчесні суб'єкти: отримували ділянку безкоштовно й потім здавали її в оренду агропідприємствам.

Цього ж року парламент **врегулював** правовий статус земельних ділянок, власники яких померли: ці ділянки мають переходити у власність відповідних громад. Також закон зобов'язує публікувати інформацію про судові справи про визнання спадщини відумерлою. З такими позовами до суду можуть звернутися (1) органи місцевої влади, (2) кредитори померлого, (3) користувачі сусідньої ділянки, якщо йдеться про сільськогосподарські землі.

З 1 січня 2019 року парламент **запровадив** механізм переходу земель колективної власності (колишніх колгоспних) до комунальної власності таким чином, щоб дотримати прав орендарів. Закон врегулював низку питань, щодо яких раніше не було правової визначеності. Наприклад, що польові дороги всередині земельного масиву потрібно віддати в оренду найбільшому орендарю з умовою допуску до них інших користувачів, що землекористувач, який використовує 75% площі масиву, може «переміщувати» інших орендарів з однієї ділянки того ж масиву на іншу, що умови суборенди мають бути не гіршими, ніж умови оренди, тощо.

Підвищення якості земель

Одним із наслідків відсутності ринку землі стало те, що користувачі землі (переважно орендарі) були не зацікавлені у довгострокових інвестиціях у земельні ділянки, таких як прокладення іригаційних систем чи угноєння ґрунту. Також вони не мали стимулу до вирощування багаторічних культур, таких як плодові сади, ягоди та ін., оскільки власник може розірвати договір оренди, і орендар **не отримає** прибутку від своїх інвестицій.

Уряд намагався вирішити ці проблеми, наскільки це можливо в умовах відсутності ринку. Так, у 2016 році він **встановив** мінімальний термін оренди земельних ділянок сільгосппризначення, де проводиться меліорація, — 10 років («стандартний» мінімальний термін оренди становить 7 років). А в 2017 році **зобов'язав** фіксувати в договорі оренди якісні характеристики ґрунтів земельної ділянки і обов'язок орендаря платити відшкодування власнику ділянки, якщо якість ґрунтів на ній погіршиться.

Реформи у 2019-2024

У Білій книзі реформ **2019 року** були такі рекомендації з розвитку ринку землі в Україні:

- 1) відкриття ринку землі (зроблено);
- 2) вирішення проблем із Держгеокадастром, а саме:
 - надати вільний доступ до інформації про земельні ділянки, при цьому дотримуючись захисту персональних даних (сьогодні є публічна кадастрова карта й національна інфраструктура геопросторових даних, але доступ до них обмежений на час воєнного стану);
 - передати в комунальну власність державну землю, яка не належить держпідприємствам, оскільки «нічийна» земля створює можливості для корупції (зроблено);
 - приватизувати державні інституції та ДП, що проводять моніторинг земель (або замовляти такі послуги у приватних підприємств); передати функції акредитації осіб, які проводять моніторинг земель, їхню оцінку та земельні аукціони, від Держгеокадастру професійним асоціаціям (не зроблено);
 - передати право ініціювати інвентаризацію землі від власників місцевим органам влади (власники уникають цього, щоб мінімізувати свої податкові зобов'язання); ділянки, власники яких невідомі, віддати в управління місцевій владі (зроблено);
 - надати право сертифікованим інженерам-геодезистам (а не лише реєстраторам кадастру) вносити інформацію до кадастру (триває експеримент до 2026 року);
- 3) припинити безкоштовну приватизацію землі, оскільки земля — це обмежений ресурс, а можливості безкоштовної приватизації сприяють корупції (не зроблено, але під час воєнного стану безоплатно приватизувати ділянку можуть лише власники будівель, розташованих на ній);
- 4) прив'язати земельний податок до ринкової вартості землі, а не до нормативної грошової оцінки (не зроблено).

Найважливішою зміною, яку запровадили нові уряд і парламент, стало [ухвалення](#) у 2020 році закону про ринок землі, якого Україна очікувала 20 років. Закон запровадив певні обмеження. Так, земельні ділянки площею до 100 га можуть набувати лише громадяни України (а з 1 січня 2024 року до 10 тис. га землі можуть купувати юрособи, власниками яких є громадяни України). Продаж державних і комунальних земель заборонено. Питання про дозвіл іноземцям купувати землю в Україні буде вирішено на

референдумі. Оскільки ринок землі мав запрацювати з липня 2021 року, протягом 2020 року уряд і парламент ухвалювали документи необхідні для роботи цього ринку.

Найважливіший із них — [закон](#) про створення єдиної системи геопросторових даних, який відповідає директиві ЄС INSPIRE. Система дозволяє користувачам побачити дані про природні ресурси та об'єкти, розташовані на певній ділянці. Власником системи є Держгеокадастр. З початку повномасштабного вторгнення доступ до [системи](#) обмежено.

У 2020 році парламент ухвалив закон про [інвентаризацію](#) лісів, на виконання якого дані про українські ліси мали бути внесені до Держгеокадастру (порядок інвентаризації [ухвалений](#), але її проведуть через 2 роки після закінчення воєнного стану). Водночас Кабмін ухвалив [правила](#) утримання та збереження лісосмуг: власники, орендарі та користувачі земельних ділянок мають зберігати лісосмуги та не можуть самовільно їх вирубувати. У тому ж році врегулювали й [передачу](#) в оренду водних об'єктів разом із земельними ділянками (зокрема зобов'язання орендаря підтримувати водний об'єкт і гідротехнічні споруди в належному стані) та [затвердили](#) одночасний перехід права на земельну ділянку та права на об'єкт нерухомого майна, який на ній розташовано (окрім квартир у багатоквартирних будинках та земель державної й комунальної власності).

У червні 2020 року уряд [розпочав](#) експеримент із запровадження принципу екстериторіальності державної реєстрації земельних ділянок (тобто це може робити будь-який державний кадастровий реєстратор, випадково вибраний системою Держгеокадастру). Згодом цю систему запровадили постійно.

Перед запуском ринку землі, у червні 2021 року, парламент ухвалив [закон](#), згідно з яким продаж та оренда земель державної та комунальної власності мають відбуватися через електронні аукціони Prozorro.Продажі.

Сьогодні дані про [ринок землі](#) є в загальному доступі відповідно до [порядку](#) публічного моніторингу земельних відносин, який уряд ухвалив у 2023 році. Тут можна побачити, скільки ділянок продано, за яку ціну тощо. Ці дані [показують](#), що навесні 2022 року через закриття реєстрів ринок зупинився, але вже з літа 2022 року відновився, особливо в регіонах, що знаходяться далі від лінії фронту, і в 2024 році ціни на землю [зростали](#). Отже, незважаючи на війну, земля залишається привабливим активом.

Однією зі значних проблем України було тіньове використання державних земель. Деякі державні підприємства здавали ці землі в оренду за мінімальною ціною та ділили

з орендарями відповідні прибутки або взагалі передавати свої землі у **власність** певних осіб. Наприклад, цим **займалася** Академія аграрних наук.

Тому в 2024 році державні землі, які не передали у комунальну власність, в тому числі ті, які належать державним підприємствам, освітнім чи науковим установам, зібрали у «**Земельний банк**». Це платформа, яка дозволяє орендувати земельні ділянки на 14 або 25 років через Prozorro.Продажі. Управляє «Земельним банком» «**Фонд** аграрних інвестицій» — новостворене державне **підприємство**. Уряд планує перетворити його на АТ або ТОВ зі 100% державною власністю, щоб запровадити на ньому якісне корпоративне управління.

Меліорація

Оскільки обсяг зрошуваних площ з 1990 року скоротився **вчетверо**, у 2022 році парламент ухвалив **закон**, що дозволяє створювати організації водокористувачів для здійснення меліорації земель с/г призначення (в рамках закону меліоративну інфраструктуру **передали** від Держводагентства в управління Держрибагентства). Це дозволить аграріям розподілити між собою витрати на будівництво систем зрошення та скористатися економією на масштабах. Втім, українські фермери вже почали експериментувати з нехарактерними для України посухостійкими культурами, наприклад, **бавовною**.

У січні 2024 року уряд ухвалив новий **порядок** користування землями водного фонду. На них можна буде будувати гідротехнічні та фортифікаційні споруди, проводити днопоглиблювальні роботи й розчищати річища, прокладати комунікації, видобувати корисні копалини, крім піску, гальки та гравію в руслах малих і гірських річок. Решту господарської діяльності заборонено, щоб зберегти природний стан водойм.

Управління земельними ресурсами під час повномасштабного вторгнення

24 лютого 2022 року Україна **закрила** низку реєстрів, щоб убезпечити дані. Зокрема був закритий і Держгеокадастр. У травні 2022 року він відновив роботу в обмеженому режимі, але аукціони з оренди земель не проводилися до листопада 2022 року, коли парламент **повернув** довоєнний порядок оренди земель, а також запровадив низку змін до земельних відносин: надав право постійним користувачам земельних ділянок викупляти їх із розстроченням платежу, дозволив безоплатно приватизувати земельні ділянки, на яких розташовані приватні будівлі й споруди, дозволив розташовувати на с/г землях об'єкти з виробництва біометану (оскільки на фермах багато сировини для

цього), а також відкрив сертифікованим інженерам можливість вносити дані до картографо-геодезичного фонду (частини національної інфраструктури геопросторових даних) онлайн, наразі як експеримент.

Власники земельних паїв мали оформити право власності на них до 1 січня 2025 року (інакше ці ділянки перейшли б до комунальної власності). Проте наприкінці 2024 року цей термін [продовжили](#) до 2028 року. Крім того, парламент зобов'язав районні та обласні адміністрації передати землі, розташовані у відповідних районах чи областях, у власність громад (попередній закон про таку передачу ухвалили у 2018 році — див. розділ 2).

Що далі?

Сільське господарство — один із найбільш регульованих секторів європейської економіки. З одного боку, жорстко [регламентовано](#), які види добрив чи засобів захисту рослин [можна використовувати](#). З іншого боку, європейські фермери отримують значні субсидії, причому часто це субсидії за *незасіяну* землю (ЄС обмежує виробництво, щоб не надто падали ціни). На ці субсидії ЄС щороку [витрачає](#) десятки мільярдів євро, тож не виключено, що Спільна аграрна політика ЄС буде переглянута (хоча це й буде важко, враховуючи, наскільки ефективно європейські фермери обстоюють свої інтереси).

Отже, великим викликом для українських фермерів буде євроінтеграція. І хоча у плані Ukraine Facility власне для агросектору небагато завдань (зі складних — лише розгортання автоматизованої системи моніторингу земельних відносин), але запровадження європейських стандартів якості земель та вирощеної продукції може стати викликом для виробників, а допуск нашої продукції на ринки ЄС — для уряду.

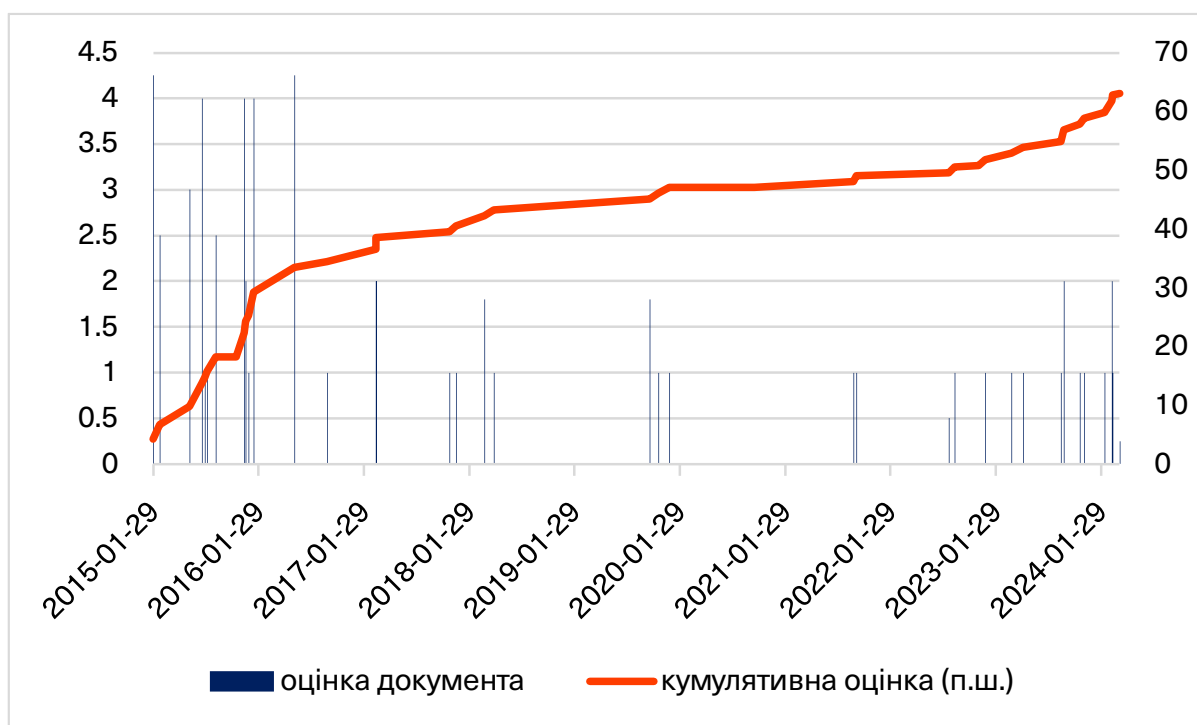
Втім, сьогодні найбільший виклик для фермерів — це російська агресія, зокрема замінування земель. Уряд нещодавно ухвалив [стратегію](#) розмінування, на виконання якої має отримати в рамках Ukraine Facility [150 млн євро](#) до 2028 року. Зрозуміло, що цього недостатньо, проте українські виробники дронів, імовірно, [зможуть](#) запропонувати ефективні рішення.

11/РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ І ПРИВАТИЗАЦІЯ

Одна з найперших порад, яку отримували посткомуністичні країни на початку перехідного періоду, — приватизація. Справді, [дослідження](#) свідчать, що приватизовані підприємства ефективніші за державні, особливо якщо покупець — іноземна компанія. Однак, в Україні приватизація була проведена [не дуже вдало](#), що [знизило](#) її суспільну підтримку. Втім, реформування підприємств, які залишаються у державній власності, відбувалося ще повільніше, й воно стикається зі значним спротивом і сьогодні.

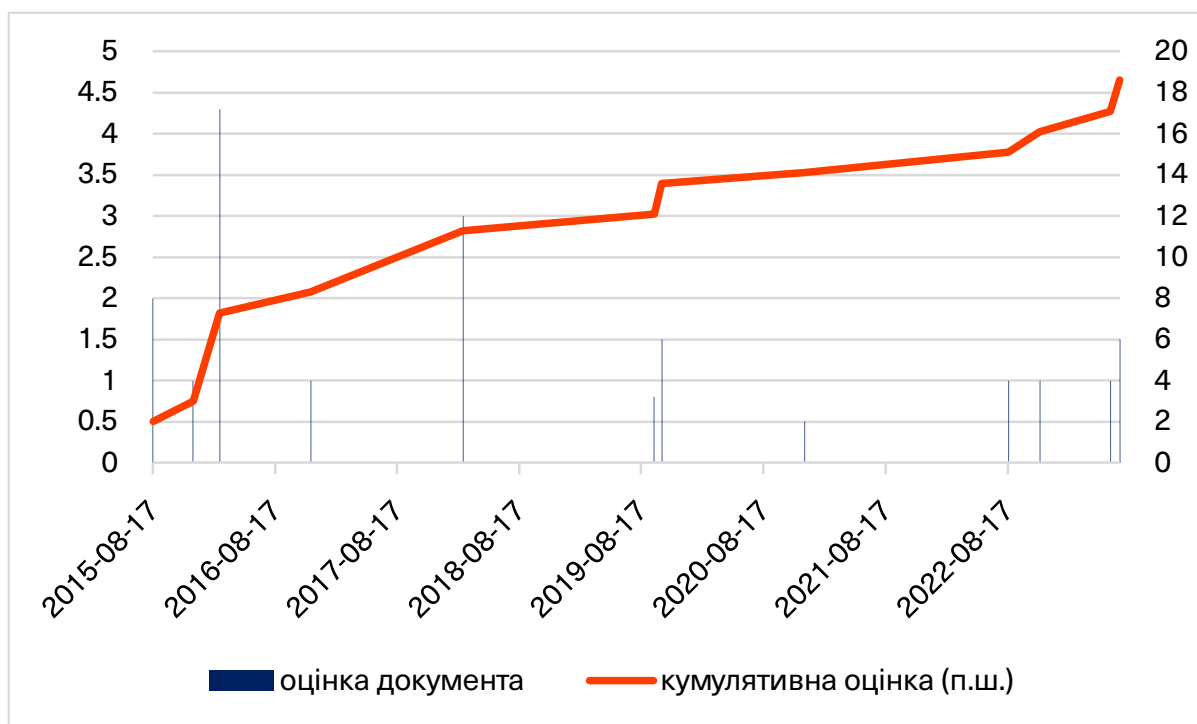
На відміну від інших країн Східної Європи, наприклад, Польщі, яка ще на початку 1990-х років дозволила банкрутства держпідприємств, одночасно підтримуючи людей, які втрачали роботу через ці банкрутства, в Україні влада продовжувала різними способами підтримувати збиткові підприємства, причому як державні, так і згодом приватизовані. Наприклад, у середині 1990-х Національний банк України напямку видавав кредити деяким із них, на початку 2000-х влада запровадила «спеціальний режим» для металургії, в рамках якого фактично скасувала для неї податки, а також понад 20 років намагалася підтримувати українське автовиробництво за допомогою високих мит на імпортні авто. У свою чергу підприємства, що потрапляли у скрутне становище, не звільняли працівників, а відправляли їх у неоплачувані відпустки. Це шкодило не лише підприємствам, але й працівникам, які не мали стимулів перекваліфіковуватися та активно шукати іншу роботу. Тож не дивно, що в такому спотвореному ринковому середовищі державні підприємства, як до, так і після приватизації, стали джерелом ренти (часто корупційної).

Рисунок 11.1. Реформи держпідприємств, 2015-2024, дані Індексу реформ



Примітка. Кумулятивна оцінка — це сума оцінок подій. Оцінки подій отримані з опитувань експертів Індексу реформ

Рисунок 11.2. Реформи у сфері приватизації, 2015-2024, дані Індексу реформ



Примітка. Кумулятивна оцінка — це сума оцінок подій. Оцінки подій отримані з опитувань експертів Індексу реформ

Перед урядом, який прийшов до влади у 2014 році, стояло завдання обмежити цю ренту й таким чином не лише знизити втрати держави від неякісного управління держпідприємствами, але й вирівняти «правила гри» так, щоб усі підприємства конкурували на рівних. На жаль, зробити це вдалося лише частково, оскільки спротив заінтересованих осіб реформам у цій галузі був й залишається значним. Наприклад, усі програми МВФ починаючи з 2015 року містили зобов'язання приватизувати декілька великих підприємств. Найбільше уряд наблизився до виконання цього зобов'язання, коли у 2021 році намагався [продати](#) завод «Більшовик». Однак цілком прозорої та чесної приватизації тоді так і не вийшло через спротив інсайдерів. З тих самих причин багато років [тривала](#) приватизація Об'єднаної гірничо-хімічної компанії чи Одеського припортового заводу.

Нинішня програма МВФ, а також європейський «План для України» (Ukraine Facility), зважаючи на спричинену війною невизначеність і слабкий інвестиційний попит, [не містять](#) зобов'язань з «великої» приватизації (втім, Єврокомісія у своїй [оцінці](#) від 2023 року рекомендує її інтенсифікувати). Однак, до 2027 року уряд має провести повторний триаж (сорткування) державних підприємств на ті, що мають залишатися у держвласності, й ті, які можна продати. На 15 найбільших із тих, які залишаються у держвласності, потрібно буде запровадити якісне корпоративне управління. Підприємства, які не матимуть стратегічного значення для держави, згодом будуть приватизовані.

Як видно з рисунків 11.1 та 11.2, багато значних реформ відбулося у 2014-2016 роках, далі настало певне «затишшя», але в 2023-2024 роках уряд знову ухвалив декілька реформ. В царині управління держпідприємствами ухвалено більше реформ, ніж в галузі приватизації, але завдяки «малій» приватизації через електронну систему Прозорро.Продажі цю реформу можна вважати успішнішою.

Приватизація та реформування державних підприємств в Україні з 2014 до 2019 року

Одним із перших рішень у цій сфері, яке [отримало](#) високу оцінку від експертів Індексу реформ, стала зміна закону про акціонерні товариства, яка ліквідувала можливість для власників міноритарного пакета акцій де-факто контролювати підприємство, що на понад 50% належить державі (одним із найпомітніших прикладів цього є Укрнафта, яку до цього рішення контролювала група «Приват» — власник 40% акцій).

Окрім власне [закону](#) про корпоративне управління держпідприємствами, уряд і парламент ухвалили низку рішень про запровадження конкурсного добору керівників і членів наглядових рад держпідприємств (див. випуски Індексу реформ №[16](#), [23](#), [27](#), [56](#) та [81](#)), у 20 разів [підвищили](#) зарплату топ-менеджменту держпідприємств (завдяки цьому вдалося залучити фахівців із ринку), провів [аудит](#) ключових державних підприємств і [спростив](#) їхню ліквідацію.

Для підвищення прозорості певний час уряд публікував звіти про діяльність 100 найбільших держпідприємств, однак з 2019 року припинив це робити. Натомість він [запустив](#) портал аналітичних даних про держпідприємства Prozvit. Сьогодні цей портал закритий, так само, як і оновлення [Моніторингу](#) управління об'єктами державної власності й дані про питому вагу держсектору в економіці. Звіти деяких державних компаній можна знайти на порталі відкритих даних (data.gov.ua) або [отримати](#) на запит. Проте публікація фінансових звітів компаній (без чутливої інформації) сприяла би кращій роботі їхнього керівництва.

Окремим пунктом цієї реформи є реструктуризація найбільшого держпідприємства — НАК [Нафтогаз](#). Його реформа відбувалася паралельно з реформами паливно-енергетичного сектору загалом. Тому хоча в 2014 році збиток Нафтогазу становив [5,4% ВВП](#) України (і загалом від моменту свого створення у [1998](#) році Нафтогаз майже весь час перебував на межі банкрутства — див. розділ 7), уже в 2016 році Нафтогаз отримав прибуток [26,5 млрд](#) грн і залишався прибутковим до 2022 року (за винятком кризового 2020-го). У 2023 році Нафтогаз знову отримав прибуток.

Окрім зміни корпоративного управління, важливою складовою успіху стали кроки уряду з приведення тарифів на енергоносії для населення до ринкового рівня. Переважно це означало підвищення тарифів, а, отже, було непопулярним, тому цю реформу жоден уряд так і не завершив. У 2019-2020 роках уряд завершив реформування «Нафтогазу» за принципами ЄС — транспортування газу [виділили](#) в окреме державне підприємство, яке надаватиме послуги для всіх на рівних умовах.

У 2017 році уряд провів [тріаж](#) державних підприємств. Їх виявилось понад 3400, однак, більшість із них дуже малі або не працюють. Наступним кроком уряд мав визначити, які з цих підприємств стратегічні (тобто мають залишитися в державній власності), а які можна приватизувати. Для перших Кабмін або інші органи, які управляють цими підприємствами, мали розробити політики власності (Мінекономіки розробило «парасолькову» [політику](#) власності для держпідприємств, проте вона занадто загальна

й не обов'язкова до виконання). Для багатьох підприємств це зробили, але більшість із цих політик не дають відповіді на головне запитання — чому необхідно, щоб певне підприємство залишалося у державній власності (наприклад, чому держава не може закупити відповідні товари чи послуги на ринку).

Для того, щоб Фонд держмайна міг продати певні підприємства, потрібно, по-перше, щоб ці підприємства були йому передані від інших органів влади, які ними управляють, і, по-друге, щоб приватизаційні процедури були достатньо простими й прозорими, щоб «зовнішні» інвестори, а не лише інсайдери, могли взяти участь у приватизаційному конкурсі.

Передача підприємств ФДМУ потрібна не лише задля приватизації, а й для централізації функції власника. Приблизно з 1990-х країни ОЕСР [почали](#) перехід від децентралізованої моделі (коли підприємствами управляють певні міністерства) до централізованої моделі, коли ними управляє одне міністерство або інший державний орган. Головною вадою децентралізованої моделі є наявність конфлікту інтересів, коли міністерство одночасно провадить політику у певному секторі та керує підприємствами, які працюють у цьому секторі. В Україні поки що немає рішення, чи централізованим власником держпідприємств буде ФДМУ чи спеціально створений фонд або холдинг. Перевага останнього — у незалежності від політиків. Проте вона може виявитися недоліком, якщо цей орган буде «захоплено». Можливо, тому ще далеко не всі міністерства позбулися підпорядкованих підприємств (на сайті data.gov.ua можна побачити підпорядковані підприємства деяких міністерств та їхню звітність).

За останні 10 років приватизаційні процедури змінилися в напрямку спрощення та підвищення прозорості. Наприклад, [закон 2016 року](#) скасував норму про попередній продаж 10-15% акцій (що на неіснуючому фондовому ринку України було проблематично й могло відлякати потенційних інвесторів), а також дозволив залучати до «великої» приватизації радників з міжнародно визнаною репутацією, щоб підвищити довіру до процесу. У [2018 році](#) приватизацію спростили ще більше: замість шести груп активів запровадили лише дві — «великі» (вартість активу понад 250 млн грн) та «малі». Закон визначив, що до «великої» приватизації необхідно залучати радників із доброю репутацією, а «малу» можна проводити через електронну платформу Прозорро.Продажі, на якій будь-хто може брати участь в аукціоні та слідкувати за його результатами. Це підвищує прозорість та відповідно довіру до процесу. Мабуть,

найвідомішим прикладом «малої» приватизації є продаж готелю «Дніпро» у 2020 році: за стартової ціни 81 млн грн його продали за 1,1 млрд грн.

Загалом за 5 років (2018-2023) через систему Прозорро.Продажі **продали** понад 5 тисяч підприємств за **14 млрд грн** (із них 9,8 млрд надійшло до державного бюджету, 3,8 млрд — до місцевих). Це удвічі більше, ніж початкова вартість виставленого на продаж майна (6,3 млрд грн). Та головне — держава та місцеві органи влади позбулися об'єктів, якими вони були не в змозі ефективно управляти. Сподіваємося, нові власники цих об'єктів зможуть отримувати з них прибуток та відповідно платити податки.

2019-2024 роки: продовження реформ

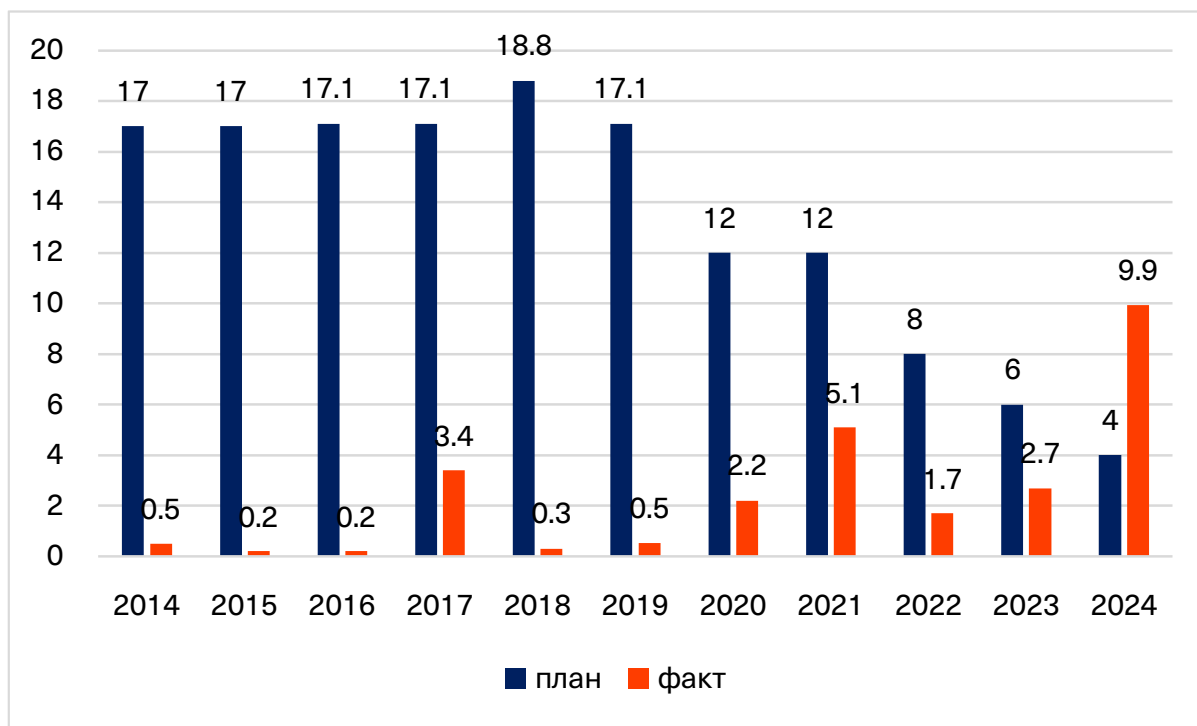
Новий уряд, який прийшов у 2019 році, **скасував** перелік об'єктів, що не підлягають приватизації, й приватизував низку дрібних підприємств (зокрема спиртової галузі). Проте «велику» приватизацію запустити не зміг. Більш того, згодом виявилось, що тодішній голова ФДМУ був **не надто чесною** людиною.

У 2022 році Верховна Рада **заборонила** велику приватизацію, але водночас **спростила** приватизаційний процес: дозволила приватизувати підприємства з арештами та обтяженням майна, без попереднього проведення аудиту, інвентаризації й оцінки та з передачею всіх дозволів та ліцензій новим власникам підприємства. Водночас новий власник має оплатити об'єкт до укладення договору купівлі-продажу. Таким чином процес приватизації має прискоритися, й водночас знизяться ризики неотримання коштів за об'єкт або затримки надходження коштів. За другу половину 2022 року через відновлення приватизації українській бюджет отримав понад 2,4 млрд грн. А в 2023 році Україна **продала** морський порт Усть-Дунайськ за 201 млн грн. Порт планували продати ще у 2021 році, але через перевантаженість судовими позовами та арештами майна підготовка аукціону затягнулася. Тож приватизація стала можливою завдяки законодавчим змінам 2022 року.

У 2023 році парламент ухвалив два **закони**, що **дозволять** проводити «велику» приватизацію через Прозорро.Продажі. Перший із них також змінює організаційну структуру та функції Фонду державного майна: надає голові ФДМУ більше повноважень (зокрема самостійно призначати своїх заступників), централізує систему управління Фондом і передає повноваження подавати на затвердження парламенту кандидатуру голови Фонду від президента до уряду. Крім того, ФДМУ працюватиме з підсанкційним майном та має запустити єдиний реєстр об'єктів державної власності.

У 2024 році Україна отримала удвічі більше доходів від приватизації, ніж було заплановано (рис. 11.3). Це відбулося **завдяки** зростанню обсягів малої приватизації, але головним чином завдяки продажу готелю «Україна» та Об'єднаної гірничо-хімічної компанії.

Рисунок 11.3. Приватизаційні надходження з 2014 року, млрд грн



Джерело: звіти Казначейства, openbudget.gov.ua

Після повномасштабного вторгнення Росії кількість підприємств у власності держави виросла за рахунок націоналізації **низки активів**, які належали росіянам або російським колаборантам. Найвідоміші з них — «Альфа банк» (тепер «Sense bank»), обленерго, «**Мотор Січ**», «Укрнафта». Деякі з цих активів передали в управління Міноборони. Надалі ці активи потрібно буде передати ФДМУ для приватизації або налагодження корпоративного управління.

Наприкінці 2019 року парламент ухвалив новий **закон** «Про оренду державного та комунального майна», який запровадив оренду через електронні аукціони. Таким чином ринок оренди також став прозорим. Згодом процедуру оренди через електронні аукціони **поширили** на майно державних **підприємств**.

Важливою зміною в цій сфері стала нова версія закону «**Про концесію**». Новий закон уточнив і **спростив** процедури передачі в концесію державних підприємств. У 2021 році

Міністерство інфраструктури передало в концесію морські порти «Херсон» та «Ольвія» й готувало інші угоди. Однак, повномасштабне вторгнення припинило рух у цьому напрямку.

У сфері корпоративного управління спостерігався деякий відкат. Наприклад, у 2019 році Кабмін у не зовсім законний спосіб **звільнив** голову Нафтогазу, а в 2020 році запровадив досі чинний **мораторій** на банкрутство бюджетних установ.

Втім, нещодавно парламент ухвалив **закон** про корпоративне управління держпідприємствами відповідно до принципів ОЕСР. Закон залишає за урядом лише високорівневе управління держкомпаніями (розробка політики власності, політики дивідендів та ін.), передає основні повноваження зі стратегічного управління підприємствами наглядовим радам та підвищує їхню незалежність. Закон має унеможливити волюнтаристські звільнення керівників держпідприємств, як це відбулося з колишнім керівником Нафтогазу. Сподіваємося, закон буде втілено на практиці.

Що далі?

Як видно з рис. 11.3, український уряд майже завжди був надміру оптимістичним щодо очікуваних приватизаційних надходжень. Такі фактори як війна, слабкий захист прав власності, запутаність процедур, а також протидія пов'язаних інтересів, послаблювали інтерес інвесторів до українських активів. Повномасштабна війна значно підвищила ризик інвестування в Україну.

З цього можна зробити три висновки для політики: по-перше, уряд має зменшити ті фактори ризику, які він контролює, тобто провести судову реформу, зробити процедури приватизації максимально простими й прозорими, припинити необґрунтовані атаки на бізнес. По-друге, слід активніше просувати серед міжнародних партнерів України ідею страхування воєнних ризиків. Ініціативи, що існують у цій сфері зараз, отримали дуже мало фінансування, й вони доволі розрізнені. По-третє, під час приватизації потрібно прагнути не максимізації [одноразових] надходжень до бюджету, а підвищення ефективності управління підприємствами. Для цього під час «великої» приватизації варто віддавати перевагу міжнародним компаніям, які зможуть включити українські підприємства до своїх ланцюгів доданої вартості.

Загалом, уряд України має продемонструвати свою відданість курсу на вступ до ЄС. Як мінімум, вчасно й без примусу виконувати свої зобов'язання в рамках Ukraine Facility та

Програми МВФ, не намагаючись при цьому провести формальні (й тим більше корупційні) замість посутніх змін, як це відбувалося, наприклад, із [законом](#) про Бюро економічної безпеки. У галузі держпідприємств це зобов'язання провести повторний тріаж на основі оновленої політики державної власності та розпочати приватизацію підприємств, які за його результатами вирішать приватизувати, й корпоратизацію решти підприємств відповідно до нового [закону](#).

Виконання вже ухваленого законодавства — проведення «великої» приватизації через Прозорро.Продажі, втілення закону про корпоративне управління держпідприємств — має привести до підвищення якості управління, а значить, і до підвищення ефективності підприємств, які наразі перебувають у державній власності.

12/РИНОК ПРАЦІ ТА СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА

Ринок праці та система соціального захисту тісно пов'язані між собою. Наприклад, пенсії переважно фінансуються за рахунок сплати ЄСВ тими, хто працює. Водночас ті, хто втратив роботу, а також ті, хто не може працювати, можуть розраховувати на державну підтримку.

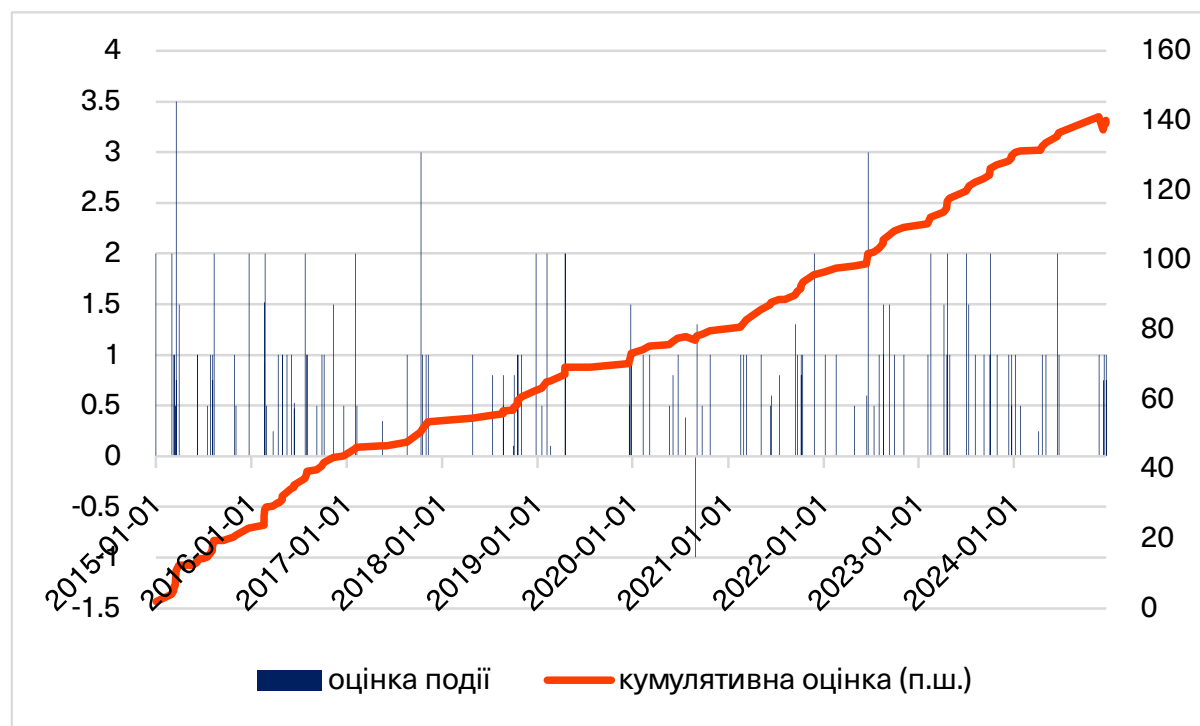
До недавнього часу соціальна підтримка переважно мала лише дві форми — пільги та виплати (соціальні служби існували на місцевому рівні, але були хронічно недофінансовані). Підтримка в такій формі не стимулює людей приєднуватися до ринку праці, але відповідає їхнім патерналістським очікуванням. Ба більше, подібні форми соціальної підтримки політично вигідні: до недавнього часу кожен парламент намагався запровадити додаткові пільги певним категоріям населення — шахтарям, поліціантам, сім'ям з дітьми, «чорнобильцям» тощо. Це давало змогу отримати трохи «електоральних балів», але водночас розбалансовувало систему та створювало великі проблеми на майбутнє, адже скасувати якусь пільгу чи виплату (навіть якщо вона не має практичного сенсу) надзвичайно складно. До того ж, як засвідчив нещодавній [скандал](#) із «прокурорами з інвалідністю», система, що базується на виплатах, створює стимули для зловживань.

Уряд, який прийшов до влади після Революції Гідності у 2014 році, мав вирішувати одночасно і за давні, і нові проблеми. Давня проблема — існування «зоопарку» соціальних пільг і виплат, як описано вище, за відсутності як єдиного реєстру отримувачів цих пільг і виплат, так і розуміння, чи справді їх отримують ті, хто їх потребує, а також скільки вони коштують платникам податків. До цієї проблеми додалася нова — необхідність допомагати внутрішньо переміщеним особам (ВПО), постраждалим учасникам Революції Гідності та АТО, і це в умовах практично порожньої казни. У 2015 році уряд скоротив низку пільг та субсидій і водночас запровадив

енергетичні субсидії, щоб компенсувати підвищення тарифів. Проте радикально вирішити проблему не вдалося, оскільки це дуже непопулярні кроки. А перехід до сучасної кастомізованої моделі соціальної підтримки [розпочався](#) лише з 2023 року.

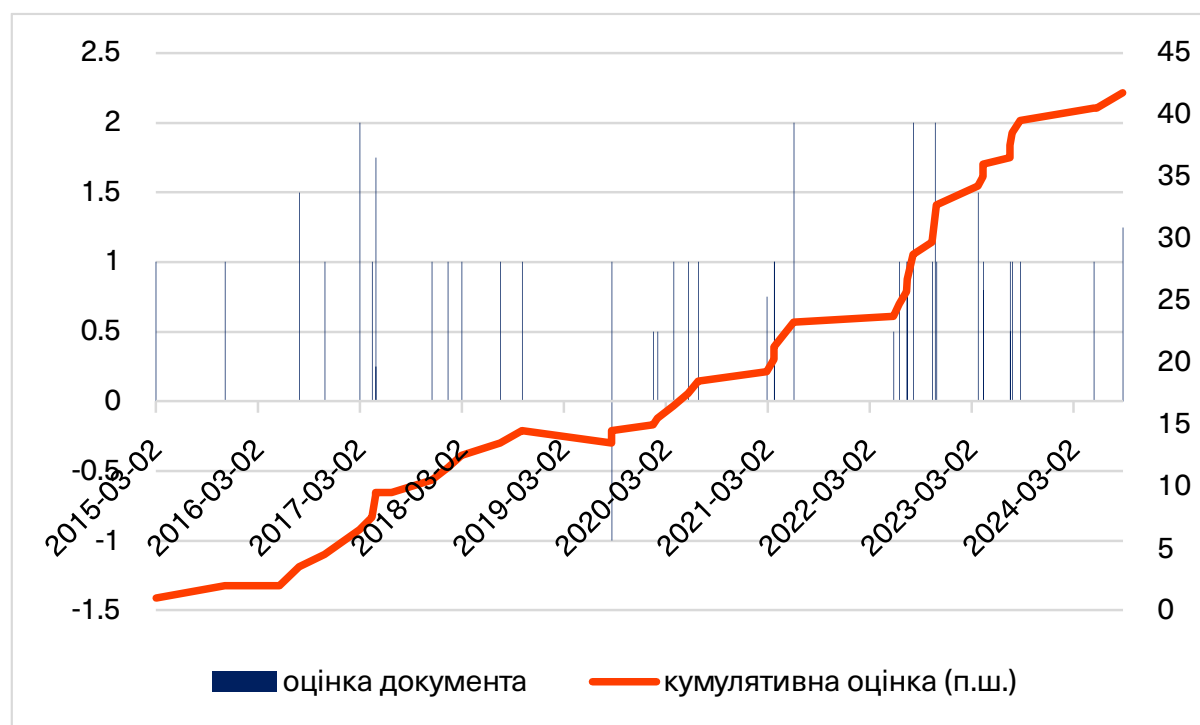
Друга давня проблема — це існування де-факто двох ринків праці — офіційного (державний сектор і частина великих компаній) та напів- чи неофіційного (усі решта). У першому секторі працівники суттєво захищені від звільнення, й підприємства платять за них ЄСВ (ставку якого у 2015 році знизили з 43-49% до 22%), у другому працівники часто працюють за короткими контрактами або як ФОП (в останньому разі сплачуючи мінімальний ЄСВ та нижчу ставку податку з доходу). На жаль, ця проблема також досі не вирішена, хоча уряд зробив кілька кроків для осучаснення законодавства, що регулює ринок праці (рис. 12.2). У 2019-2020 роках уряд розглядав запровадження моделі, схожої на данську, коли компанії можуть легко звільняти працівників, але система підтримки безробітних надає звільненим фінансову підтримку й навчання. Така модель робить ринок праці більш динамічним і сприяє зайнятості, проте її так і не вдалося ухвалити як закон.

Рисунок 12.1. Реформи у сфері соціального захисту в 2015-2024 роках, дані Індексу реформ



Примітка. Кумулятивна оцінка — це сума оцінок подій. Оцінки подій отримані з опитувань експертів Індексу реформ

Рисунок 12.2. Реформи ринку праці в 2015-2024 роках, дані Індексу реформ



Примітка. Кумулятивна оцінка — це сума оцінок подій. Оцінки подій отримані з опитувань експертів Індексу реформ

З початку повномасштабного вторгнення значно загострилася проблема структурного безробіття. Тобто високий рівень безробіття (близько 14% у 2024 році порівняно з 9% у 2021 році) співіснує з дефіцитом робочої сили (у листопаді 2024 року 64% компаній скаржилися на дефіцит працівників), оскільки освіта й навички безробітних не відповідають потребам працедавців. Отже, запровадження описаної вище гнучкої системи з акцентом на навчання й перекваліфікацію стає все більш нагальним. Враховуючи високий рівень невизначеності через війну, така система дозволила би підприємствам швидше пристосовуватися до зміни економічних умов і при цьому наймати працівників офіційно, зі сплатою передбачених законом податків. Водночас вона дозволила би залучити на ринок праці тих, хто перебуває поза ним, наприклад, жінок чи людей старшого віку.

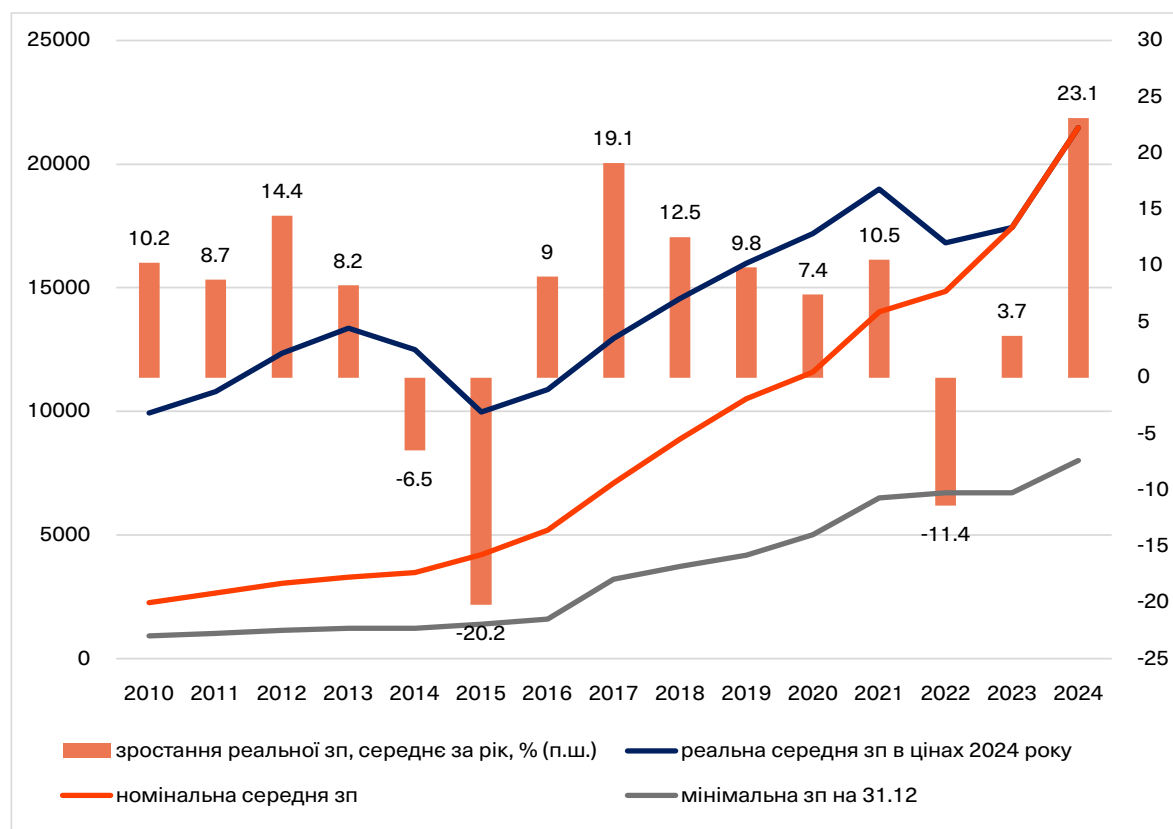
Зміни у 2014-2019 роках

Ринок праці

Як згадано вище, для детінізації трудових відносин на початку 2015 року уряд удвічі знизив ставку ЄСВ. Проте, оскільки довіра до органів влади автоматично не виросла, детінізації не відбулося, і надходження від ЄСВ значно знизилися. Тому згодом уряд

намагався частково повернути втрачені доходи за рахунок підвищення мінімальної зарплати та посилення повноважень інспекції праці з виявлення неоформлених працівників. Підприємства ж переважно використали ці «додаткові» кошти на підвищення зарплат.

Рисунок 12.3. Номінальна, мінімальна та реальна зарплата у 2010-2024 роках



Дані: Держстат, НБУ

Протягом тривалого часу значна частка робочої сили (10-12% або однооментно 1,5-2 млн осіб) працювали за кордоном. З одного боку, перекази мігрантів створювали помітний приплив валюти в країну (наприклад, у 2021 році 15 млрд дол. або 7,5% ВВП). З іншого боку, багато мігрантів із часом втрачають зв'язок як зі своїми рідинами, так і з країною загалом. У 2015-2019 роках уряд ухвалив декілька рішень із захисту прав трудових мігрантів: дозволив їм брати участь у системі соціального страхування і відповідно розраховувати на пенсію та обмежив діяльність посередників, які надають послуги з працевлаштування за кордоном, щоб вивести з ринку недобросовісних гравців. Водночас уряд почав спрощувати отримання дозволів на працевлаштування іноземців та зрівнювати їхні права з правами українських працівників. Такі дії необхідні не лише для наближення України для ЄС, але й для зниження дефіциту робочої сили.

У 2017 році уряд **затвердив** критерії отримання державної допомоги на професійну підготовку працівників — підприємства можуть отримати від держави допомогу в обсязі до 50% таких витрат. Таким чином уряд хотів заохотити підприємства перенавчати працівників самостійно, а не покладатися на державні заклади освіти.

Соціальна допомога

На початку 2015 року, враховуючи надзвичайно складну бюджетну ситуацію, уряд вдався до надзвичайних кроків: **обмежив** зарплату працівників державних органів і держпідприємств, скасував низку пільг, зокрема значній частці «чорнобильців», протягом 2015 року **скасував** виплату пенсій працівникам податкових, митних і контрольних органів та **обмежив** пенсії працюючим пенсіонерам (за кілька місяців пенсії працюючим **науковцям** відновили). Крім того, пенсії працюючих пенсіонерів були оподатковані (пізніше податок скасували для учасників Другої світової війни та для осіб із пенсією нижче 11 тис. грн).

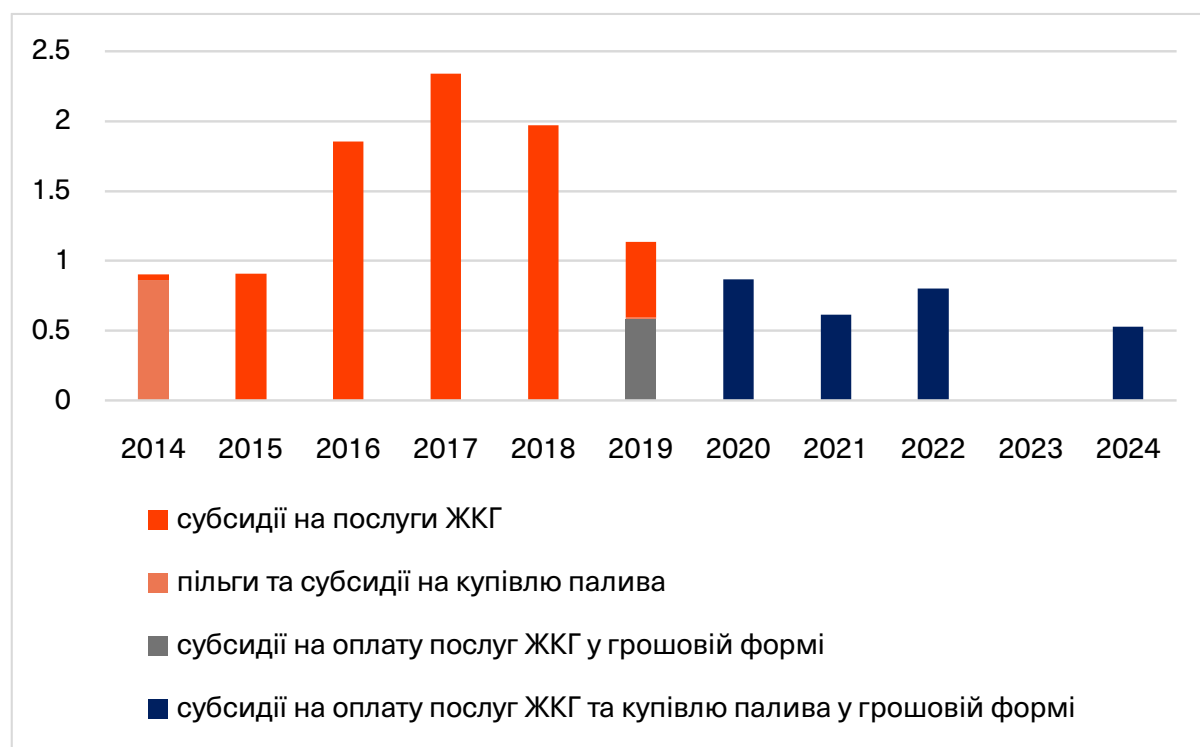
Наприкінці 2015 року уряд ухвалив іще один **закон** про скорочення видатків, яким встановив максимальний розмір пенсій (10 прожиткових мінімумів для непрацездатних осіб), скасував право дострокового виходу на пенсію для працівників освіти, охорони здоров'я та соцзахисту та переклав фінансування низки пільг на місцеві бюджети. Втім, окремі категорії громадян, наприклад, колишні судді, й надалі отримують значно вищі пенсії на основі спеціальних законів.

З іншого боку, щоб збалансувати значне (подеколи на порядок) підвищення тарифів на енергію, уряд **запровадив** субсидії, які домогосподарства могли отримати дуже **легко**. Такі заходи дозволили запобігти значним соціальним заворушенням (незважаючи на розмови деяких політиків про «тарифний **геноцид**»). Водночас це значно знизило загальні витрати на субсидування комунальних платежів, оскільки за низьких тарифів субсидію отримують *усі* домогосподарства, включно з найбагатшими.

Спершу субсидії були «віртуальними», тобто їх отримували постачальники енергії в обсязі різниці між нарахованою та сплаченою домогосподарством сумою. Це не сприяло економії ресурсів, оскільки постачальники мали стимули завищувати обсяги споживання, а домогосподарства не замислювалися про економію. Тому поступово уряд **скорочував** «нормативні» обсяги споживання енергії, що використовуються для розрахунку субсидій, **звужував коло** домогосподарств, які можуть отримати субсидії (право на субсидії втратили ті, які мають у власності великі будинки чи квартири, дорогі авто або ж працюють неофіційно, тож між 2017 та 2019 роками кількість отримувачів

субсидій та відповідні витрати скоротилися [майже удвічі](#)) та [монетизував](#) енергетичні [субсидії](#) й [пільги](#) на оплату житлово-комунальних [послуг](#). Монетизація субсидій мала спонукати споживачів економити, щоб мати змогу використати «залишки» коштів від субсидії на свій розсуд. В даному разі монетизація — це позитивна зміна. Проте інколи вона може бути недоречною, як-от [монетизація](#) «пакунку малюка». Через суспільне невдоволення «пакунки» доволі швидко [повернули](#), проте залишили можливість отримати відповідну суму грошима.

Рисунок 12.4. Фактичні витрати на субсидії, % ВВП



Джерело: звіти Казначейства, Держстат

З іншими видами соцзахисту уряд одночасно рухався у двох напрямках: з одного боку збільшував перелік категорій осіб, які можуть отримати соціальну підтримку, та видів підтримки, а з іншого намагався поліпшити облік отримувачів соціальної допомоги та скоротити непродуктивні витрати (наприклад, уряд припинив компенсувати місцевим бюджетам пільги на проїзд у міському транспорті).

З початком російсько-української війни в Україні з'явилися дві нові великі категорії людей, які потребують підтримки — (1) внутрішньо переміщені особи та (2) військові, ветерани та їхні родини. З початком повномасштабного вторгнення кількість внутрішньо переміщених осіб виросла з близько 1,5 млн у 2021 році [до 4,9 млн](#) на початку 2024 року. У 2024 році в Україні було [1,3 млн](#) ветеранів, а після війни кількість

ветеранів разом із членами родин, за оцінками, збільшиться до 5-6 млн осіб (це 12-15% населення станом на початок 2022 року). Тому перехід до більш ефективних форм соціальної підтримки, ніж пільги чи виплати, є життєво необхідним.

У 2015 році роботодавців зобов'язали **зберігати** за військовими робоче місце та середній заробіток і водночас **запровадили** дворічну компенсацію ЄСВ працедавцям, які візьмуть на роботу ветеранів АТО. Військових **звільнили** від сплати відсотків за індивідуальне житлове будівництво на селі, резервістам, які отримали поранення під час АТО, або сім'ям тих, які загинули, **призначили** такі ж пенсії, як і військовим. Крім того, парламент **вніс** до законодавчого поля волонтерську діяльність і **делегував** місцевим органам влади більше повноважень із розподілу гуманітарної допомоги.

Протягом 2015-2019 років уряд запровадив низку заходів із допомоги дітям: **обов'язок** держави відселяти дітей із зони бойових дій, **забезпечення** житлом внутрішньо переміщених дітей-сиріт, **надбавки** особам (зокрема батькам), які доглядають за дітьми з інвалідністю. Крім того, уряд **збільшив** кількість працівників служб у справах дітей і **впровадив** можливість забирати дітей у батьків на основі оцінки рівня безпеки дитини.

У 2016 році Кабмін створив **пілотний** електронний реєстр отримувачів **соцвиплат** (до цього спроби створити таку систему тривали протягом майже 10 років, і на це було витрачено мільйони доларів донорських коштів, але за відсутності політичної волі та адміністративної спроможності реєстр так і не створили). До того ж, уряд запустив систему **обліку** внутрішньо переміщених осіб і **контролю** того, що виплати отримують лише ті з них, хто переїхав на підконтрольні території, а згодом — **Єдину** базу даних переселенців.

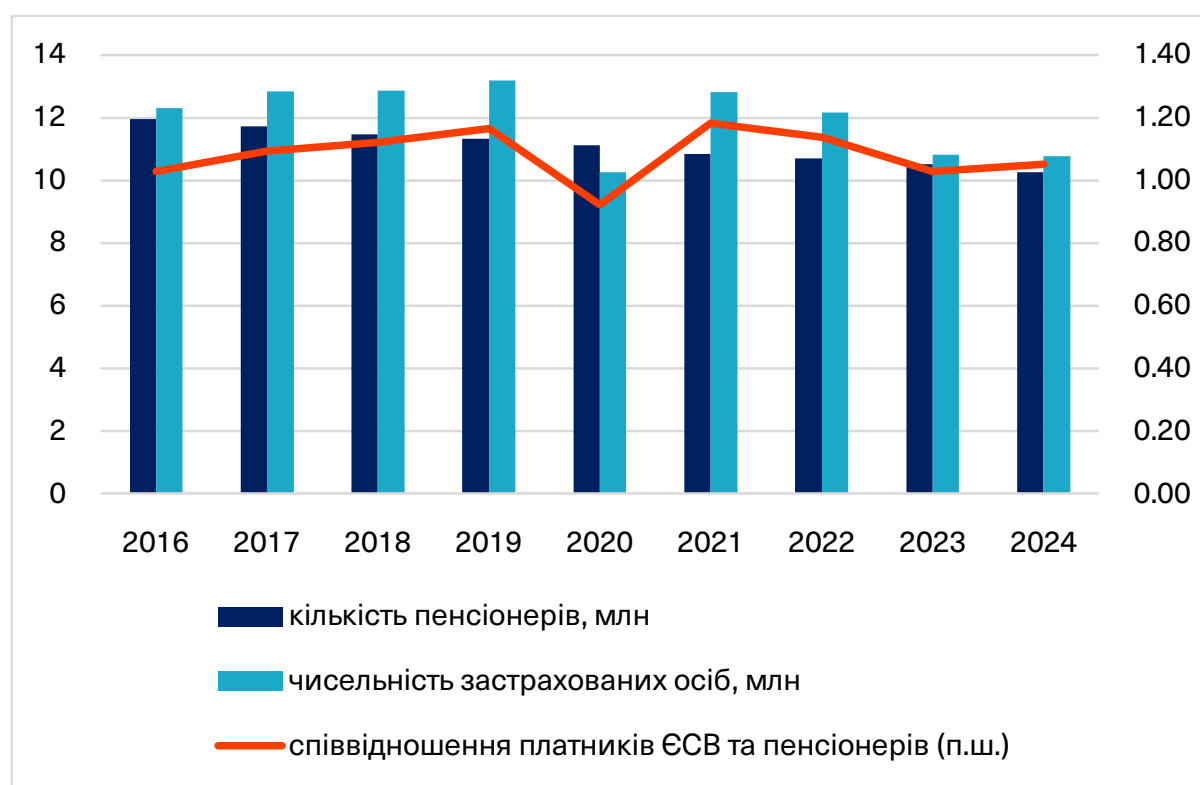
У 2017 році уряд **ухвалив** порядок верифікації громадян у Єдиному демографічному реєстрі, отримання витягів із реєстру та інших видів взаємодії з реєстром. Реєстр створили 2012 року, й в ідеалі у ньому має бути інформація про всіх громадян України. Однак, реєстр заповнюється поступово — до нього додають дані громадян, які отримують певні документи від держави, такі як закордонний паспорт чи ID картка. Станом на 2023 рік у реєстрі було **23 млн** осіб.

У 2019 році уряд запровадив **електронні** листки непрацездатності, що має покращити облік коштів, витрачених із Фонду соціального страхування.

Пенсійна реформа

Через низький рівень народжуваності населення України старіє — скорочується кількість працездатних осіб і відповідно зростає частка пенсіонерів (уже близько 10 років один працівник утримує одного пенсіонера — рис. 12.5). Зі зменшенням чисельності активного населення, а також через те, що частина працівників ухиляються від сплати ЄСВ, власні надходження Пенсійного фонду скорочуються. Починаючи з 2005 року трансфер із бюджету до Пенсійного фонду становить **близько третини** доходів ПФУ. Отже, у довгостроковій перспективі солідарна система не зможе забезпечувати необхідні виплати пенсіонерам.

Рисунок 12.5. Кількість пенсіонерів та платників ЄСВ на 1 січня відповідного року



Джерело: звіти Пенсійного фонду. Застраховані особи — це працівники, за яких ЄСВ платить працедавець, а також ФОПи чи інші особи, які платять ЄСВ за себе

Ще в 2004 році парламент ухвалив пенсійну **реформу**, що передбачала три рівні пенсійної системи — солідарний, обов'язковий **накопичувальний** і добровільний накопичувальний. Кілька десятків недержавних пенсійних **фондів** (тобто третій рівень) із того часу були створені, але другий рівень так і **не запрацював**. Із його запуском є кілька проблем.

По-перше, відсутність коштів на фінансування Пенсійного фонду протягом перехідного періоду, коли частину ЄСВ замість солідарної системи спрямовуватимуть на індивідуальні рахунки (або необхідність помітно підвищити ЄСВ). По-друге, стабільно доволі висока інфляція, що «з'їдатиме» пенсійні заощадження. По-третє, нерозвиненість фондового ринку й відповідно фактична відсутність інструментів (окрім ОВДП) для інвестування «довгих» коштів. Звісно, третю причину можна вважати проблемою «курки і яйця», тобто можна очікувати, що з появою «довгих» грошей з'являться і відповідні інвестиційні інструменти. Однак, для розвитку фондового ринку необхідні фундаментальні умови, такі як судова система, якій довіряють, та захист прав власності. Цих умов в Україні поки немає, і загалом довіра до інституцій в Україні доволі **низька**. Крім того, під час розгляду пенсійної реформи у 2017 році уряд і парламент **не змогли** визначити модель управління обов'язковими заощадженнями. Вони **не полишають** надії таки запровадити другий рівень, проте яким чином він працюватиме, наразі незрозуміло.

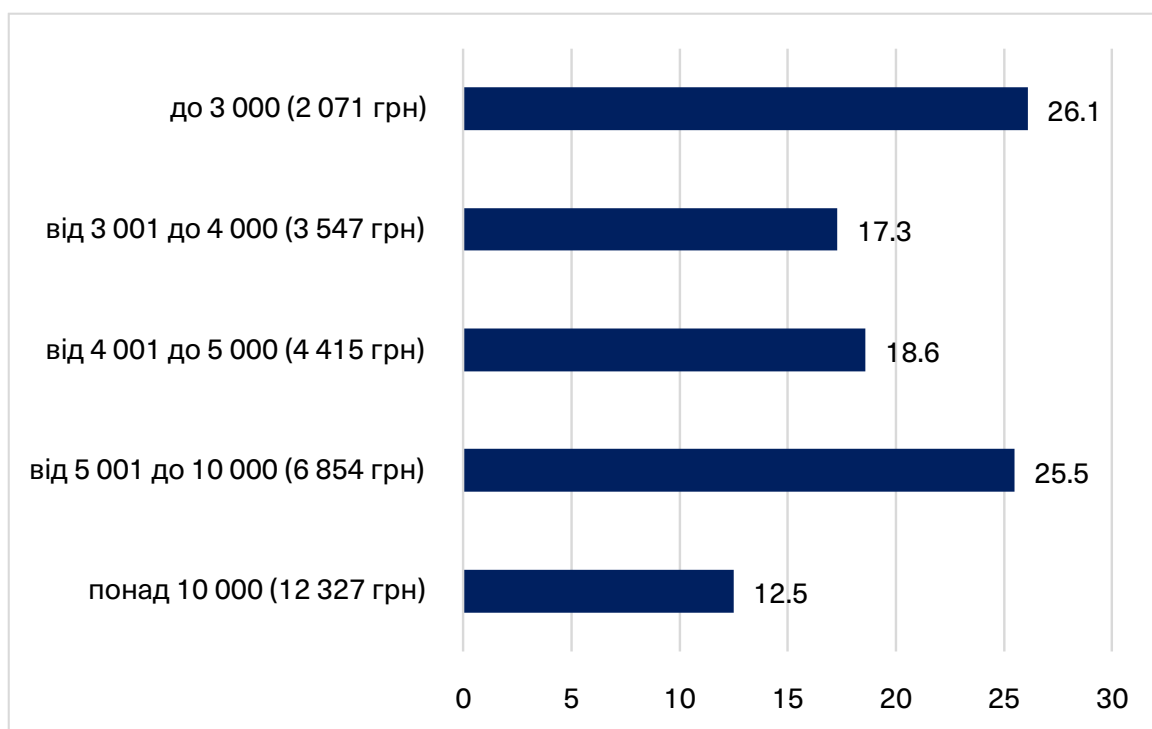
Оскільки пенсіонери становлять близько третини населення й дисципліновано ходять на вибори, у політиків завжди є стимул робити «**передвиборчі**» підвищення пенсій усім пенсіонерам або окремим їх категоріям. Звісно, такі «подарунки» негативно впливають на стійкість Пенсійного фонду.

Ще одним «табу» для української влади тривалий час було підвищення пенсійного віку. Лише з 2011 року пенсійний вік для жінок почали поступово підвищувати з 55 до 60 років (пенсійний вік чоловіків становить 60 років). У 2016 році Кабмін значно **скоротив** перелік професій, які дають право на достроковий вихід на пенсію, зокрема вилучив із цього переліку керівні посади. А також **дозволив** ФОП обраховувати трудовий стаж за період роботи на спрощеній системі за відсутності трудової книжки. Таким чином ФОП змогли претендувати на пенсію за віком.

Більш-менш всеохопну пенсійну **реформу** запровадили у 2017 році. Втім, і тут влада формально утрималася від підвищення пенсійного віку, натомість визначивши **мінімальну** кількість років, яку людина має відпрацювати, щоб отримати пенсію за віком (людина, яка відпрацювала менше, отримає соціальну пенсію). Цей самий закон ліквідував привілейовані пенсії для держслужбовців, депутатів, суддів, прокурорів, науковців. Пізніше їх **відновили** для держслужбовців і науковців, а в рамках реформи судової системи запровадили високі зарплати й пенсії для суддів як необхідну (проте не достатню) умову їхньої доброчесності та незалежності.

Змінили й формулу нарахування пенсій. Окрім зарплати й стажу працівника формула враховує середню заробітну плату в країні. За такої схеми збільшення середньої зарплати автоматично веде до перерахунку пенсій. Це мало зменшити розрив між тими, хто вийшов на пенсію давно, та нещодавніми пенсіонерами. Проте складна демографічна ситуація й тінізація ринку праці не дає змоги платити більшості пенсіонерам пенсії, які забезпечили б гідний рівень життя (рис. 12.6).

Рисунок 12.6. Розподіл пенсіонерів за рівнем пенсій у I півріччі 2024р., % загальної кількості



Джерело: [Звіт](#) Пенсійного фонду. Примітка: у дужках вказані середні пенсії для відповідних діапазонів. Для порівняння середня зарплата влітку 2024 року становила близько 20 тис. грн

Реформи у 2019-2024 роках

Політики на ринку праці

У цей період законодавчі зміни на ринку праці відбувалися в трьох напрямках: внесення до законодавства нових видів зайнятості (дистанційна [зайнятість](#), гнучкий робочий час та [фріланс](#)), поштовхом для чого стала пандемія; наближення українського ринку праці до європейського, а також посилення захисту прав працівників.

Фрілансерам [надали](#) соціальні й трудові гарантії: можливість укласти з роботодавцем договір, у якому встановлені базові години та дні роботи, мінімальна та максимальна

кількість робочого часу, гарантована нижня та верхня межа оплати праці; право вільно укладати договори з іншими роботодавцями; право на лікарняний та відпустки; право вимагати укладення звичайного трудового договору і, звісно, можливість зараховувати собі офіційний стаж роботи.

У царині захисту прав працівників уряд **запровадив** електронний облік трудового стажу, а згодом — ризик-орієнтований **підхід** до перевірок умов праці на підприємствах. Парламент **заборонив** дискримінацію на робочому місці й під час зарахування на роботу, а також **цькування** на робочому місці (працівник, якого цькують, отримав можливість захищати свої права в суді).

Задля наближення до ЄС уряд **привів** національну рамку кваліфікацій у відповідність до європейської і розробив процедуру **визнання** кваліфікацій, здобутих у ЄС. Цим опікуватиметься Національне **агентство** кваліфікацій. У свою чергу акредитовані агентством кваліфікаційні центри (їх можуть створювати заклади професійної освіти, Державна служба зайнятості, підприємства) підтверджуватимуть результати інформального (самостійного) та неформального (курси) навчання. Крім того, працедавцям надали право надавати працівникам кваліфікаційні розряди відповідно до професійних стандартів, розроблених роботодавцями, органами державної влади, науковими установами, громадськими об'єднаннями тощо.

Задля наближення до спільного ринку ЄС уряд **спростив** умови найму на роботу іноземців: скасував зобов'язання щодо мінімальної зарплати іноземному високооплачуваному фахівцю у розмірі 50 мінімальних зарплат. Але водночас підвищив вартість дозволу на роботу для іноземців із 2-6 до 3-10 прожиткових мінімумів залежно від терміну, на який видається дозвіл. Ці кошти планується спрямувати на виплату допомоги для безробітних громадян. Для іноземців, які навчаються в Україні, дозволи на роботу будуть безкоштовними. Також **спрощена** процедура імміграції для висококваліфікованих іноземців.

Під час повномасштабного вторгнення безробіття значно виросло, оскільки багато підприємств були змушені припинити або скоротити свою діяльність принаймні на деякий час. Щоб сприяти працевлаштуванню безробітних, особливо молоді, уряд **запровадив** для працедавців можливість отримувати до 12 місяців компенсацію ЄСВ за молодих працівників чи тих, хто був безробітним тривалий час, надав безробітним можливість отримувати **сертифікати** на навчання у вибраній освітній установі (сертифікати можуть отримувати також військовослужбовці, поранені та люди з

інвалідністю) та [скасував](#) квоти на працевлаштування певних категорій населення, наприклад, осіб з інвалідністю (дуже часто підприємства вважали за краще заплатити штраф, аніж виконувати квоти). Натомість роботодавці зможуть отримати [компенсацію](#) вартості облаштування робочих місць для людей з інвалідністю (протягом 10 місяців 2024 року цю компенсацію отримали 1300 працедавців). Окремі категорії безробітних отримуватимуть комплексні соціальні послуги, частиною яких буде допомога з працевлаштуванням.

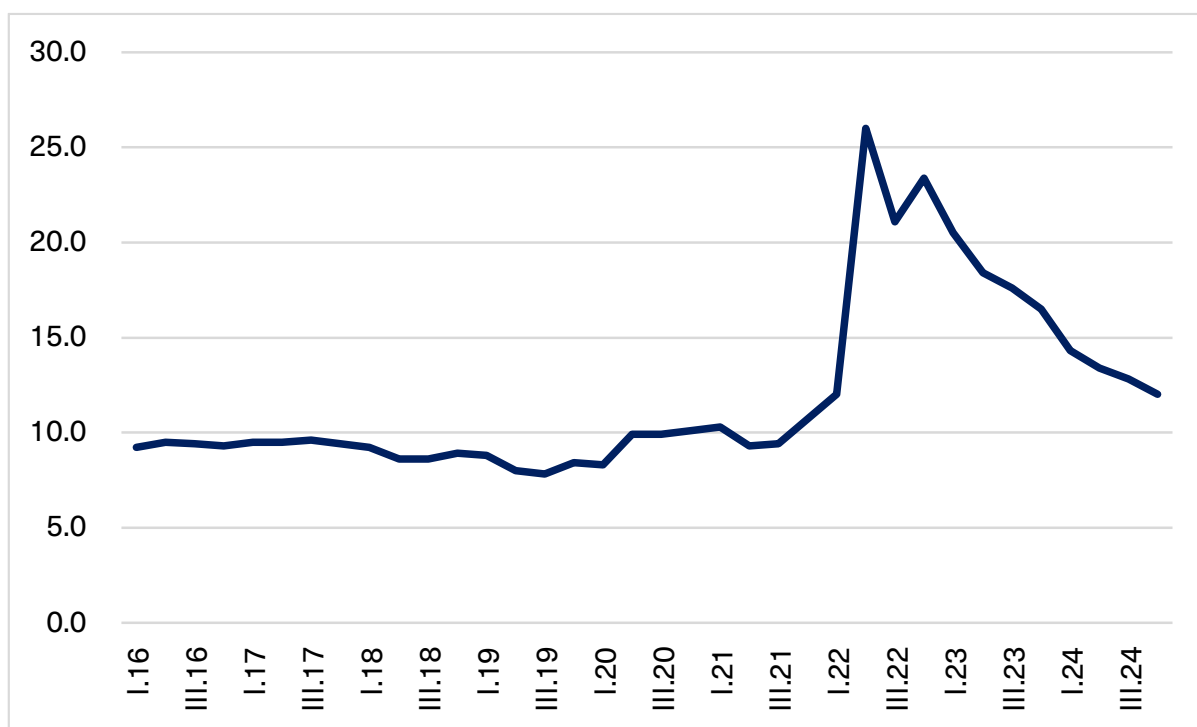
В середині 2022 року уряд [дозволив](#) підприємствам звільняти працівників, якщо підприємство не може продовжувати роботу або якщо про працівника нічого не відомо протягом 4 місяців (на початку 2025 року в Україні було зареєстровано майже [63 тисячі](#) зниклих безвісти).

Аби внутрішньо переміщені особи мали більше можливостей інтегруватися в економіку, уряд запровадив програму підтримки підприємств, які працевлаштовують ВПО. За кожного працевлаштованого під час воєнного стану роботодавець отримує виплати у розмірі 8 тис. грн (мінімальна зарплата) упродовж трьох місяців, а за ВПО з інвалідністю — протягом 6 місяців. За інформацією [Мінекономіки](#), за 10 місяців 2024 року держава виплатила за цією програмою 270 млн грн за працевлаштування 13 400 внутрішньо переміщених осіб. У 2023 році виплати за таку саму кількість працевлаштованих становили 181 млн грн, оскільки розмір виплати був меншим — 7100 грн.

Як видно з рис. 12.7 і 12.8, незважаючи на високий рівень безробіття, кількість претендентів на одну вакансію останнім часом значно знизилася. Справді, компанії все частіше скаржаться на складнощі з пошуком персоналу. Причини цього — міграція, мобілізація, а також посилення проблеми структурного безробіття, тобто невідповідності навичок потенційних працівників тим навичкам, які потрібні працедавцям. Ще один фактор — небажання деяких чоловіків офіційно влаштовуватися на роботу, щоб не потрапити під мобілізацію. Ця ж причина, а також скорочення терміну та розміру виплат із безробіття, пояснює скорочення кількості зареєстрованих безробітних (таблиця 12.1, останній рядок). Із цієї ж таблиці видно, що за останні два роки значно виросла кількість виданих ваучерів на навчання, що є правильним інструментом для подолання структурного безробіття.

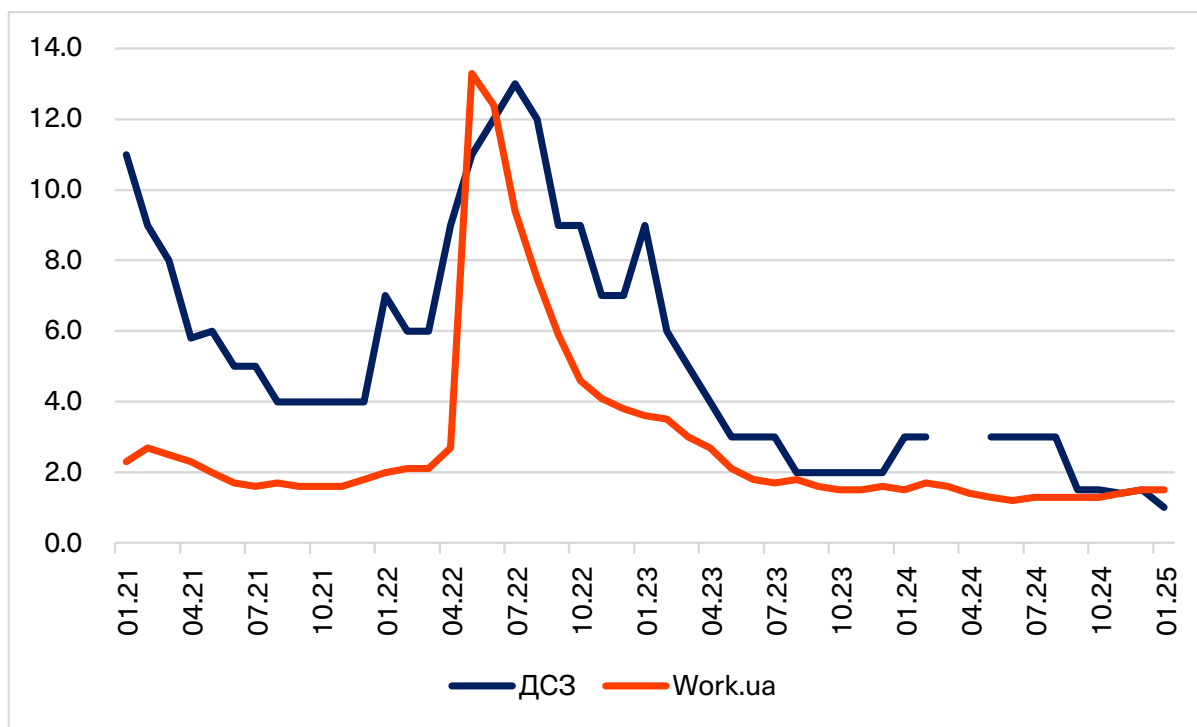
Детально про заходи соціальної політики та зміни на ринку праці у 2022-2023 роках читайте у [нашому огляді](#), а пропозиції про те, як впоратися зі старими й новими викликами на ринку праці — у [звіті про відбудову України](#).

Рисунок 12.7. Рівень безробіття за методологією МОП, %



Джерело: Інфляційний звіт НБУ

Рисунок 12.8. Кількість претендентів на одну вакансію



Джерело: Інфляційний звіт НБУ

Таблиця 12.1. Деякі показники діяльності Державної служби зайнятості

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Працевлаштовано безробітних, тис. осіб	388.2	384.5	404.8	248.8	160.1	249.6
Безробітні, які проходили професійне навчання, тис. осіб	138.6	93.4	88.3	46.6	32.9	41.4
Отримали ваучер на навчання, осіб	1 307	742	396	183	18 052	22 981
Брали участь у громадських та інших тимчасових роботах, тис. осіб	199.9	99.7	66.6	27.8	24.6	32.1
Отримували допомогу з безробіття, тис. осіб	829.7	1 118.6	1 079.8	788.7	323.6	н/д
Кількість осіб зі статусом безробітного на кінець періоду, тис. осіб	338.2	459.2	295.0	186.5	96.1	94.2

Джерело: ДСЗ

Підтримка бізнесу під час війни

Для підтримки бізнесу, який опинився в зоні активних бойових дій, уряд запустив програму релокації, в рамках якої підприємці могли отримати допомогу для переміщення підприємств та обладнання у відносно безпечні регіони. Мінекономіки [допомагало](#) знайти місце для розташування виробничих потужностей, сприяло розселенню працівників та пошуку нових кадрів. Із загальної кількості релокованих [підприємств](#) 11% переїхали за кордон, а 73% продовжують працювати в Україні.

Ще одним засобом підтримки бізнесу, який постраждав під час війни, стало [розширення](#) програми субсидованого кредитування «5-7-9%». За цією програмою підприємства, які втратили потужності через війну, можуть отримати кредит на суму до 60 млн під 9% терміном на 5 років. Програму розпочали у 2020 р. для підтримки малого бізнесу та інвестицій у нові потужності чи технології, однак під час повномасштабного вторгнення розширили практично на будь-які бізнеси. Тому програма втратила фокус і стала [занадто дорогою](#) для держави. Чинна програма з МВФ передбачає повернення «5-7-9%» до попередніх параметрів.

Окрім цього, уряд надає підприємцям гранти в рамках програми [«єРобота»](#) Сьогодні

українці можуть отримати фінансову допомогу на розвиток бізнесу в рамках шести [грантових програм](#).

Помітним трендом останніх двох років став приплив жінок до «традиційно чоловічих» професій. Жінки проходять професійне навчання й починають працювати, наприклад, водіями-далекобійниками чи машиністами метро. Крім того, держава, переважно за донорські кошти, провадить [програми](#) підтримки жіночого підприємництва — видає гранти на розвиток власної справи.

Соціальна підтримка

В царині соціальної підтримки головним напрямком реформ є перехід, що триває, від [хаотичної](#) системи різноманітних пільг і виплат до надання комплексної соціальної допомоги домогосподарству таким чином, щоб вивести його з категорії вразливих. Після завершення реформи соціальний працівник буде супроводжувати домогосподарство й надавати йому саме ту допомогу, яка потрібна, наприклад, оформлення документів, влаштування на роботу чи навчання та ін.

Для запровадження такої системи уряд, по-перше, переводить адміністрування соціальної підтримки в електронний формат, а по-друге, розширює перелік суб'єктів, які можуть надавати соціальні послуги.

Так, у грудні 2019 року парламент ухвалив рамковий [закон](#) про верифікацію соцвиплат, у якому визначив відповідальних за таку верифікацію, розподілив обов'язки між органами влади та визначив порядок електронного обміну даними між ними. Тоді ж уряд [створив](#) Державну соціальну службу (сьогодні Національна соціальна сервісна [служба](#)), яка має координувати всіх надавачів соціальних послуг і стежити, щоб вони надавали послуги відповідно до стандарту.

У жовтні 2023 року уряд [запустив](#) Єдину інформаційну систему соціальної сфери (ЄІССС), яка допомагає координувати дії органів влади й надавачів соціальних послуг, а восени 2024 запрацював соціальний [портал](#) Мінсоцполітики. На порталі можна знайти інформацію про соціальні послуги, а також через особистий кабінет подати заяву на отримання соціальних послуг або залишити повідомлення про людину чи сім'ю, яка потребує підтримки. Заяви розглядатимуть місцеві органи соціальної підтримки, а громадяни зможуть відстежувати статус своїх звернень в електронному кабінеті.

ВПО сьогодні можуть отримати [допомогу](#) через ЄІССС за місцем свого фактичного

перебування. Також у ЄІССС працює комплекс [послуг](#) для усиновлювачів (первинна консультація, реєстрація кандидатів). У січні 2022 року уряд запровадив електронне [посвідчення](#) ветерана, еквівалентне паперовому (сьогодні це [головний](#) документ, що підтверджує статус ветерана), а з [2025 року](#) статус УБД можна буде отримувати за допомогою електронної системи.

На початку 2020 року уряд [визначив](#), що надавачами соціальних послуг можуть бути не лише бюджетні установи, а й фізичні, юридичні особи або ФОП, проте вони повинні мати відповідний фаховий рівень і дотримуватися стандартів надання послуг. За останні чотири роки уряд розробив [порядок](#) оплати соціальних послуг, тож сьогодні держава чи місцеві органи влади можуть закупити такі послуги у виконавців, які запропонують найкращі умови. Особи, які надають соціальні послуги з догляду на непрофесійній основі (наприклад, родичі), також [можуть](#) отримувати оплату від держави за надання цих послуг, а якщо підтвердять свою кваліфікацію, оплата може вирости [до 10 тис.](#) грн на місяць.

Крім того, уряд зробив декілька кроків із підвищення доступності соціальних послуг: [дозволив](#) отримувати їх через ЦНАПи, [дозволив](#) реєструвати місце проживання онлайн, щоб люди, які переїхали, змогли отримувати соціальні та адміністративні послуги за місцем проживання, запровадив [дистанційну](#) ідентифікацію мешканців тимчасово окупованих територій для отримання пенсій і соцвиплат, а людям, які залишилися без житла, [надав](#) можливість реєструвати місце проживання в соціальних закладах, щоб полегшити їм отримання державних послуг.

Протягом [2023-2024 років](#) уряд запустив декілька пілотних проєктів із надання кастомізованих соціальних послуг: послуги соціальної адаптації для громадян, які перебувають у притулках, «Асистент родини» для сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах, супровід військовослужбовців та їхніх родин, а також психологічна допомога для тих, хто її потребує. У 2023 році уряд [надав](#) можливість постраждалим на виробництві отримувати соціальні послуги за рахунок держави.

У липні 2021 року уряд [створив](#) Український ветеранський [фонд](#), який допомагає ветеранам отримувати додаткову освіту чи знаходити роботу, дає гранти на власний бізнес та ін., а на початку лютого 2022 року [визначив](#) спорт ветеранів як новий напрям спорту.

Зрозуміло, що з початку повномасштабної війни уряд почав приділяти більше уваги підтримці військових, які отримали поранення, сімей загиблих, а також реінтеграції

ветеранів. Родини загиблих військових отримують одноразово **15 млн грн, волонтерів** — 500 прожиткових мінімумів (у 2024 році це 1,46 млн грн), а **волонтери**, які отримали **інвалідність**, — від 150 до 250 прожиткових мінімумів.

Поступово у відповідь на звернення військових уряд **врегулював** питання виплат тим, хто виконує бойові завдання, пораненим військовим, тим, хто **зник** безвісти чи потрапив у полон (останні **отримали** право на компенсацію, медичну, реабілітаційну та іншу допомогу від держави після рішення **комісії** зі встановлення факту позбавлення особистої свободи). Крім того, уряд **врегулював** питання надання статусу учасника бойових дій цивільним добровольцям і **надав** ветеранам право на соціальну та професійну адаптацію, щоб полегшити перехід від військового до цивільного життя.

Для громадян інших держав, які воюють на боці України, **передбачене** отримання громадянства України з можливістю відтермінувати складання іспитів з української мови та знання Конституції до двох років після закінчення воєнного стану.

Для врахування реалій війни, зокрема для пошуку викрадених чи зниклих безвісти осіб, уряд створив **реєстр** депортованих осіб, в т.ч. дітей, а також **розширив** перелік причин для визнання дитини такою, що позбавлена батьківського піклування (дитина може отримати цей статус, якщо її батьки в полоні чи зникли безвісти, й відповідно позбавляється статусу, якщо батьки повертаються).

Для більш ефективного пошуку зниклих безвісти військових, а також для ефективнішого розкриття злочинів, парламент ухвалив **закон** «Про державну реєстрацію геномної інформації людини» (така інформація міститиметься в закритому реєстрі, власником якого є МВС. Люди зможуть добровільно додавати свою інформацію до реєстру, обов'язковим буде внесення інформації лише осіб, які пов'язані зі злочинами).

Нещодавно парламент **вирішив** створити реєстри депортованих дітей та шкоди (в тому числі моральної), завданої українцям через війну.

З початку повномасштабної війни уряд запроваджував програми підтримки людей, які втратили доходи або майно через війну. Навесні 2022 року ця допомога була невивіркованою: замість виплати 1000 грн за вакцинацію через програму «Підтримка уряд **виплачував** допомогу в сумі 6500 грн найманим працівникам та ФОПам з областей, де ведуться активні бойові дії. До завершення програми у липні 2022 року таку допомогу отримали майже 5 млн осіб на суму **31 млрд грн**. Згодом аудит виявив,

що понад 25 тис. осіб отримали таку допомогу неправомірно, бо вони були працівниками бюджетних установ.

Уряд також спростив процедуру надання соціальної допомоги. Спочатку безробітні та ВПО отримали можливість зареєструватися в Дії, а згодом запрацювала програма «Допомога». Це цифрова платформа, яка дозволяє тим, хто цього потребує, отримати допомогу від міжнародних організацій (Червоний хрест, ПРООН, ЮНІСЕФ). Станом на грудень 2024 року до системи «Допомога» подали понад 10 млн заявок, тому уряд тимчасово припинив прийом нових заявок.

Для підвищення гендерної рівності уряд [запровадив](#) можливості для батька та інших родичів брати відпустку з догляду за дитиною на рівних умовах із матір'ю (до цього мати могла лише «передати» частину своєї відпустки батьку чи іншим родичам).

Держава та місцеві органи влади забезпечують житлом ВПО, які не мають можливості купити чи орендувати його. Пріоритетними [категоріями](#) для забезпечення житлом є сім'ї військовослужбовців, які беруть участь у бойових діях, внутрішньо переміщені особи, які після 2014 року вже вдруге зазнали переміщення, ВПО, житло яких стало непридатним для проживання внаслідок агресії Росії, та які є мешканцями громади, яка забезпечує ВПО житлом.

Окрім цього, ВПО можуть отримати від держави грошову допомогу на проживання. За [даними](#) Мінсоцполітики, у 2022 році допомогу на проживання отримали 2,3 млн ВПО на суму 52,8 млрд грн, а в 2023 році — 2,5 млн осіб на суму 73,3 млрд грн. Втім, з 2023 року, щоб зекономити державні кошти, уряд почав поступово обмежувати коло осіб, які можуть претендувати на допомогу: особи, які зробили велику покупку (наприклад, квартиру чи машину), які мають велику суму на депозиті, ті, хто не працює і не реєструється у службі зайнятості, або тривалий час перебуває за кордоном, не зможуть отримати виплати.

У серпні 2022 року уряд запустив програму субсидованих [кредитів](#) на житло «Оселя». На оформлення такого кредиту мають право ветерани війни, члени їхніх сімей, учасники бойових дій, особи з інвалідністю внаслідок війни, а також члени сімей загиблих. Майже всі іпотечні кредити, видані під час повномасштабного вторгнення, — це саме субсидовані кредити. З початку програми до кінця листопада 2024 року було видано [14,5 тис. кредитів](#) на суму 24,3 млрд грн.

З 2023 року розпочалася програма «Відновлення», в рамках якої громадяни можуть

отримати кошти на ремонт пошкодженого житла або сертифікат на купівлю нового житла замість зруйнованого. Станом на кінець вересня 2024 року програмою скористалися [майже 70 тисяч](#) родин.

Детальний огляд того, як держава підтримує постраждалих від війни, можна знайти у нашій [статті](#)

Нарешті, з 2022 року Україна приєдналася до низки міжнародних угод, які мають поліпшити захист прав і цивільний захист її громадян. Перш за все це Стамбульська [конвенція](#), на ратифікацію якої Україна чекала 11 років. На виконання конвенції Україна має криміналізувати домашнє, економічне, психологічне та інші види насильства та посилити захист жертв насильства.

Крім того, Україна [привела](#) своє законодавство у відповідність до Женевської конвенції про цивільний захист населення й [стала](#) повноправним учасником Механізму цивільного захисту ЄС. Отже, Україна може співпрацювати з ЄС у сфері цивільного захисту та управління ризиками стихійних лих, що дає змогу покращити координацію та реагування під час надзвичайних ситуацій. Угода сприятиме мобілізації допомоги Україні в рамках Механізму цивільного захисту ЄС. Також уряд запровадив нові [правила](#) цивільного захисту: підприємства зобов'язані забезпечити своїх працівників і відвідувачів (пацієнтів у лікарнях, учасників освітнього процесу тощо) засобами індивідуального захисту.

І, звісно, уряд почав приділяти більше уваги людям з інвалідністю. Так, нові [стандарти](#) для відбудови передбачають безбар'єрність, енергоефективність і наявність укриттів цивільного захисту. Проте не лише фізичні об'єкти, які постраждали за період воєнного стану, але й публічні послуги мають бути безбар'єрними, тобто доступними для осіб із вадами слуху, зору, мовлення та ін. Тому Україна [приєдналася](#) до Маракееського договору, що полегшує незрячим доступ до друкованих творів. Закуплені за бюджетні кошти товари, якими можуть користуватися маломобільні групи, в тому числі транспортні засоби, мають бути доступними для маломобільних осіб (серед іншого це підвищить інклюзивність громадського транспорту).

3 грудня 2023 року розпочав роботу портал [Дія.Безбар'єрність](#), де є інформація про державні послуги, пошук роботи й соціальну допомогу людям з інвалідністю. Портал Дія.Цифрова освіта також доступний людям з інвалідністю.

Для боротьби з імовірними зловживаннями наприкінці 2023 року уряд [запровадив](#) нові

правила ввезення гуманітарної допомоги з необхідністю реєструвати таку допомогу в електронній системі. Згодом парламент [спростив](#) завезення гуманітарної допомоги: окрім зареєстрованих благодійних фондів чи ГО завозити допомогу можуть іноземні благодійні організації, неприбуткові державні та комунальні установи, місцева влада, надавачі соціальних послуг. Цей самий закон дозволив визнавати гуманітарною допомогою товари, куплені благодійниками за кордоном, а не лише отримані від донорів. Це спростило завезення необхідних товарів.

Скандал з [«прокурорами-інвалідами»](#) став поштовхом для реформування медико-соціальних експертних комісій (МСЕК) — це комісії, які визначають групу інвалідності для людини й відповідно пільги чи виплати, які вона може отримати. У грудні 2024 року парламент ухвалив [закон](#) про ліквідацію МСЕК та перехід до Міжнародної класифікації функціонування. Тобто експертні команди лікарів визначатимуть, наскільки людина в змозі виконувати певні функції, та призначатимуть відповідне лікування чи реабілітацію. Процес відбуватиметься через електронну систему, й у багатьох випадках особиста взаємодія лікарів і пацієнтів узагалі не буде потрібна, що знизить можливості для корупції.

Наприкінці 2024 року уряд за ініціативою президента розпочав програму «Зимова [єПідтримка](#)», більш відома як «тисяча Зеленського». Станом на 11.12.2024 заявки на програму подали [6,3 млн](#) громадян. Ця програма — популістичний крок, і суперечить загальному вектору політики уряду на підвищення таргетованості соціальної підтримки.

Пенсійна система

У пенсійній системі за 2019-2024 роки не відбулося значних змін, окрім цифровізації. Так, у 2020 р. [Пенсійний фонд](#) запровадив [автоматичне](#) призначення пенсій, а у 2021 р. почалося [впровадження](#) електронних трудових книжок замість паперових. Завдяки цьому кожен працівник у будь-який момент може перевірити свій страховий стаж, а згодом автоматично розрахувати пенсію.

У 2022 році парламент [спростив](#) добровільне долучення громадян до системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Фізичні особи зможуть добровільно сплачувати додатковий ЄСВ за себе чи близьких, а підприємства за своїх працівників. Відповідно ці люди зможуть претендувати на вищу пенсію в майбутньому. З 2023 року Фонд соціального страхування [приєднали](#) до Пенсійного фонду, щоб підвищити ефективність адміністрування відповідних коштів.

Що далі?

Демографічна ситуація в Україні, й так доволі складна, значно ускладнилася після повномасштабного вторгнення через загибель і поранення великої кількості людей, еміграцію (переважно людей працездатного віку) та потрапляння мільйонів людей до окупації. Погіршився розрив на ринку праці, через що одночасно з високим рівнем безробіття в Україні відчувається брак робочої сили.

Сьогодні в Україні значно збільшилася кількість родин та осіб, яким потрібна соціальна допомога — це родини, які втратили житло та/або джерела доходів, родини загиблих і полонених, внутрішньо переміщені особи, ветерани та ін. Водночас обсяг коштів, які держава може витратити на соціальну підтримку, знизився (переважно це кошти, отримані від іноземних партнерів). Тому необхідно значно підвищити ефективність соціальної підтримки, розмови про що тривають уже багато років.

Уряд розпочав рух у цьому напрямку, але щоб не звертати з цього шляху, план [Ukraine Facility](#) містить низку умов, які потрібно виконати для отримання фінансової підтримки від ЄС. У сфері соціального захисту, окрім переходу на модель комплексної соціальної підтримки домогосподарств, це:

- інтеграція ветеранів у цивільне життя;
- створення системи, яка міститиме інформацію про людей з інвалідністю та автоматично пропонуватиме їм допомогу;
- деінституціоналізація дітей, громадян похилого віку та людей з інвалідністю;
- зниження дискримінації та насильства.

Для вирішення проблем на ринку праці потрібно буде підвищувати залученість людей до робочої сили (в Україні вона ще до повномасштабного вторгнення була нижчою, ніж у країнах ЄС). Для цього потрібне не лише масштабне навчання та зміна законодавства про працю, але й розвиток інфраструктури з догляду за дітьми, щоб залучати до ринку праці жінок, а також адаптація публічних просторів і робочих місць, щоб люди з інвалідністю й люди старшого віку могли вільно пересуватися та працювати.

Крім того, Україні потрібно буде:

- зрівняти права українців та іноземців на ринку праці та здійснити кроки для приєднання до системи EURES, яка підтримує єдиний ринок праці ЄС;
- ухвалити новий, сучасніший закон про професійно-технічну освіту;

- продовжити втілення [стратегії](#) розвитку вищої освіти, зокрема впровадження моделі «гроші ходять за студентом» і об'єднання освітніх закладів;
- інвестувати в розвиток науки та інновацій із запровадженням елементів конкуренції між проектами.

Сьогодні українське суспільство й уряд хвилює проблема повернення біженців. За опитуваннями, багато з них планують повернутися після війни. Однак, навряд чи демографічні проблеми України можна буде вирішити без залучення мігрантів. Коли розпочнеться [відбудова](#), до України можуть приїхати мігранти з бідніших країн, наприклад, Азії та Африки, й український уряд має бути готовий до їхньої інтеграції. Програми інтеграції мають передбачати вивчення мови та законів України, залучення до ринку праці, рівномірне розселення приїжджих, щоб уникнути формування гетто. Розробку такої політики варто розпочати вже зараз, і вона має враховувати досвід країн ЄС, як позитивний, так і негативний.

13/РЕФОРМУВАННЯ ОСВІТИ Й НАУКИ

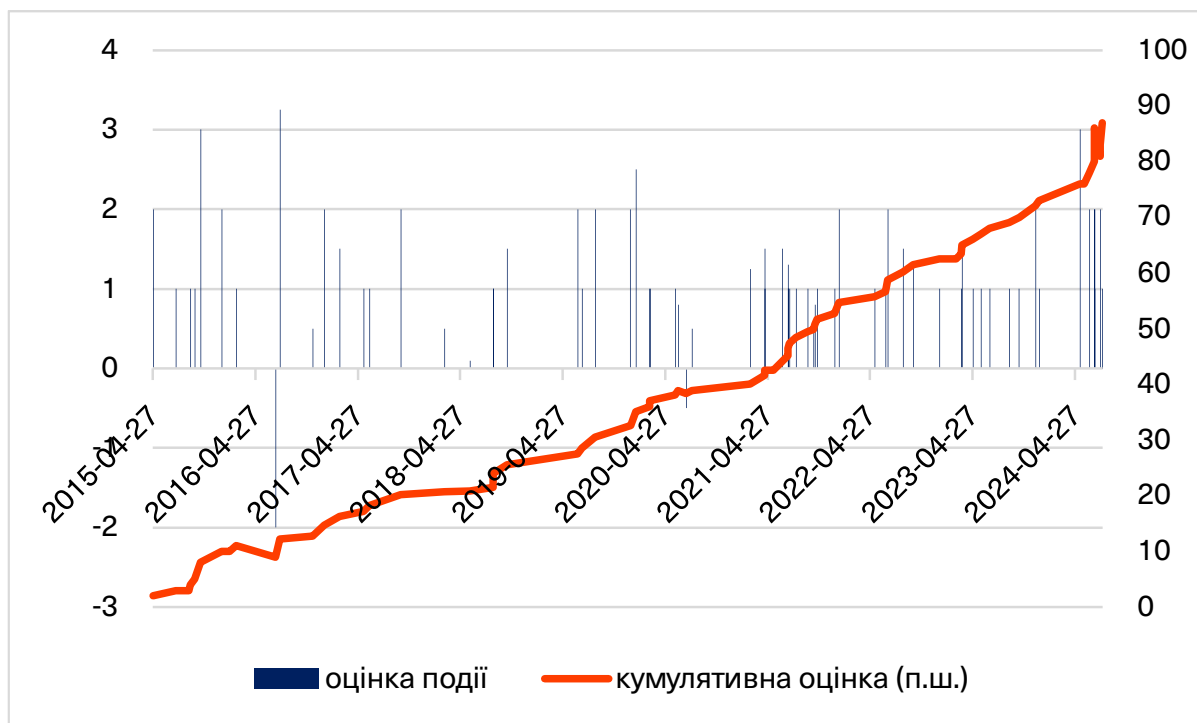
За роки незалежності українська система освіти значно змінилася. В рамках шкільної освіти уряд здійснив дві спроби перейти з одинадцятирічного на дванадцятирічне навчання. Вперше це відбулося у 2002 р., проте вже у 2010 р. реформу згорнули. І лише зараз школярі, які пішли до Нової української школи у 2017 р., будуть навчатися 12 років. З 2000 року українські школи змінили систему оцінювання з п'ятибальної на дванадцятибальну, після чого різко скоротилася кількість учнів, які залишалися навчатися на другий рік. Значною зміною стало запровадження у 2006 році зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО), результати якого з 2008 року зараховують як випускні іспити й використовують для рейтингування абітурієнтів під час вступу до закладів вищої освіти. Це зменшило корупцію в освіті.

Значно змінилися й заклади вищої освіти. В 2005 р. Україна приєдналася до Болонської системи, після чого у нас змінили систему оцінювання студентів і затвердили поділ вищої освіти на бакалаврат і магістратуру. З 2014 року університети отримали більше автономії у формуванні навчальних програм і визначенні форм навчання. У 2019 році держава розпочала фінансувати університети базуючись не на кількості студентів, а на якості освіти, а нещодавно МОН вдосконалило застосування принципу «гроші ходять за студентом», запровадивши освітні гранти. Такий крок підвищить конкуренцію між ЗВО та спонукатиме їх поліпшувати якість освіти.

На якість освіти в Україні негативно вплинули зовнішні шоки. У 2020 р. весь світ зіткнувся з пандемією коронавірусу, яка вимушено перевела навчання в онлайн-формат, що погано відбилося на якості отриманих знань і соціалізації учнів. Негативну динаміку посилило повномасштабне вторгнення Росії у 2022 році. Тож українські школярі вже майже 5 років не можуть повернутися до повноцінного очного навчання. Це негативно впливає на академічні успіхи дітей, що підтвердили результати [PISA-2022](#), за якими українські школярі мають гірші показники сформованості математичної, читацької та природничо-наукової грамотності, ніж у середньому в країнах ОЕСР, та гірші, ніж результати України у 2018 році.

Попри те, що держава здійснювала спроби реформувати систему освіти з 1991 року, найбільш суттєві та комплексні реформи стартували після Революції Гідності. Далі розглянемо саме їх.

Рисунок 13.1. Реформи в галузі освіти й науки за 2015-2024 роки, дані Індексу реформ



Примітка. Кумулятивна оцінка — це сума оцінок подій. Оцінки подій отримано з опитувань експертів [Індексу реформ](#)

Реформи 2014-2019 років

Середня освіта

Значною проблемою шкільної освіти в Україні є освітня нерівність. Особливо помітна значна [відмінність](#) у результатах навчання учнів міських і сільських шкіл. Зазвичай невеликі школи в селах страждають від браку вчителів, обладнання та соціалізації дітей, що негативно впливає на якість освіти. За результатами дослідження [PISA-2018](#), 15-річні школярі у великих містах мали істотно вищі показники навчальних компетентностей, ніж їхні однолітки з малих шкіл (аналогічні результати показало дослідження PISA-2022). Це [підтверджують](#) і гірші результати ЗНО випускників сільських шкіл.

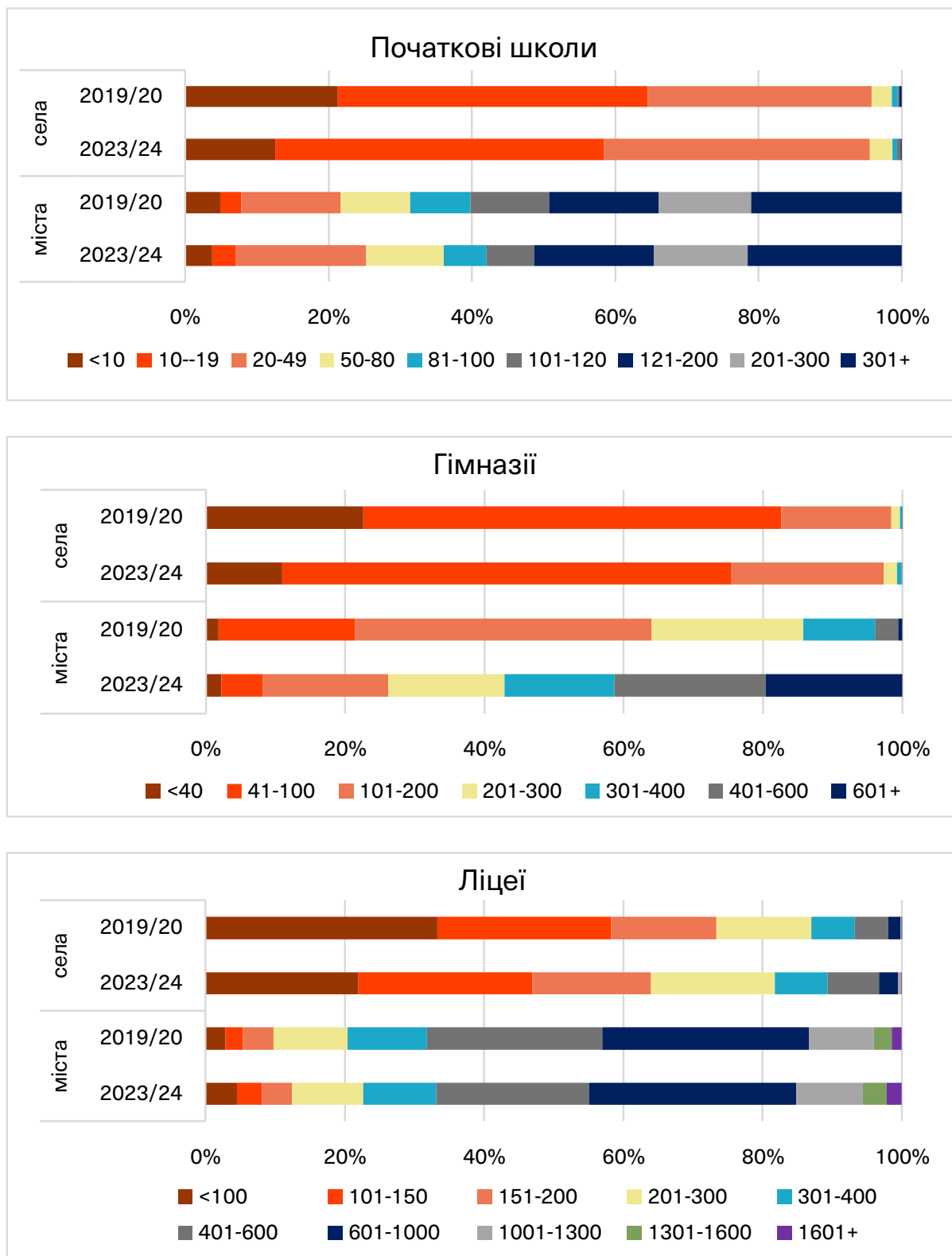
Щоб надати дітям із сільської місцевості доступ до якісної освіти, уряд почав [формувати](#) мережу опорних шкіл із кількістю учнів не менше 200, куди можна перевести учнів із малокомплектних шкіл. Це дозволить гарантувати достатню соціалізацію дітей і забезпечити школи відповідними кадровими та матеріально-технічними ресурсами. До того ж, завдяки такому підходу витрати на навчання одного учня нижчі. На зекономлені кошти можна купити автобуси, комп'ютери чи підручники, організувати доплати вчителям. Водночас уряд [припинив](#) фінансування шкіл, де навчалось менше 25 дітей, таким чином стимулюючи громади переводити дітей до опорних шкіл. Місцева влада може утримувати малі школи власним коштом або залишити лише початкові класи як філію опорної школи.

У березні 2017 року в Україні було [178](#) опорних шкіл, на початок 2021 року їх стало вже [1033](#), а в січні 2023 року опорних шкіл було [1599](#) (із них 446 працювали офлайн, 376 — лише онлайн, а решта в змішаному режимі). Як видно з рис. 13.2, водночас скоротилася частка малокомплектних шкіл.

Масштабною реформою, яка осучаснила зміст навчальної діяльності в усіх закладах середньої освіти, стало [запровадження](#) Нової української школи (НУШ). Реформа поширюється на освітні заклади поступово: у 2017/18 навчальному році за новою системою навчалися 100 перших класів, з 2018/19 н.р. — усі перші класи, а 2024 року перші учні НУШ пішли до сьомого класу. Основна [ідея](#) НУШ — це перехід до компетентнісного навчання. В школах мають розвивати компетентності, творчі здібності та соціальні навички учнів. Для цього змінили формат навчання: замість слухання вчителя — переважно виконання практичних завдань, дискусії, групова робота.

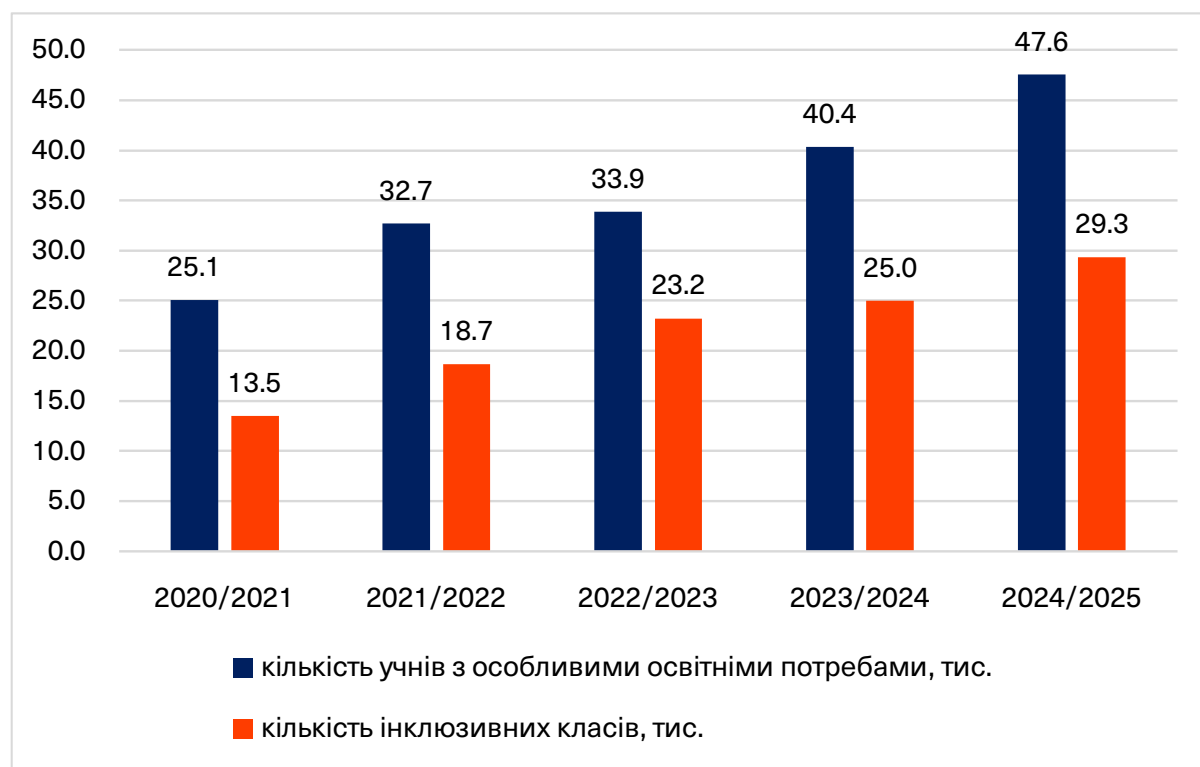
Стандарти НУШ передбачають [розвиток](#) інклюзивної освіти. Раніше діти з особливими потребами навчалися або в спеціалізованих школах або вдома самотійно. З початком реформи в закладах загальної середньої освіти почали створювати умови, щоб діти з особливими потребами могли навчатися разом зі своїми однолітками. На кінець 2023 року кількість інклюзивних класів перевищувала 29 тисяч (рис. 13.3). Це близько 21% загальної кількості класів. У них навчалися понад 40 тисяч учнів з особливими освітніми потребами (близько 80% загальної кількості школярів з ООП).

Рисунок 13.2. Розподіл шкіл різних рівнів за кількістю учнів на початок навчального року (кількість учнів на горизонтальній вісі)



Джерело: Інститут освітньої аналітики (1, 2). Примітка: у 2019/20 н.р. замість гімназій дані про заклади освіти I-II ступенів, замість ліцеїв — I-III ступенів. Сьогодні як гімназії, так і ліцеї можуть включати класи з 1 по 11 і навіть мати дошкільні відділення. Проте з 2027 року гімназії мають включати лише 5-9 класи, а ліцеї — 10-12

Рисунок 13.3. Кількість інклюзивних класів та учнів особливими освітніми потребами на початок навчального року, тисяч



Джерело: [МОН](#)

Головна ідея НУШ передбачає й зміну підходів до оцінювання учнів: тепер учитель робить висновки про процес навчання учня, а не лише про його результат. Учні початкової школи замість звичних табелів почали отримувати Свідоцтво досягнень, а оцінки тепер знають, крім учителя, лише учень та його батьки. Неможливість публічного обговорення академічних успіхів має зменшити нездорову конкуренцію між учнями та прояви булінгу з боку однолітків.

Щоб поліпшити професійну орієнтацію учнів, тривалість середньої школи знову (після «розвороту» в 2010 році) збільшили до 12 років. Перші дванадцятикласники мають випуститися у 2029 році, а навчання в 10-12 класах має відбуватися в окремих навчальних закладах — ліцеях. Втім, наразі у переважній більшості ліцеїв є не лише старші, але й середні та початкові класи (рис. 13.4).

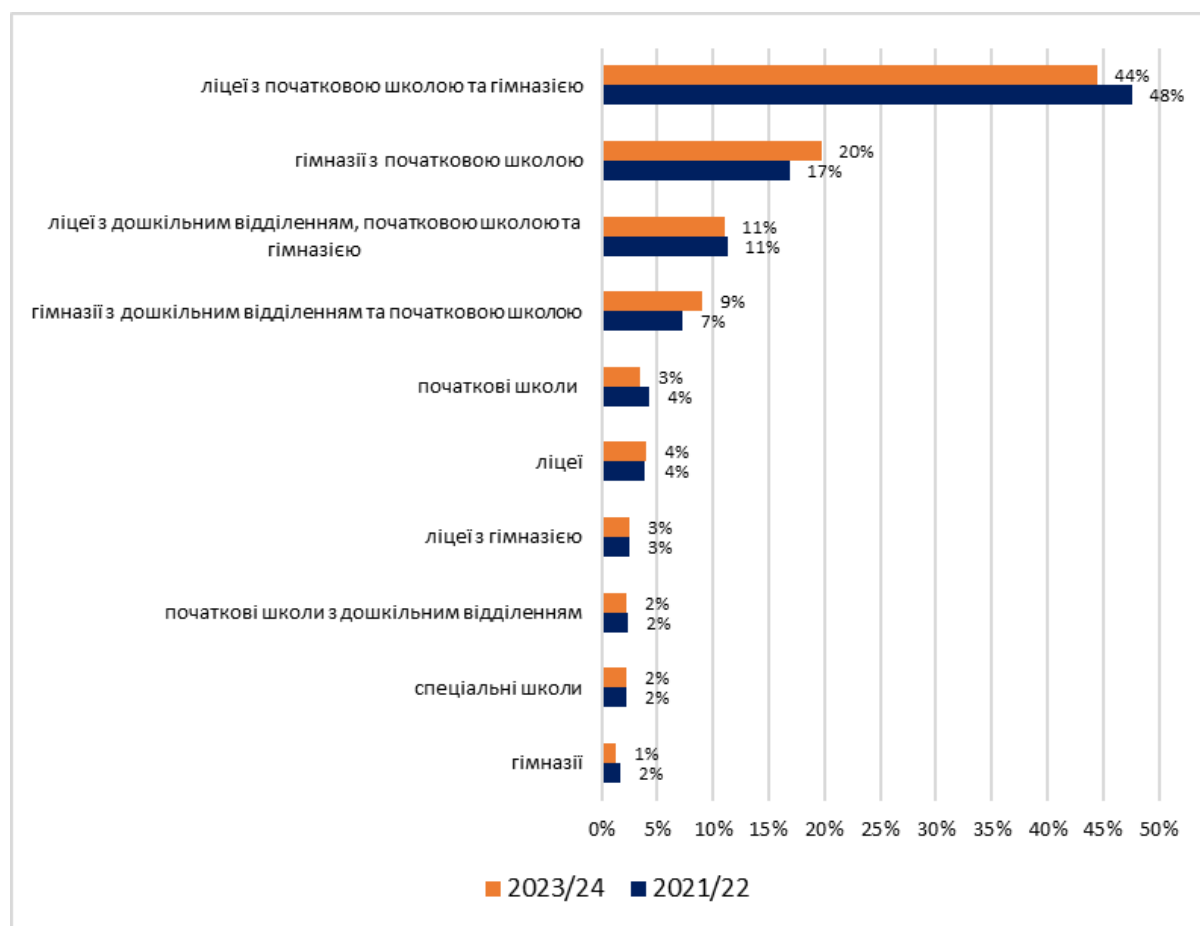
НУШ також передбачає зміну підходів до освіти вчителів. Щоб компетентності вчителів відповідали новим стандартам середньої освіти, уряд надав їм більше можливостей для власного розвитку. Для цього вимогу проходити курси підвищення кваліфікації раз на п'ять років у централізованих установах [замінили](#) можливістю самостійно обирати курси професійного розвитку. Загальний час підвищення кваліфікації вчителя за 5 років

має становити 150 годин, при цьому не менш як 10% загальної кількості годин мають бути спрямовані на вдосконалення навичок у сфері психологічної підтримки й не менш як 10% — у сфері інклюзивної освіти.

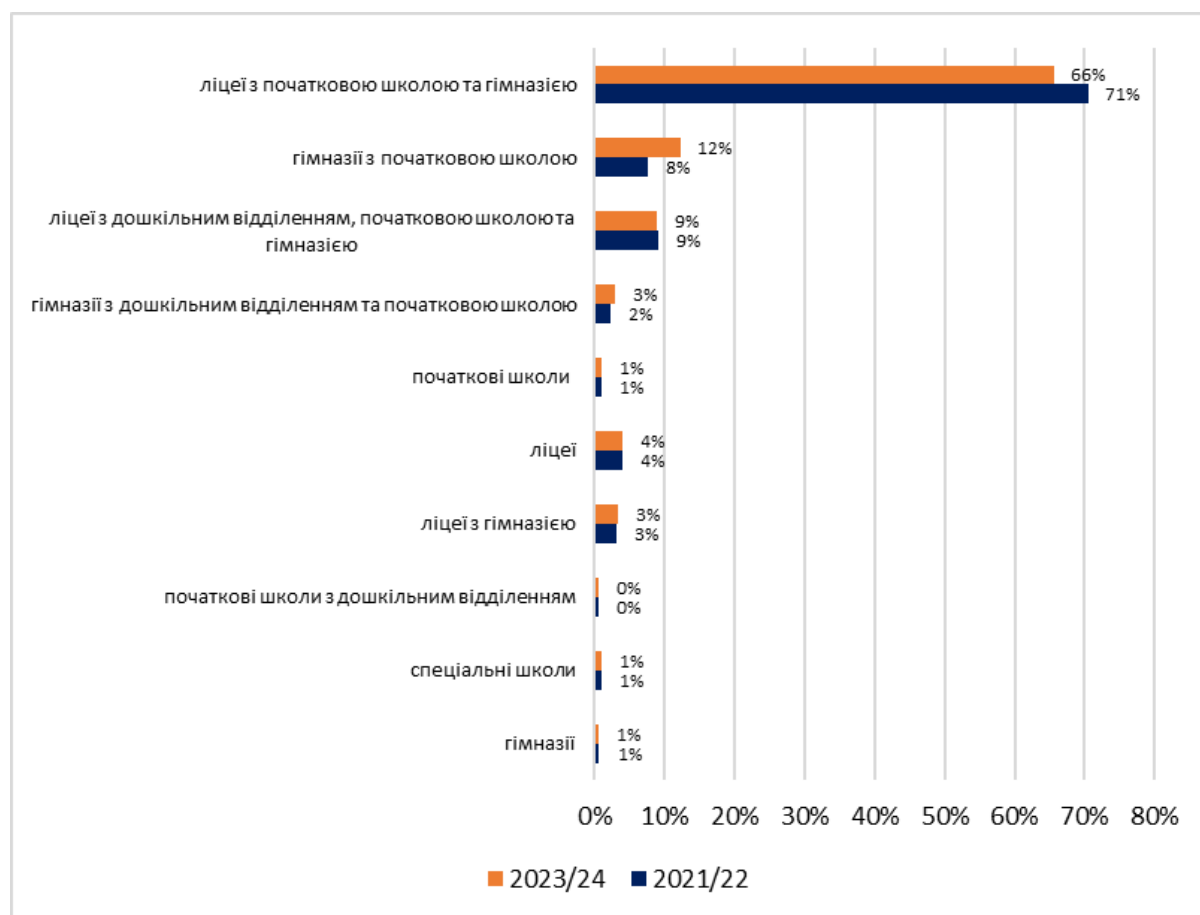
Змінилися й процедури призначення керівників навчальних закладів. Щоб підвищити якість управління школами, у 2015 році **запровадили** прозорі конкурси добору директорів.

Рисунок 13.4. Розподіл загальноосвітніх закладів за типами на початок навчального року, %

А. кількість закладів



В. кількість учнів



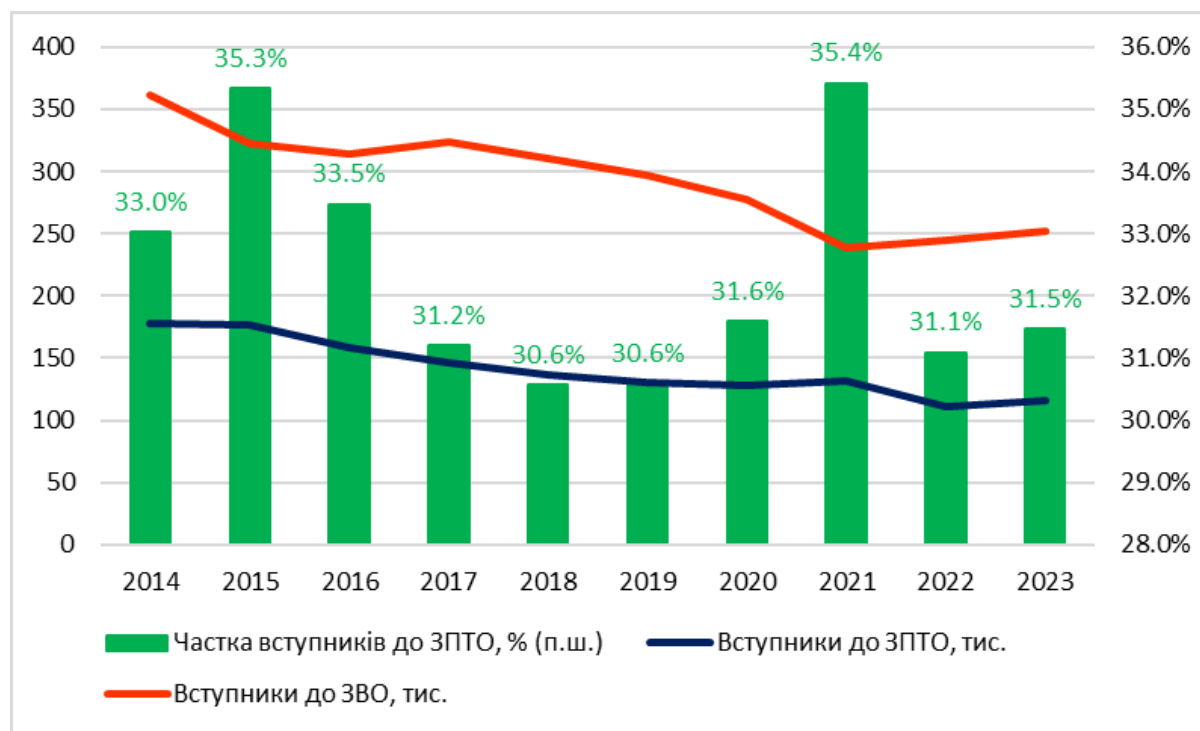
Джерело: Держстат

Професійно-технічна освіта

Реформа професійно-технічної освіти [стартувала](#) у 2016 році. Тоді уряд почав запроваджувати точкові зміни, що мали вдосконалити підходи до управління професійно-технічними освітніми закладами, щоб збільшити фінансову незалежність цих закладів та їхню привабливість для студентів. Проте на практиці це не вплинуло на збільшення кількості студентів у профтехзах (рис. 13.5).

Влітку 2019 р. парламент ухвалив [закон](#) про фахову передвищу освіту, спрямований на комплексне вирішення її проблем. Закон запровадив корпоративне управління у професійно-технічних закладах: там потрібно буде створити наглядові ради задля контролю за витратами та роботою закладів. Крім того, керівників цих закладів обиратимуть з урахуванням рейтингового голосування колективу й не більш ніж на 5 років.

Рисунок 13.5. Кількість вступників до закладів професійно-технічної та вищої освіти та частка вступників до ЗПТО в загальній кількості, %



Джерело: Держстат

Змінилися і принципи фінансування ЗПТО: державна субвенція покриватиме лише здобуття повної загальної середньої освіти й підготовку за деякими спеціальностями. Водночас профтехи зможуть залучити додаткове фінансування за рахунок грантів чи коштів від реалізації платних освітніх послуг. Відповідно ЗПТО дозволили вступати на свої освітні програми не лише випускникам шкіл, але і дорослим (зокрема на платні програми). Дорослі зможуть підвищити кваліфікацію за своєю професією, опанувати нові навички чи повністю змінити фах.

Вища освіта

Головна ідея змін у системі вищої освіти — підвищення незалежності та фінансової стійкості закладів вищої освіти (ЗВО) для підвищення якості освіти. Для цього у 2014 р. ухвалили новий закон «Про вищу освіту», відповідно до якого ЗВО отримали більшу академічну й організаційну автономію. Сьогодні університети можуть самостійно визначати напрямки розвитку, зміст навчальних програм і внутрішні організаційні питання.

Закон 2014 р. запровадив новий підхід до розподілу місць державного замовлення: ЗВО, які отримують більше заявок на вступ та приймають студентів із вищими балами

ЗНО, отримують більше «бюджетних» місць для студентів. Змінився й принцип нарахування стипендій. Раніше на стипендії могли претендувати всі студенти, які успішно склали екзаменаційну сесію, а з 2016 р. — лише 45% студентів із найкращим середнім балом за результатами сесії в межах однієї спеціальності. Водночас держава гарантує виплату соціальних стипендій для студентів із соціально вразливих груп. Таким чином реформа 2014 року запровадила елементи конкуренції як між ЗВО, так і між студентами, що має сприяти зростанню якості випускників.

Враховуючи існування практик недоброчесного вступу до ЗВО (хабарі, фальсифікація результатів іспитів), однією з цілей реформи вищої освіти стало підвищення прозорості вступного процесу. Ще у 2008 році результати зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО) стали обов'язковою умовою для вступу до ЗВО, що знизило рівень корупції на етапі вступу та забезпечило рівні умови для вступників. Через повномасштабне вторгнення систему незалежного тестування дещо змінили: тепер вступники складають національний мульти тест (НМТ) одночасно з трьох предметів з використанням цифрових технологій. Хоча структура і кількість завдань змінилися, проте конкурентний добір майбутніх студентів вдалося зберегти.

Оскільки практика ЗНО показала добрі результати при вступі на бакалаврат, цю норму поширили й на магістратуру. Там запровадили аналогічний за структурою та суттю тест — Єдине фахове вступне випробування (ЄФВВ) для юридичних, суспільних і гуманітарних наук, журналістики та міжнародних відносин.

Водночас після 2014 року уряд продовжив реформи вступного процесу на бакалаврат, зокрема [розробив](#) електронну систему вступу. Абітурієнти отримали можливість брати участь у конкурсному відборі одразу до кількох університетів через електронний кабінет вступника (до цього вступники мали подавати до вступних комісій паперові оригінали документів). Це збільшило можливості вибору для майбутніх студентів, підвищило їхні шанси на вступ і навчання державним коштом. Роботу кабінету вступника підтримує Єдина державна електронна база з питань освіти (ЄДЕБО). Ця база даних зберігає всі результати ЗНО та підсумки вступних кампаній з 2014 року, що дозволяє дослідникам і розробникам політик оцінювати вплив інтервенцій та коригувати політики.

За іншою процедурою працював [вступ](#) для дітей з тимчасово окупованих територій (ТОТ). У 2016 році українська влада запровадила [квоти та пільги](#) для вступу до ЗВО абітурієнтів з ТОТ і надала їм можливість закінчити українську школу екстерном або

дистанційно. Абітурієнти з Криму отримали змогу вступати за спрощеною процедурою через освітні центри до уповноважених навчальних закладів. У таких закладах запровадили спеціальну квоту-2, яка дозволяла вступати тим, хто не складав ЗНО, на підставі результатів іспиту в університеті. Діти з ОРДЛО могли вступати за спрощеною процедурою лише у ЗВО Донецької, Луганської областей і переміщені заклади освіти. На відміну від кримчан, вони не мали окремої квоти, тому брали участь у загальному конкурсі. Такий підхід є однією із частин стратегії деокупації, що спрямована на залучення до українського контексту молоді з окупованих територій.

Для підвищення прозорості й зниження корупції в освіті у 2015 р. уряд створив Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти ([НАЗЯВО](#)). Воно перебрало на себе регуляторні та контрольні функції МОН, замінило Вищу атестаційну комісію та Державну акредитаційну комісію. НАЗЯВО працює як орган зовнішнього неупередженого контролю за вищою освітою, що уповноважений акредитувати освітні програми та контролювати дотримання стандартів освіти. Членів агентства обирають на основі відкритого конкурсу з дотриманням принципу представництва (до нього входять представники роботодавців, студентства, освітян та науковців).

Наука

У 2015 році Верховна Рада ухвалила новий закон «[Про науку](#)», що мав реформувати дослідницьку та інноваційну сферу в Україні. Серед іншого закон передбачив створення Національного [фонду](#) досліджень, який почав фінансувати наукові проекти на конкурсних засадах. Функції Наглядової ради Фонду виконує створений у 2017 році Науковий комітет з координації політики у сфері науки та інновацій, який також дає поради уряду щодо політики в науковій сфері. З 2017 року директорів наукових установ [почали](#) обирати на конкурсах.

Оновлення законодавства дало змогу розпочати боротьбу з академічною недоброчесністю. У 2016 році уряд [створив](#) Національний репозитарій академічних текстів, що значно спрощує їхню перевірку на плагіат.

Після 2019

Дошкільна освіта

З моменту старту НУШ уряд почав приділяти більше уваги системі дошкільної освіти. Як показали результати дослідження PISA, діти, які відвідують дошкільні заклади освіти,

мають кращі результати в навчанні та розвитку. Тому, аби гарантувати якісну шкільну освіту, потрібно оновити форми та зміст дошкільної освіти, щоб діти приходили до школи більш підготовленими. Для цього одним із пріоритетів реформування освітньої системи є створення умов, за яких кожна дитина матиме можливість здобувати якісну сучасну дошкільну освіту з урахуванням її індивідуальних потреб.

До 2024 р. уряд впроваджував точкові зміни в галузі дошкільної освіти, такі як електронна черга або спрощення вимог до приміщень та персоналу дитсадків. Комплексною зміною стало ухвалення у червні 2024 року [нового закону](#) про дошкільну освіту. Цей закон гарантує кожній дитині отримання дошкільної освіти в комунальному закладі, передбачає, що дитсадки мають бути інклюзивними (зокрема для дітей з порушеннями опорно-рухового апарату та слуху), а також «узаконоює» деякі існуючі форми дошкільної освіти, такі як центри розвитку дошкільнят. До того ж, [закон](#) про застосування англійської мови в Україні передбачає обов'язкове вивчення англійської у дитсадках починаючи з 2026 року.

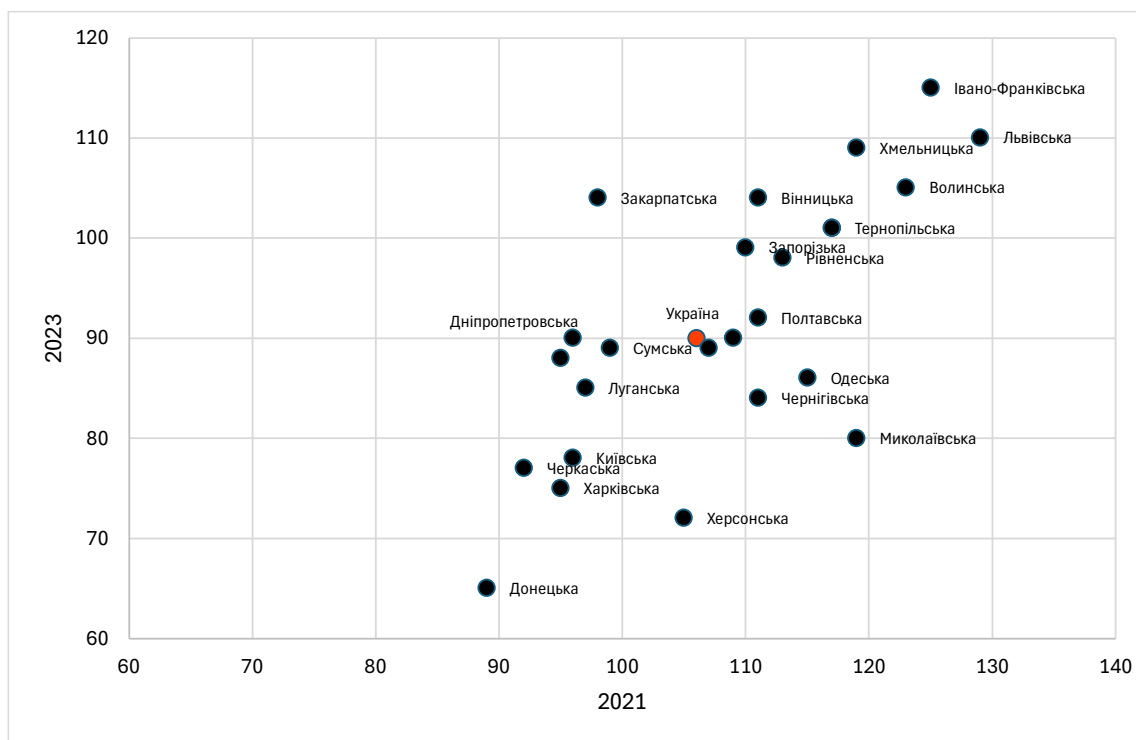
Втім, для впровадження таких змін на практиці потрібні додаткові кошти, наприклад, на підвищення зарплат вихователям і будівництво нових дитячих закладів, адже нестача місць у дитсадках залишається головною проблемою міст (рис. 13.6).

Середня освіта

Нові уряд і парламент, які розпочали роботу восени 2019 р., продовжили реформу НУШ. У 2020 р. ухвалили новий [закон про середню освіту](#). Він посилив попередні напрацювання, спрямовані на забезпечення рівного доступу до якісної освіти, яка має бути територіально наближеною, інклюзивною та без конкурсу до початкової школи. Аби ідея індивідуального підходу до кожного школяра спрацювала належним чином, законодавці передбачили можливість формувати індивідуальні освітні траєкторії. Це означає, що учні зможуть обирати певну частину предметів, форми їх вивчення, кількість часу на засвоєння матеріалу відповідно до своїх можливостей і потреб. Такий підхід допоможе належно організувати навчання для учнів з ООП і тих, хто вимушено навчається вдома чи перебуває на лікуванні. Наразі індивідуальні освітні траєкторії доступні не в кожній школі, проте коли реформу НУШ реалізують повністю, така опція стане доступною для всіх.

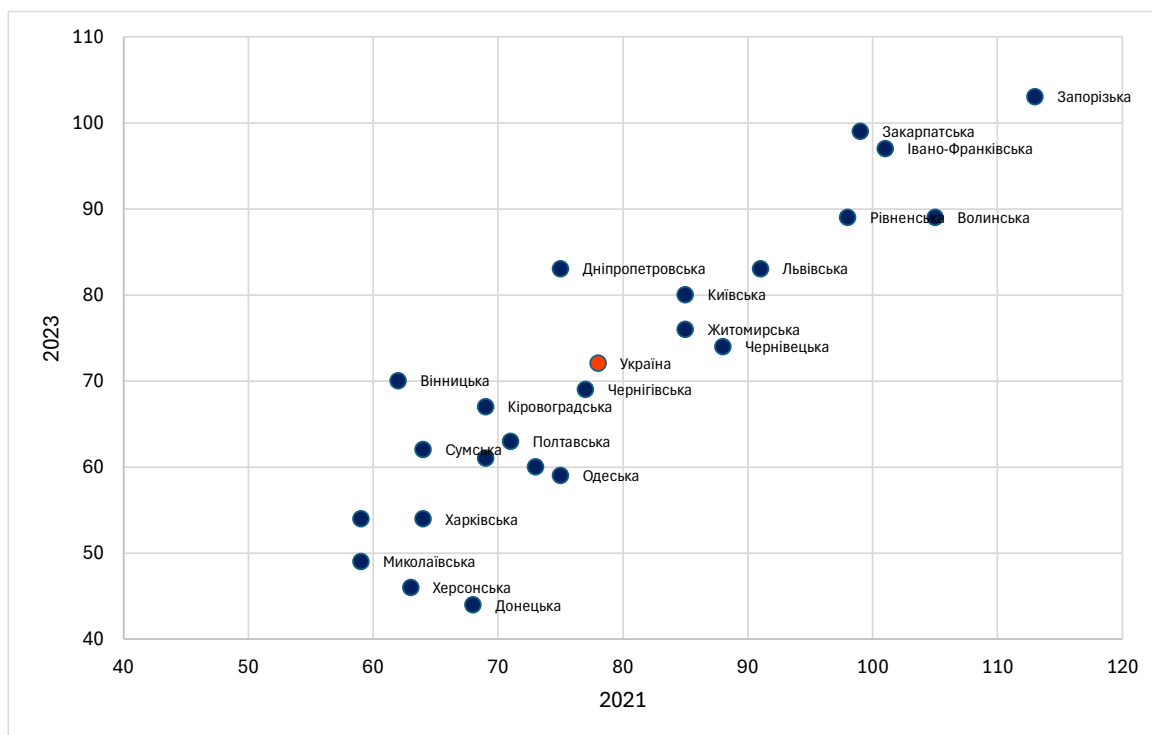
Рисунок 13.6. Кількість дітей у дитсадках на 100 місць

А. Міська місцевість



В.

Сільська місцевість



Джерело: Держстат. Примітка. На графіку В не показана Луганська обл., де у 2023 році було 147 дітей на 100 місць у дитсадках

Новий закон передбачає трирівневу структуру середньої школи: початкова школа (1-4 класи), базова середня школа (5-9 класи) та профільна середня школа (10-12 класи). Остання отримає статус ліцею академічного або професійного спрямування. У старшій школі учні зможуть обирати, продовжити навчання в академічному ліцеї і поглиблено вивчати предмети, потрібні для вступу до ЗВО, чи паралельно з отриманням середньої освіти опанувати професію у професійному ліцеї. Яке б спрямування дитина не обрала, це не обмежує її права в майбутньому вступати до ЗВО.

Попри **помітні** успіхи НУШ у початковій школі, повноцінна реалізація реформи була під загрозою через зовнішні виклики. Спочатку пандемія COVID-19 змусила школи перейти на дистанційне навчання. Це сповільнило впровадження реформи через нерівний доступ до дистанційного навчання, різний рівень цифрових навичок школярів і педагогів і труднощі в організації навчального процесу. Ситуація погіршилася після **повномасштабного вторгнення**, що спричинило руйнування шкільної інфраструктури (**кожна сьома школа** в Україні пошкоджена росіянами) та призвело до масштабної міграції школярів і педагогів.

За таких умов забезпечення рівного доступу дітей до якісної загальної середньої освіти стає викликом для всієї системи освіти. У 2022 році уряд скасував цільові освітні субвенції, через що НУШ втратила належне фінансування, педагоги не мали змоги підвищити кваліфікацію, а підручники не відповідали новим стандартам. У вересні 2023 року уряд **поновив** фінансування реформи НУШ, тому є надія на повноцінне продовження реформи.

Професійна освіта

Іще до повномасштабного вторгнення 2022 року український ринок праці відчував дефіцит фахівців, особливо робітничих спеціальностей. Сьогодні розрив між навичками працівників і потребами роботодавців збільшився. Отже, необхідно пришвидшити реформування професійної освіти й навчання для дорослих.

Сферу професійно-технічної освіти все ще регулює **закон** від 1998 року (зі змінами). Отже, влада має комплексно оновити законодавство про професійну освіту (новий законопроект МОН **презентувало** у квітні 2024 р.). Крім того, потрібно ухвалити законодавство про систему освіти дорослих (відповідний **законопроект** ухвалений лише у першому читанні).

Деякі кроки в цьому напрямку були зроблені: у 2021 році уряд [затвердив](#) новий стандарт професійної освіти, заснований на компетентностях, у 2022 році [дозволив](#) безоплатно здобувати профтехосвіту повторно, а в 2023 [розширив](#) освітні пільги для звільнених з полону та їхніх дітей, ветеранів і ветеранок, безробітних. Останні дві категорії отримуватимуть ваучери на навчання, перша — пільгові кредити чи гранти.

Іще у 2019 р. Національне [агентство](#) кваліфікацій розпочало [гармонізацію](#) української [рамки кваліфікацій](#) для навчання впродовж життя із європейською. Центри кваліфікацій при професійних закладах освіти [зможуть](#) підтверджувати кваліфікації, отримані за кордоном або в рамках неформальної (сертифікатні програми, тренінги, курси з супроводом репетиторів без державної ліцензії) чи інформальної (самоорганізоване здобуття компетентностей) освіти. Отже, не потрібно буде витрачати час, аби пройти навчання «заради диплому», якщо рівень кваліфікації людини вже дозволяє їй виконувати відповідні задачі на робочому місці.

Щоб адаптувати навчальні програми до умов ринку праці й зменшити рівень безробіття, уряд затвердив у 2019 р. [концепцію](#) дуальної освіти й розпочав пілотні проекти у цій сфері. Дуальна освіта дає змогу створювати зв'язки між здобувачами освіти й роботодавцями уже під час навчання. За такого підходу від 25% до 50% навчальних кредитів у закладах профтехосвіти будуть закриті безпосередньо на робочому місці.

За [інформацією МОН](#), станом на початок січня 2023 за дуальною формою працювало 27% закладів профтехосвіти, які навчали понад 10 тисяч студентів (5% загальної кількості). Робота студентів на підприємствах [оплачується](#) відповідно до тристоронньої угоди між працедавцем, студентом і освітнім закладом, причому 50% зароблених коштів іде на розвиток матеріально-технічної бази закладу освіти.

У 2023 році МОН затвердило рамкове [положення](#) про дуальну освіту, яке визначає учасників процесу та розподіл обов'язків між ними. Проте роботодавці залишаються [скептичними](#) щодо цієї форми навчання, бо вважають за краще працевлаштувати дорослого працівника, який має освіту, аніж учня, який здобуває кваліфікацію. Хоча організація навчального процесу потребує певних зусиль не лише з боку освітнього закладу, але й з боку працедавця, така форма співпраці є можливістю розв'язати проблему нестачі працівників. На нашу думку, закладам освіти варто активізувати роботу з підприємствами, наприклад, роз'яснювати їм механізм і «бонуси» такої співпраці.

Вища освіта

Паралельно з реформуванням середньої та професійно-технічної освіти уряд продовжив реформу вищої школи. Важливі зміни у цій сфері стосувалися вдосконалення системи управління та фінансування ЗВО.

Підхід до фінансування університетів залежно від кількості студентів не сприяє підвищенню якості освіти. Адже за такого підходу ЗВО не можуть відраховувати неуспішних студентів, і тому знижується середня якість випускників (у 2019 році 40% працедавців [повідомили](#) про наявність у працівників суттєвих прогалин у навичках, які заважають досягненню цілей бізнесу). Щоб вирішити цю проблему, в грудні 2019 р. уряд [запровадив](#) формульне фінансування ЗВО: при розподілі бюджетних коштів між ЗВО потрібно враховувати не лише кількість студентів, але й розмір університету, результати його наукової і міжнародної діяльності та працевлаштування випускників.

Формульне фінансування [скасовує](#) вимогу про відповідність кількості викладачів кількості студентів, що надає закладам більше самостійності у використанні коштів (наприклад, уможливорює перерозподіл між дослідженнями та викладанням). Такий підхід має стимулювати ЗВО приділяти більше уваги якості навчання та заохотити менші університети [об'єднуватися](#) з більшими. Об'єднані університети зможуть пропонувати студентам більший вибір навчальних програм, [створювати](#) міждисциплінарні програми та економити на адміністративних видатках.

У 2022 р. з початком повномасштабної війни уряд повернувся до фінансування ЗВО на основі кількості студентів, що, найімовірніше, було зумовлено загальним дефіцитом коштів. Проте у 2024 р. МОН [відновило](#) формульний підхід.

У 2020 році уряд [підвищив](#) плату за навчання за контрактом у ЗВО до собівартості, оскільки до цього університети фактично сусидували «контрактників» за рахунок бюджетних коштів. Завдяки вищим надходженням від плати за навчання заклади освіти могли б фінансувати оновлення матеріально-технічної бази та підвищення зарплат викладачам. У 2022 році цю норму скасували. До того ж, із початком повномасштабної війни багато «контрактників» втратили можливість оплачувати навчання. Спочатку для цих студентів відтерміновували оплату чи надавали академічні відпустки, а згодом перевели на бюджет студентів, які проживають у регіонах, де проходять бойові дії. У 2024 році уряд запустив програму, за якою «контрактники» з високими балами [можуть](#) отримати від держави гранти на навчання.

У 2020 р. парламент оновив [закон](#) «Про вищу освіту» й [запровадив](#) ключові показники ефективності (KPI) для ректорів. Процедуру виборів ректорів також [удосконалили](#): запровадили другий тур виборів і спеціальну перевірку кандидатів. Закон спростив ліцензування для «нерегульованих» професій і зробив його більш жорстким для регульованих (юристів, медиків, інженерів, військових — усього 28 із понад 100 спеціальностей). «Регульовані професії» передбачають особливо відповідальну роботу, тому і вимоги до освіти таких фахівців посилюються.

Відповідно до цієї логіки уряд працював над підвищенням якості медичної освіти. Так, з 2017 року до участі в конкурсі для вступу на медичні спеціальності допускають лише тих, хто склав ЗНО хоча б на 150 балів із 200. Крім цього, в медичних ЗВО намагалися запровадити міжнародні зовнішні іспити IFOM, оскільки українські іспити для студентів-медиків (КРОК), імовірно, [були не зовсім чесними](#). Втім, після пробного тестування у 2019 році реформу згорнули.

Одним із пріоритетів реформи є наближення до європейських стандартів та підходів до організації вищої освіти. Задля цього у 2021 р. МОН [оновило](#) систему наукових ступенів та процедуру їх присудження за європейським зразком. Відтепер в Україні присуджують єдиний ступінь доктора філософії чи мистецтв, а не кандидата і доктора наук, як раніше. Отримати ступінь доктора філософії можна на підставі успішного публічного захисту дисертації, а доктора мистецтв — на підставі публічного захисту творчого мистецького проекту. При цьому науковий ступінь не може отримати дисертант, в роботі якого виявлено плагіат. А для того, щоб ефективніше боротися з академічною недоброчесністю науковців, згідно із законом, за плагіат у захищеній роботі можуть покарати і наукового керівника, і спеціалізовану вчену раду, й офіційних опонентів та заклад вищої освіти чи установу, на базі якої відбувся захист роботи.

У 2023 році депутати вчергове змінили закон про НАЗЯВО аби [привести](#) його у відповідність до європейської практики. Вони запровадили процедуру апеляції щодо рішень Агентства й контроль виконання університетами рекомендацій, що надані під час акредитації. Крім того, уряд [підвищив](#) прозорість процесу державної атестації ЗВО й наукових установ. Очікується, що нова процедура спонукатиме їх підвищувати якість наукової роботи.

В 2024 р. на вимогу ЄС Україна [розширила](#) можливості навчання мовами національних меншин, якщо це мови країн Євросоюзу. Заклади вищої освіти приватної форми

власності можуть викладати цими мовами, але українська має бути окремою дисципліною.

Цього ж року ухвалили [закон](#) про [індивідуальні](#) освітні траєкторії. По-перше, він спрощує зарахування результатів навчання, здобутих під час програм академічної мобільності та в результаті неформальної та інформальної освіти. По-друге, дозволяє студентам самостійно регулювати тривалість і вартість навчання: закінчити бакалаврську програму швидше або вчитися протягом 6-8 років замість 4 (ця норма набуде чинності після закінчення воєнного стану). Крім того, студенти зможуть вступати на міждисциплінарні освітні програми, де перший рік навчатимуться за універсальною програмою, а тоді обиратимуть спеціалізацію. Такі підходи надають студентам більше свободи й наближають українську освіту до міжнародних практик.

Очікувано, на вищу освіту вплинула повномасштабна війна. Окрім зміни підходів до фінансування вищої освіти, у 2022 році МОН вимушено замінило ЗНО національним мультитестом у формі комп'ютерного онлайн тестування, а в магістратурі замість ЄФВВ та єдиного вступного іспиту (ЄВІ) з іноземної мови запровадило магістерський тест навчальної компетенції та магістерський комплексний тест. Проте згодом університети повернулися до формату тестів на магістратурі, який працював до 2022 р.

[2024 року](#) незалежне тестування стало обов'язковим для вступу на аспірантуру. Імовірно, головною функцією цієї норми є закриття лазівки для уникнення мобілізації (рис. 13.7 дозволяє припустити, що дехто використовує навчання в аспірантурі саме для цього). Відтепер потенційні аспіранти мають скласти ЄВІ й тестування загальної навчальної компетентності (ТЗНК), причому мінімальний бал ТЗНК має бути 160 із 200 можливих. Тільки в разі отримання цього мінімального балу вступники допускаються до внутрішніх іспитів у ЗВО. За оновленими правилами відстрочку від військової служби матимуть лише ті, хто навчається на денній формі за бюджетний кошт. Так уряд намагається закрити лазівки для ухилянтів, однак водночас порушує право на освіту тих осіб, які готові навчатися за власні кошти.

У 2020 р. уряд оновив процедуру вступу для абітурієнтів з ТОТ. В усіх університетах для них [запровадили](#) квоту на вступ без ЗНО. Щоб забезпечити вступ абітурієнтів за спрощеною процедурою, всі університети мали створити освітні центри «Крим—Україна» та «Донбас—Україна». Експерти Індексу реформ оцінили цей закон негативно, оскільки він [створює](#) можливості для корупції та може знизити загальний рівень абітурієнтів. Більш правильним рішенням було б субсидоване навчання дітей з

ТОТ на підготовчих курсах, щоб вони могли скласти ЗНО (НМТ) та вступити на загальних підставах.

Рисунок 13.7. Аспіранти в Україні





Джерело: Держстат

Сьогодні українці, які здобули освіту на окупованих територіях, **можуть** підтвердити свій рівень знань, якщо пройдуть атестацію. На рівні вищої освіти можна зарахувати не більше 75% отриманої суми кредитів ECTS (Європейської системи трансферу і накопичення кредитів). За низкою професій, які має визначити уряд, результати освіти на ТОТ не визнаватимуться.

Наука

Зміни у сфері наукової діяльності мали сприяти залученню українських учених до співпраці з європейськими колегами. Для цього з 2019 року розгортається Національна науково-інформаційна система **URIS**. Вона містить профілі інституцій та окремих науковців, їхні наукові досягнення, можливості для дослідників тощо. Вона допомагає українським науковцям більш ефективно налагоджувати контакти із закордонними колегами.

Крім того, українські науковці успішно беруть участь у програмі **«Horizon Europe»** (офіс цієї програми відкрився у 2023 році на базі Національного фонду досліджень). В межах програми Horizon-2020, що передувала Horizon Europe, Україна **брала участь** у 230 проєктах із загальним фінансуванням 45,5 млн євро, до яких долучилися 323 учасники. У 2022 році за програмою Horizon Europe українські науковці виграли грантів на 13 млн євро, а в 2023 році вже на 20,3 млн євро. Окрім грантів на дослідження, Європейська

комісія запровадила для українських науковців декілька стипендіальних програм (наприклад, [EURISON](#)).

У червні 2022 року МОН [ухвалило](#) законодавчу базу для створення центрів спільного користування науковим обладнанням. Вони надають можливість ученим незалежно від того, чи є в їхній установі певне обладнання, мати до нього доступ і проводити дослідження. Наприкінці 2022 року уряд затвердив Національний [план](#) з відкритої науки, що має посилити наукові обміни та сприяти популяризації науки серед українського населення.

Що далі?

Повномасштабна війна поглибила проблеми в освітній системі, що існували до цього або були спричинені пандемією COVID-19. Отже, реформи в галузі освіти слід прискорити, але при цьому дотримуватися вибраного напрямку на посилення конкуренції, підвищення доброчесності в системі освіти та відповідно якості освіти.

На жаль, проблема освітньої нерівності поглибилася через пандемію та війну. Діти, які перебувають на дистанційному навчанні (на початок 2023/24 н.р. це [707](#) тисяч дітей або 18% загальної кількості порівняно з [0.3%](#) на початок 2020/21 н.р.) або не мають можливості повноцінно навчатися (наприклад, під час пандемії не всі школи змогли запровадити дистанційне навчання, а зараз урокам перешкоджають тривоги та вимкнення світла) показують гірші освітні результати. У відповідь на ці виклики органи влади й освітні заклади могли би створити можливості для додаткового навчання (наприклад, літні курси), розвивати домашні форми навчання й активніше впроваджувати індивідуальні освітні траєкторії.

Важливо залучати до українського контексту дітей, які виїхали за кордон або опинилися на окупованих територіях. Якщо ці діти хочуть вступити до українських ЗВО, варто дозволити їм складати ЗНО (НМТ) на загальних підставах. Для дітей із вразливих категорій замість пільг під час вступу (тобто дозволу вступати до ЗВО навіть із низькими балами) варто запровадити підготовчі (компенсаторні) курси, оскільки діти, які не опанували шкільну програму, навряд чи зможуть якісно навчатися у вищій школі.

Для підвищення якості вищої освіти варто з одного боку посилювати застосування принципу «гроші ходять за дитиною» (наприклад, надавати не «бюджетні» місця у ЗВО, а [гранти](#) на навчання відповідно до результатів ЗНО/НМТ), а з іншого — розширити можливості для університетів залучати додаткові кошти. Перетворення університетів

на державні чи комунальні підприємства аналогічно до медичних закладів допомогло би підвищити їхню фінансову автономію та відповідно можливості залучати гранти. Такі зміни стимулювали б конкуренцію між університетами й спонукали б їх підвищувати якість навчання і наукової роботи.

Як [наукові](#), так і освітні установи виграли би від тіснішої співпраці з реальним сектором — приватними та державними підприємствами, зокрема оборонними, органами влади різного рівня та ін. Це можливо організувати в рамках студентської практики, дуальної освіти, а також за допомогою освітніх програм для дорослих у закладах вищої та професійної освіти. Серед іншого, така співпраця допомогла би модернізувати навчальні програми.

Детальніше пропозиції з реформування освітньої системи можна прочитати у [звіті](#) «Відбудова України: принципи та політика»

14/РЕФОРМИ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Зміни, впроваджені в українській системі охорони здоров'я за останні 10 років, були надзвичайно масштабними. Україна перейшла від радянської «системи Семашка» до більш ефективної моделі, що працює в багатьох країнах ЄС.

[Систему Семашка](#) розробили на початку XX століття, і її головною метою була протидія інфекційним хворобам. Досягнення цієї мети потребувало великої кількості лікарняних ліжок, щоб ізолювати хворих від здорових і попередити поширення інфекції. Однак з 1960-х років основною проблемою стали неінфекційні захворювання. До того ж, між 1991 і 2014 роком населення України скоротилося приблизно на 10 мільйонів. Тому багато лікарень виявилися недостатньо завантаженими. Малозавантажені лікарні не лише неефективні (оскільки фіксовані витрати в них все одно потрібно платити). Вони також надають медичні послуги нижчої якості, оскільки лікарі, які там працюють, не мають достатньої практики. Тому скорочення кількості лікарень в Україні могло би сприяти вищій якості медичних послуг за ті самі кошти.

Водночас українці змушені оплачувати «з власної кишені» [близько половини](#) загальних витрат на охорону здоров'я (один із найвищих показників у Європі), що призводить [7% громадян](#) до зuboжіння. Загальну стагнацію реформ у цій сфері пов'язують із недостатньою політичною волею, корупцією, поширеною серед надавачів медичних послуг, та змовою фармацевтичних [корпорацій](#) задля завищення цін.

Головна мета реформи — це ефективне використання обмежених ресурсів, які Україна може витратити на охорону здоров'я. Задля досягнення цієї мети необхідно було здійснити кілька кроків: перейти від фінансування медичних закладів до фінансування послуг за принципом «гроші ходять за пацієнтом», зробити більший

акцент на профілактиці, що дешевша від лікування, а також підвищити доступність ліків і медичних засобів для пацієнтів.

Пілотні проекти, що запроваджували сімейних лікарів як «точку входу» до системи охорони здоров'я, розпочалися ще у 2010 році за підтримки Світового банку. Першою значною зміною фінансування охорони здоров'я стала заміна централізованого фінансування шкіл і лікарень освітньою та медичною субвенціями у 2015 році (детальніше про це в розділі 2). Це надало місцевим органам влади більше свободи в управлінні лікарнями, наприклад, вони могли підвищувати зарплати лікарям або закуповувати медичне обладнання.

Однак основні **зміни** у сфері охорони здоров'я, а саме, перехід до фінансування послуг, а не медичних закладів, відбулися у 2017 році. Така зміна моделі фінансування запровадила певну конкуренцію в цьому секторі: якщо лікарня чи лікар отримує гроші за надані послуги, а не фіксовану зарплату, це стимулює їх покращувати якість послуг, щоб залучати більше пацієнтів. **Інтерв'ю** «Вокс Україна» з керівниками медичних закладів показали, що вони загалом скористалися можливостями, які надала їм медична реформа: вони закуповують нове обладнання для розширення спектру послуг, залучають додаткове фінансування та намагаються підвищувати зарплати кваліфікованим лікарям. Частка пацієнтів, які здійснюють неофіційні платежі, значно **знизилася**. Також є певні свідчення того, що сімейні лікарі стали приділяти своїм пацієнтам більше уваги, наприклад, контролювати, чи ті приймають ліки від хронічних захворювань.

Медична реформа принесла відчутні результати вже у 2020 році: вакцинацію від COVID-19 ефективно організували через мережу первинної медичної допомоги. Крім того, автономія медичних закладів **відіграла** ключову роль у забезпеченні їхньої стійкості у перші місяці повномасштабного вторгнення. Керівники медичних установ могли самостійно ухвалювати рішення щодо евакуації лікарів і пацієнтів, отримання гуманітарної допомоги тощо (за попередньої системи вони були б змушені чекати на рішення Міністерства охорони здоров'я).

Медична реформа в Україні охоплює кілька взаємопов'язаних блоків:

- 1) **оплата за послуги з центральним закупівельником медичних послуг** (Національною службою здоров'я — НСЗУ). Це вимагало запровадження Програми медичних гарантій (переліку медичних послуг, які оплачує держава) замість необмеженого зобов'язання держави забезпечувати «безкоштовну

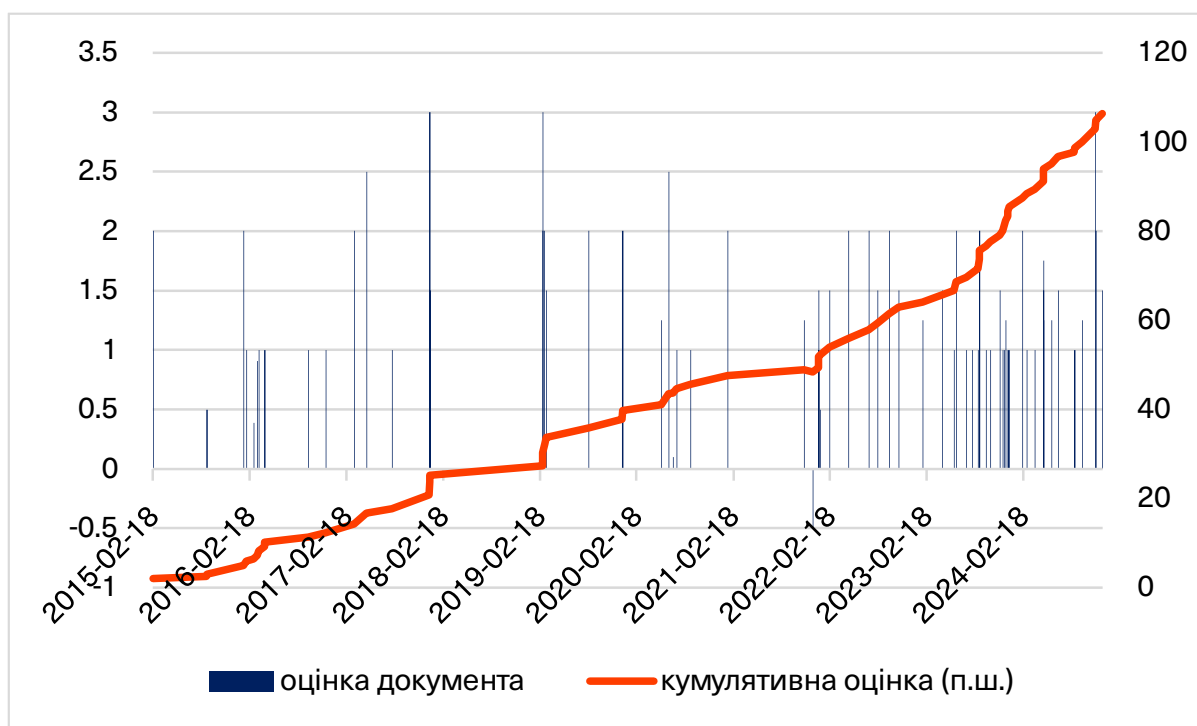
медицину», успадкованого від радянської системи. На рівні первинної допомоги лікарі отримують фіксовану оплату за кожного пацієнта. Тому сімейні лікарі, які підписали більше декларацій із пацієнтами, можуть отримати набагато вищі зарплати, ніж раніше, а отже мають стимул відповідально виконувати свої обов'язки. Вони також стали «точкою входу» до вторинної медичної допомоги (тобто пацієнти не платять за вторинну допомогу, якщо отримали направлення від сімейного лікаря). На рівні вторинної допомоги запровадити оплату за послуги складніше, оскільки складно точно розрахувати вартість кожної послуги або пролікованого випадку. Україна почала впроваджувати систему діагностично-споріднених груп (ДСГ), але цей процес перервало повномасштабне вторгнення;

- 2) **запровадження електронної системи охорони здоров'я (eHealth)**, яка містить всю інформацію про пацієнтів і надані послуги, що дозволяє НСЗУ здійснювати відповідні виплати. Інтерфейс для користування системою eHealth надають приватні цифрові платформи та Дія;
- 3) **створення госпітальних округів** (оптимізація мережі лікарень). Ідея в тому, що округ має охоплювати щонайменше 200 тисяч осіб; окружна лікарня повинна лікувати складні випадки, а отже, мати відповідне обладнання та фахівців, тоді як лікарні нижчого рівня (районні) можуть бути перепрофільовані в заклади первинної допомоги, заклади паліативної допомоги (хоспіси) або соціальні установи. Цю реформу реалізовано лише частково, де-факто мережа лікарень майже не змінилася;
- 4) **фінансова автономія медичних закладів**. Заклади охорони здоров'я змінили свій статус: із бюджетних установ перетворилися на державні або комунальні підприємства. Таким чином вони отримали більше можливостей залучати додаткове фінансування й пропонувати платні послуги;
- 5) **забезпечення ліками пацієнтів із хронічними захворюваннями** (діабет, астма, серцево-судинні захворювання) **безкоштовно або за зниженими цінами**, щоб контролювати їхній стан і запобігати його погіршенню. Це реалізовано через програму «Доступні ліки»;
- 6) **підвищення якості медичної освіти**: допуск до навчання у медичних вишах абітурієнтів, які набрали щонайменше 150 балів на ЗНО, а також поліпшення якості післядипломної та безперервної освіти. Тут відбулися зміни на краще: випускників медичних вузів направляють на інтернатуру за результатами іспитів, а не через домовленості з лікарнями. Ба більше, фінансування

інтернатури спрямовується до лікарень, а не до університетів, що стимулює лікарні якісно навчати молодих лікарів.

Загалом реформа охорони здоров'я створила правильні стимули для медичних працівників, керівників закладів охорони здоров'я, освітніх установ і пацієнтів. Через сильний опір системи не всі заплановані зміни були реалізовані, а з 2019 року уряд розвернув деякі реформи (наприклад, запровадження мінімальних зарплат для медпрацівників обмежило автономію медичних закладів). Попри це, позитивний вплив реформ на систему охорони здоров'я очевидний.

Рисунок 14.1. Реформи системи охорони здоров'я у 2015-2024 роках, дані Індексу реформ



Примітка. Кумулятивна оцінка — це сума оцінок подій. Оцінки подій отримані з опитувань експертів Індексу реформ

Реформи у 2014-2019 рр.

Окрім комплексної реформи системи охорони здоров'я, яку обговорюємо нижче, уряд у 2015 році реалізував ще дві важливі реформи. По-перше, реформував систему медичних закупівель (див. розділ 5). По-друге, [ліквідував](#) Державну службу України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням і [створив Центр](#) громадського здоров'я, який відповідає за протидію всім інфекційним

захворюванням, зокрема COVID-19. Центр також збирає статистичні дані у сфері охорони здоров'я.

Запровадження системи оплати за результатами

Основні принципи реформування охорони здоров'я були викладені в п'ятирічній Національній **стратегії** реформування охорони здоров'я України, що була опублікована у 2015 році. Стратегія описувала основні ідеї реформи: посилення первинної медичної допомоги, створення центральної закупівельної агенції, автономія медичних закладів, розвиток людського капіталу. Реформа 2017 року ґрунтувалася на цих ідеях.

У 2016 році уряд дерегулював деякі питання в галузі охорони здоров'я. Наприклад, **дозволив** усім медичним закладам проводити медичні огляди для водіїв (раніше це могли робити лише окремі установи, що штучно обмежувало пропозицію та підвищувало ціни на цю послугу). По-друге, **спростив** ліцензійні умови для банків пуповинної крові та інших людських клітин (наприклад, скасував вимогу щодо мінімальної площі таких установ у 500 м²), що уможливило вихід на цей ринок значно більшої кількості компаній.

По-третє, **спростив** доступ до ринку медичних послуг, зокрема, дозволив фізичним особам-підприємцям відкривати медичні заклади навіть якщо вони не мають медичної освіти (при цьому вони наймають на роботу лікарів). Водночас уряд зобов'язав надавачів медпослуг використовувати українські або міжнародні клінічні протоколи, затверджені Міністерством охорони здоров'я, а також надавати екстрену медичну допомогу постраждалим від нещасних випадків безкоштовно. По-четверте, медичним закладам **дозволили** надавати платні дистанційні послуги (це стало першим кроком до розвитку телемедицини).

По-п'яте, Міністерство охорони здоров'я **зобов'язало** лікарні розробити плани **скорочення** кількості лікарняних ліжок з 78 до 60 на 10 тисяч населення (на той час у країнах ЄС цей показник становив 52,8 ліжка на 10 тисяч осіб). Міністерство ухвалило таке рішення, оскільки парламент виступав проти впровадження повномасштабної реформи охорони здоров'я.

Нарешті, у 2017 році відповідні закони ухвалили, хоча й із певними компромісами. Наприклад, закон, який **уможливив** автономію медичних закладів (їхню трансформацію в державні та комунальні підприємства), водночас заборонив

закривати або приватизувати державні та комунальні медичні заклади (їх можна лише перепрофілювати, наприклад, у хоспіси).

Таблиця 14.1. Деякі показники системи охорони здоров'я України

	2014	2021	2023
Кількість лікарень	1312	1135	1022
Кількість лікарняних ліжок	277 793	228 120	215 308
Кількість лікарняних ліжок на 10 тис. осіб	78.5	55.6	52.5*
Центри надання первинної допомоги/поліклініки	1 834	1 994	1 944
Фельдшерсько-акушерські пункти	13 295	8 708	6 977
Кількість лікарів	159 969	143 887	133 237
Кількість медсестер/медбратів	346 191	261 255	229 368

*Джерело: дані Міністерства охорони здоров'я. Примітка: * це число розраховане на основі чисельності населення України на початок 2022 року. Наразі вона менша (точні дані не публікують), тож, імовірно, кількість лікарняних ліжок на 10 000 осіб сьогодні вища (але водночас і попит на них вищий). Кількість лікарень усе ще залишається завеликою: експерти, які впроваджували медичну реформу, вважають, що Україні вистачило б 500 лікарень. А вже згідно з офіційною статистикою, між 2014 і 2021 роками населення України скоротилося з 45 до 41 мільйона (у підконтрольних уряду районах наприкінці 2021 року воно становило близько 37 мільйонів). Тож кількість лікарів та медсестер на особу суттєво не зменшилася*

Закон про реформу системи [охорони здоров'я](#) здійснив революцію у фінансуванні медичних послуг. Він запровадив Програму медичних гарантій (ПМГ), яку адмініструє [створена](#) у 2018 році Національна служба здоров'я України (НСЗУ). НСЗУ виконує роль центрального закупівельника медичних послуг: вона укладає контракти із закладами охорони здоров'я та контролює якість наданих послуг, розробляє тарифи для ПМГ та управляє електронною системою охорони здоров'я [eHealth](#), яка пов'язує пацієнтів, [лікарів](#) та НСЗУ. ПМГ, яка охоплює всі види медичних послуг, впроваджувалася поступово: у 2017 році для [первинної](#), а з 2020 року для інших рівнів медичної допомоги (станом на 2019 рік понад 80% українців уклали декларації з сімейними лікарями). Закон також передбачав, що витрати на охорону здоров'я мають становити щонайменше 5% ВВП. Однак ця норма, як і багато подібних законодавчих норм, залишилася на папері.

У 2019 році уряд [реформував](#) систему екстреної медичної допомоги для підвищення рівня виживання пацієнтів. Працівники бригад швидкої допомоги мають отримати

щонайменше ступінь бакалавра з парамедицини (раніше вони могли бути медсестрами або фельдшерами без вищої освіти), а водії повинні пройти курси первинної медичної допомоги. Підвищення кваліфікації бригад екстреної допомоги мали завершити до кінця 2025 року, але через російське вторгнення, її, імовірно, завершать дещо пізніше. Втім на передовій екстрена допомога розвивається дуже швидко, часто у форматі волонтерських ініціатив.

Кращий доступ до лікарських засобів

З 2014 року уряд здійснив низку кроків для покращення доступу населення до лікарських засобів. Ця мета відповідає фокусу на **профілактику**: якщо люди отримують препарати для лікування своїх хронічних захворювань вчасно, ймовірність загострення хвороби знижується, що зменшує загальні витрати на охорону здоров'я. Ще однією метою реформи забезпечення ліками було зменшення корупції в медичних закупівлях. Насамперед задля цього уряд передав закупівлі ліків спочатку міжнародним організаціям, а згодом — централізованому агентству медичних закупівель (див. розділ 5).

У 2016 році уряд **запровадив** систему реімбурсації вартості інсуліну: пацієнти отримують інсулін в аптеках, а Міністерство охорони здоров'я компенсує його вартість. Ця реформа допомогла позбутися **31 тисячі** фіктивних пацієнтів (деякі лікарі отримували інсулін для розподілу серед пацієнтів, а тоді продавали його на тіньовому ринку). Того ж року парламент **спростив** імпорт генеричних лікарських засобів, а в наступні роки уряд спростив імпорт в Україну багатьох інших ліків. Наприклад, препарати, ліцензовані в ЄС, США, Канаді та Японії, можна ввозити без української ліцензії (див. розділ 6).

У 2017 році уряд започаткував програму «Доступні ліки», в рамках якої повністю або частково компенсує вартість низки препаратів для лікування хронічних захворювань, як-от астма, діабет і гіпертонія (станом на 2018 рік програма налічувала майже **250 лікарських засобів**). Того ж року уряд **запровадив** граничні ціни для державних закупівель лікарських засобів: обмежив максимальну націнку дистриб'юторів на рівні 10%, а максимальну націнку аптек на рівні 15%. У 2019 році ці обмеження **зняли**.

У 2019 році програму «Доступні ліки» **передали** в управління Національної служби здоров'я України. Електронні рецепти, виписані через систему eHealth, дають можливість пацієнтам купувати субсидовані ліки в будь-якій аптеці, яка підписала контракт із НСЗУ (наприкінці 2019 року близько третини всіх аптек мали такі контракти;

наприкінці 2023 року уряд [зобов'язав](#) усі лікарняні аптеки приєднатися до системи, а з 2025 року [всі аптеки](#) мають стати її учасниками). Уже в 2019 році стали помітними [перші результати](#) програми «Доступні ліки»: кількість викликів швидкої допомоги через астму зменшилася на 6%, а кількість пацієнтів із діабетом, які мали нормальний рівень цукру в крові, виросла на 6,5%.

Крім того, уряд [запровадив Національний перелік](#) основних лікарських засобів, який відповідає Базовому переліку основних лікарських засобів ВООЗ і використовується для покриття періодичних [призначень](#) та потреб пацієнтів. Надавачі медпослуг мають підтримувати на необхідному рівні запаси ліків, що входять до Національного переліку.

У 2019 році Міністерство охорони здоров'я відкрило [Сервісний центр](#), який співпрацює з дослідниками та виробниками лікарських засобів над спрощенням шляху, який проходять ліки від розробки до виходу на ринок. Центр працює як «єдине вікно» для фармацевтичних компаній, які хочуть зареєструвати препарати або проводити клінічні дослідження в Україні.

Реформи у 2019-2024 рр.

Протягом останніх п'яти років уряд продовжував реформи системи охорони здоров'я, розпочаті раніше, незважаючи на труднощі, з якими система зіткнулася під час пандемії COVID-19 і через повномасштабну війну. Другий етап реформування системи охорони здоров'я [розпочався](#) у квітні 2020 року, як і було заплановано. У 2022 році Україна [перейшла](#) від «радянської» трирівневої системи охорони здоров'я до європейської моделі, що поділяється на первинну, спеціалізовану, екстрену, реабілітаційну та паліативну допомогу.

Далі розглянемо організаційні питання, питання доступу до лікарських засобів, а також відповідь системи охорони здоров'я на нові виклики, зокрема розвиток екстреної медичної допомоги та реабілітацію поранених або іншим чином постраждалих від війни осіб.

Організаційні питання

Наприкінці 2019 року парламент спростив [правила](#) трансплантації. Новий закон усунув багато бюрократичних перепон: лікарям дозволили залучати колег для визначення смерті мозку у пацієнта, скасували ліцензування для лікарень, де здійснюється вилучення органів (хірурги, які проводять забір органів, більше не зобов'язані

проходити навчання з трансплантології). Створили центр трансплант-координації, який адмініструє Єдину державну інформаційну систему трансплантації, яка допомагає підібрати донорів для пацієнтів. У 2022 році уряд **зробив** трансплантації безкоштовними для пацієнтів та встановив правила надання згоди донора на трансплантацію.

У 2020 році законодавці звернули увагу на аспект охорони здоров'я, про який часто забувають, — **паліативну допомогу**. Міністерство охорони здоров'я розпочало формування у новостворених центрах паліативної допомоги мультидисциплінарних команд, до складу яких входять соціальні працівники, юристи, психологи та інші фахівці залежно від потреб пацієнтів. Паліативну допомогу можуть надавати як приватні, так і державні установи, що дає пацієнтам та їхнім сім'ям можливість вибору.

У липні 2020 року Міністерство охорони здоров'я визначило **процедуру** створення **госпітальних округів**. Однак їхнє фактичне формування стало можливим лише після завершення адміністративної реформи та об'єднання районів (див. розділ 2). Новий закон про госпітальні округи, **ухвалений** у 2022 році, **запроваджує** три рівні лікарень: загальні, надкластерні та кластерні. Ця система відповідає чинному поділу на районні, міські та обласні лікарні. Водночас, якщо уряд захоче, наприклад, створити більші кластери або визначити межі госпітальних округів незалежно від адміністративних кордонів областей, він матиме таку можливість.

Негативним аспектом закону про госпітальні округи є те, що він надав уряду юридичне право встановлювати мінімальні зарплати для медичного персоналу — таке рішення уряд ухвалив у **січні 2022** року. Встановлення мінімальних зарплат підважує один із ключових принципів медреформи — що кращі фахівці мають отримувати вищу зарплату.

Наприкінці 2021 року державним медичним закладам **дозволили** трансформуватися у державні неприбуткові підприємства аналогічно до того, як комунальні заклади перетворили на комунальні підприємства у 2017—2021 роках. А наприкінці 2023 року уряд **зобов'язав** спеціалізовані лікарні створити наглядові ради, до складу яких повинні входити щонайменше 50% представників громадянського суспільства. Теоретично це має покращити управління лікарнями, проте реальні результати відрізнятимуться для кожного конкретного випадку.

Цей самий закон **розширив** покриття електронної системи охорони здоров'я на всі медичні **заклади**, як державні, так і приватні. У свою чергу уряд спрямував додаткові ресурси на розвиток системи eHealth, щоб додати до неї такі функції, як моніторинг

громадського здоров'я, управління біологічними матеріалами (зокрема компонентами крові) та розрахунки з бюджетом. З липня 2024 року пацієнти можуть отримати доступ до системи eHealth та своїх медичних даних через електронні [кабінети](#) в застосунку Дія.

З жовтня 2023 року Національна служба здоров'я запроваджує автоматичний [моніторинг](#) медичних закладів задля забезпечення якості послуг. Автоматичний моніторинг передбачає аналіз даних та ідентифікацію ризиків, тоді як фактичний контроль передбачає перевірку документів і виїзні інспекції. Медичні заклади матимуть можливість оскаржити результати перевірок.

Наприкінці 2024 року медзакладам та ФОПам [дозволили](#) укладати трирічні контракти з НСЗУ, що дозволить їм краще планувати інвестиції, наприклад, у нове обладнання.

Вплив війни на систему охорони здоров'я

Війна значно впливає на систему надання медичних послуг, оскільки Росія методично використовує бомбардування лікарень як частину своєї терористичної тактики (наприклад, улітку 2024 року вона атакувала [Охматдит](#)). З лютого 2022 року Росія зруйнувала понад 200 медичних закладів і пошкодила понад 1600, переважно [на сході та в центрі](#) України. Деякі лікарні були змушені евакуюватися або об'єднатися з іншими.

Щоб забезпечити стабільне фінансування медичних закладів, з 25 лютого 2022 року уряд тимчасово відмовився від моделі оплати за надані послуги та почав виплачувати лікарням щомісячно 1/12 їхнього бюджету за 2021 рік. Улітку 2022 року цей механізм фінансування залишився лише для лікарень, розташованих поблизу лінії фронту або на тимчасово окупованих територіях (протягом 2022 року уряд продовжував фінансувати заклади на окупованих територіях, оскільки деякі лікарі залишилися там зі своїми пацієнтами).

У 2022 році уряд додав до Програми медичних гарантій два нові пакети послуг: [супровід](#) осіб із психічними розладами на первинному рівні медичної допомоги та [реабілітаційну](#) допомогу в стаціонарних умовах. Для людей, які потребують реабілітації, уряд [спростив](#) процедуру отримання необхідного обладнання, як-от крісла колісні чи милиці. Крім того, уряд оптимізував процедури отримання первинної медичної допомоги та призначення ліків: оскільки в Україні налічується майже 5 мільйонів внутрішньо переміщених осіб, українцям дозволили звертатися до найближчого сімейного лікаря без необхідності підписувати з ним декларацію.

У 2023—2024 роках уряд продовжив вирішувати проблеми, які створила для української системи охорони здоров'я війна. По-перше, він дозволив [ввезення донорської крові](#) для переливання та [спростив](#) адміністративні процедури для донорства крові за допомогою електронної системи «єКров» (раніше, у липні 2020 року, парламент [ухвалив](#) рішення про те, що експорт крові та її компонентів дозволено лише за умови повного забезпечення потреб українців). Система «єКров» дасть змогу моніторити наявні запаси крові для переливання та потребу в ній.

По-друге, уряд запустив програму збору та зберігання [статевих клітин](#) українських захисників і захисниць, а також встановив правила для [біобанків](#) — установ, які збиратимуть і зберігатимуть зразки тканин, крові та ДНК для медичних досліджень, а також з метою ідентифікації загиблих або зниклих безвісти. Постанова уряду передбачає захист прав пацієнтів та регламентує доступ наукових установ до біологічної інформації.

По-третє, уряд зробив низку кроків для розвитку [інфраструктури телемедицини](#), що має [покращити](#) доступ до медичних послуг. Тепер телемедицину можна використовувати для [реабілітаційних послуг](#). Бригади [екстреної](#) медичної допомоги також зможуть [отримувати](#) дистанційні консультації від фахівців, що особливо корисно для прифронтових районів.

Крім того, у 2023 році уряд [розробив](#) структуру медицини катастроф, пристосовану для вирішення спричинених війною викликів, на основі досвіду, накопиченого з 2022 року. Передбачено шість типів бригад екстреної допомоги, які надаватимуть допомогу залежно від потреб та характеру катастроф. Планується, що ці бригади отримають сертифікати ВООЗ і в майбутньому зможуть допомагати іншим країнам.

Кілька змін, впроваджених у 2023 році, стосуються реабілітації поранених. Відтепер до складу мультидисциплінарних реабілітаційних команд мають [входити](#) психологи і [соціальні працівники](#), а реабілітаційні заклади повинні розробляти індивідуальні реабілітаційні плани для кожного пацієнта. Крім того, фахівці з реабілітації, які не є медичними працівниками (наприклад, фізіотерапевти, ерготерапевти, протезисти тощо), а також спеціалізовані реабілітаційні заклади, зможуть отримувати ліцензії, що має сприяти виходу цього сектора з тіні. Мультидисциплінарні реабілітаційні команди також отримали право ухвалювати [рішення](#) про необхідність протезування (раніше це було компетенцією забюрократизованих та корумпованих медико-соціальних

експертних комісій). У більшості випадків виготовлення та обслуговування протезів фінансуватиме держава.

У березні 2024 року парламент ухвалив закон про [організацію](#) медичного забезпечення Збройних Сил України. Відповідно до цього закону, Міністерство оборони разом із Міністерством охорони здоров'я затверджуватимуть і впроваджуватимуть протоколи і стандарти медичного забезпечення та медпрепаратів, узгоджені зі стандартами НАТО.

Восени 2024 року, після корупційних скандалів у медико-соціальних експертних комісіях (МСЕК) та на основі [дослідження](#) НАЗК, уряд ліквідував МСЕК і загалом [змінив парадигму](#) виконання їхніх функцій. Тепер замість визначення ступеню інвалідності експертні команди проводитимуть оцінку функціональності особи. Такий підхід дозволить краще визначати індивідуальні потреби пацієнта й рівень підтримки, необхідний йому для повернення до активного життя. Експертні команди можна буде сформувати у будь-якій із 300 спеціалізованих лікарень залежно від потреб пацієнта. Пацієнти отримають право вести запис зустрічей експертних команд і оскаржувати їхні рішення. Завдяки цифровізації процес стане швидшим і набагато прозорішим: сімейні лікарі зможуть направляти пацієнтів до експертних команд через електронну систему, а в деяких випадках засідання експертних команд можна буде проводити онлайн.

Освіта працівників сфери охорони здоров'я

З 1 січня 2024 року керівники закладів охорони здоров'я почали пропонувати [медпрацівникам](#) можливість [безперервної професійної освіти](#). Основні зміни стосуються обов'язкового професійного розвитку медсестер і фахівців з реабілітації, а також впровадження електронної системи для безперервного професійного розвитку.

Водночас уряд [започаткував](#) експериментальний проєкт із навчання фахівців з реабілітації за системою дуальної освіти. Метою проєкту є підготовка більш кваліфікованих медичних спеціалістів із практичними навичками, які зможуть працювати у реабілітаційних відділеннях лікарень. Практичні заняття займатимуть приблизно 45-60% навчального часу. Сьогодні в експерименті беруть участь чотири університети, а за два роки, в разі успіху, проєкт буде масштабований на всю країну.

У середині 2024 року Міністерство охорони здоров'я розпочало [впровадження](#) лікарської резидентури. Це етап післядипломної медичної освіти після закінчення

інтернатури, під час якого лікарі набувають високоспеціалізованих професійних компетенцій, необхідних для самостійної практики. Перші лікарі-резиденти завершать навчання у 2027 році. Цей крок інтегрує українську медичну освіту в європейський освітній та медичний простір.

Доступ до ліків

Наприкінці 2021 року парламент **спростив** державну реєстрацію лікарських засобів, вакцин та інших медикаментів під час надзвичайних станів або карантину. Нова процедура передбачає, що в разі надзвичайної ситуації лікарський засіб може бути зареєстрований без повного пакета даних щодо його ефективності та безпеки, якщо (1) існують дані про успішні доклінічні або клінічні випробування, проведені під наглядом відповідних державних органів; (2) відомі переваги препарату перевищують відомі ризики або побічні ефекти; (3) відсутні альтернативні методи лікування.

На початку 2021 року уряд **дозволив** укладати договори керованого доступу на фармацевтичному ринку. У межах цього механізму держава зможе закуповувати дороговартісні ліки для рідкісних або орфанних захворювань через конфіденційні угоди з виробниками. Цей механізм застосовують низка країн ЄС.

У квітні 2022 року уряд **визначив умови**, за яких українці з тяжкими захворюваннями можуть отримати експериментальні ліки. Пацієнти зможуть отримати незареєстровані препарати, які пройшли щонайменше першу фазу клінічних випробувань у США, Європейській економічній зоні, Австралії, Канаді, Японії, Великій Британії, Ізраїлі або Швейцарії, а також якщо існує достатньо доказів щодо їхньої користі та ризиків.

У жовтні 2022 року парламент заборонив **продаж ліків** без рецепта. Заборона впроваджується поступово — спочатку для психотропних препаратів (зокрема, **медичного канабісу**) та антибіотиків. Повністю вона набуде чинності через три місяці після скасування воєнного стану. Контроль за її виконанням здійснюватиметься через електронні рецепти, які поступово замінюють паперові. Того ж року парламент ухвалив комплексний закон **про лікарські засоби**, який визначає «шлях» ліків від лабораторій розробників до споживачів. Закон гармонізує українське регулювання виробництва, реєстрації та продажу ліків із нормами ЄС. Він набуде чинності через 30 місяців після скасування воєнного стану.

У травні 2024 року уряд **змінив** процедуру внесення лікарських засобів до Національного переліку лікарських засобів: препарати можуть бути внесені до цього

переліку без додаткової експертизи, якщо вони входять до Базового переліку основних лікарських засобів ВООЗ, а їхні активні речовини зареєстровані в Україні, і їх виробляють щонайменше чотири компанії. Національний перелік лікарських засобів містить препарати з доведеною ефективністю, вартість яких може бути відшкодована державою. Це зробить ліки більш доступними.

Профілактика

У вересні 2022 року парламент ухвалив рамковий закон про систему громадського [здоров'я](#). Цей закон продовжує реформу громадського здоров'я та запроваджує регіональні підрозділи Центру громадського здоров'я, створеного у 2015 році.

У січні 2022 року парламент [заборонив](#) рекламу електронних сигарет і зобов'язав виробників збільшити площу попереджень про шкоду для здоров'я на упаковках тютюнових виробів з 50% до 65% площі пачки. Ці зміни відповідають [національному плану](#) зниження рівня неінфекційних захворювань.

У січні 2023 року парламент [погодив](#) процедури діагностики та лікування ВІЛ/СНІД відповідно до міжнародних стандартів та рекомендацій ВООЗ. Новий закон узгоджується з глобальною метою «95-95-95» (до 2030 року 95% людей, які живуть із ВІЛ, мають знати про свій діагноз, 95% із них мають отримувати лікування, і в 95% таких пацієнтів вірусне навантаження не має визначатися).

У серпні 2023 року парламент ухвалив закон про протидію [туберкульозу](#) в Україні. Закон визначає, що НСЗУ має закуповувати протитуберкульозні препарати та розподіляти їх серед надавачів медичних послуг. Також передбачається створення трирівневої системи лабораторій для тестування на туберкульоз, де Центральна референс-лабораторія відповідатиме за зовнішній контроль якості. Закон забороняє продаж протитуберкульозних препаратів в аптеках без рецепта.

Наприкінці 2023 року парламент ухвалив [закон](#) про раннє виявлення захворювань. Медичні заклади зможуть укласти контракти з Національною службою здоров'я України на надання послуг раннього втручання, зокрема тестування дітей до 4 років на генетичні або рідкісні захворювання та подальше лікування. Цю програму впроваджують, оскільки лікування хвороб у ранньому віці може запобігти розвитку інвалідності. Медичні заклади вже здійснюють неонатальний скринінг, який дає змогу виявити 21 рідкісне генетичне захворювання протягом перших 72 годин життя немовляти. З моменту запуску розширеної програми неонатального скринінгу було

підтверджено близько 250 випадків орфанних захворювань, зокрема 24 випадки спінальної м'язової атрофії.

Подальші реформи

За останнє десятиліття фундаментальні реформи, впровадження яких постійно підтримували міжнародні організації, значно модернізували українську систему охорони здоров'я, залишивши далеко позаду її радянське минуле. Система охорони здоров'я, характерними **рисами** якої колись були корупція та неякісні медичні послуги, суттєво змінилася. Міністерство охорони здоров'я докладає **значних зусиль** для підвищення рівня задоволеності пацієнтів, зосереджує увагу на зниженні вартості медичних послуг для кінцевого споживача та підвищенні надійності сімейних лікарів.

Однак деякі проблеми залишаються невирішеними, як-от неформальні платежі пацієнтів та надмірна кількість лікарень. Війна створила додаткові виклики для системи охорони здоров'я (підвищену потребу в реабілітаційних послугах, дефіцит лікарів, руйнування медичних установ), які необхідно вирішувати. Тому сьогодні ще важливіше ефективно використовувати обмежені ресурси, які Україна може спрямувати на охорону здоров'я. Стратегія розвитку системи охорони здоров'я **до 2030 року** визначає такі пріоритети:

- підвищення якості управління у сфері охорони здоров'я: розвиток спроможності Національної служби здоров'я України, впровадження наглядових рад у медичних закладах, розвиток професійного самоврядування медичних працівників;
- зменшення рівня неформальних платежів і випадків катастрофічних витрат на лікування;
- професійний розвиток медичних працівників;
- залучення населення та місцевої влади: здоров'я людей значною мірою залежить від навколишнього середовища — від чистого повітря та води до правильної організації дорожнього руху. Тому покращення здоров'я потребує узгоджених зусиль як органів влади, так і громадян.

Ці стратегічні пріоритети значною мірою відповідають рекомендаціям, що викладені у книзі про **відбудову** України. Зокрема, це:

- чітке визначення програми медичних гарантій: і пацієнти, і медичні заклади мають знати напевно, які послуги держава оплачує, а які — ні;

- розвиток спроможності НСЗУ та запровадження ключових показників ефективності (KPI) як для самої служби, так і для медичних закладів;
- цифровізація охорони здоров'я та розвиток телемедицини;
- розширення повноважень **медсестер**: вони можуть виконувати багато функцій, які наразі виконують лікарі, особливо в невеликих чи віддалених громадах;
- підвищення якості освіти лікарів як у медичних вузах, так і післядипломної;
- запровадження індивідуального ліцензування лікарів та медсестер, що підвищить їхній вплив на управлінські рішення в медичних закладах;
- розроблення генерального плану лікарняної мережі з чітким розподілом функцій між різними типами медичних установ. Це потрібно робити у співпраці з регіональною владою, оскільки вона відповідає за транспортну інфраструктуру.

Крім того, у відповідь на виклики воєнного часу Україна й надалі розвиватиме систему надання реабілітаційних послуг і підтримки ментального здоров'я.

15/РЕФОРМИ У СФЕРАХ КУЛЬТУРИ ТА МЕДІА

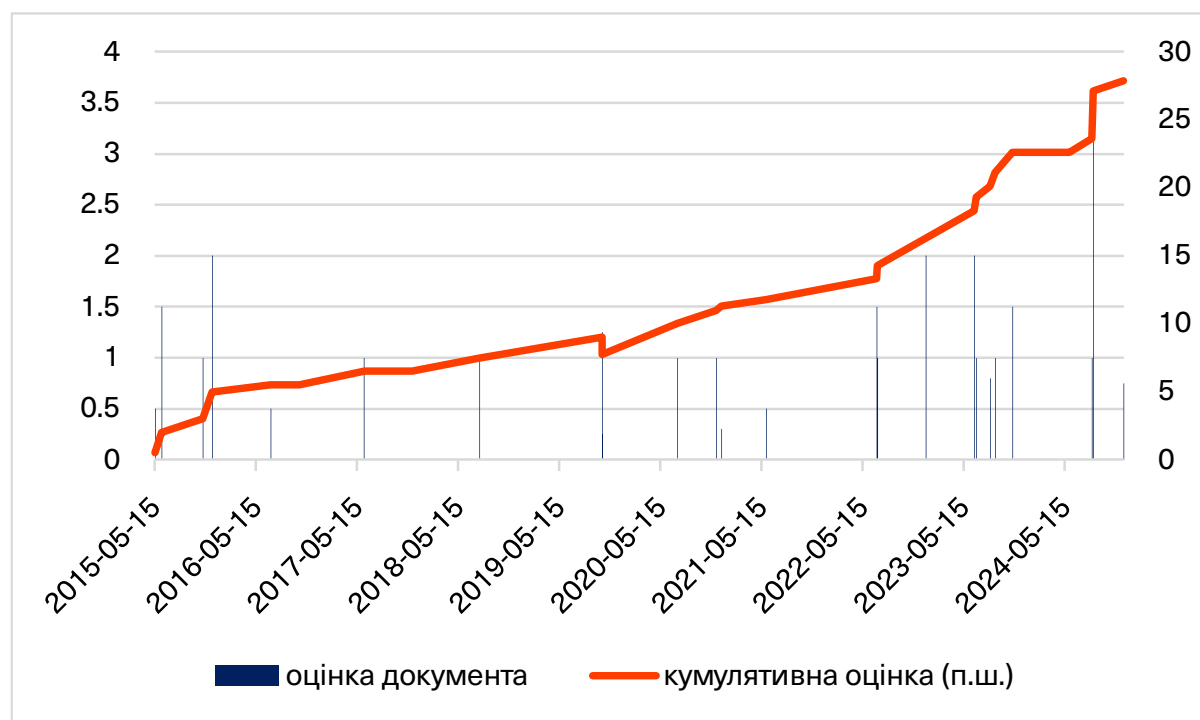
На жаль, лише з початком повномасштабного російського вторгнення українське суспільство усвідомило значення культури, а влада почала впроваджувати політики з відмежування українського культурного та медійного простору від російського. Подібні політики, впроваджені раніше (наприклад, квотування української мови на радіо й ТБ), стикалися зі значною протидією проросійських політичних сил і гравців ринку. Втім, фінансування культури [залишається](#) на низькому рівні. І якщо сьогодні для цього є об'єктивні причини, то раніше фінансування культурної галузі «за залишковим принципом» було зумовлене загальним ставленням у душі «какая різниця». Справді, за відсутності державної підтримки вигідніше було знімати серіали й записувати пісні російською мовою, завозити російські книжки, а не видавати власні тощо, оскільки російськомовний ринок набагато більший від українського.

Найбільш значними змінами в культурній сфері стали закони про декомунізацію, поступове обмеження використання російської мови та російськомовного продукту в публічному просторі, зміна моделі фінансування культури (зокрема створення Українського культурного фонду).

Український медіаринок був і залишається викривленим, тому що в нашій країні ЗМІ переважно так і не стали бізнесом. Адже за присутності ЗМІ, які є безкоштовними для споживачів і водночас утримують низькі ціни на рекламу, оскільки головне джерело їхніх доходів — це дотації від олігархів, незалежним медіа дуже складно забезпечити собі достатнє фінансування як від рекламодавців, так і від читачів. Новий закон «Про медіа» мав змінити ситуацію, але наразі найбільш масовий медіаактив — телебачення — монополізований державою. З іншого боку, аудиторія все більше переходить до соцмереж, тому майбутнє медіаринку туманне. Якщо гравцям ринку та державі

вдасться прищепити споживачам культуру поваги до авторських прав та розуміння необхідності платити за контент, можна сподіватися на краще.

Рисунок 15.1. Реформи у галузях культури та медіа в 2015-2024 роках, дані Індексу реформ



Примітка. Кумулятивна оцінка — це сума оцінок подій. Оцінки подій отримані з опитувань експертів Індексу реформ

2014-2019 роки

Одним із перших етапів реформування культурної політики стало ухвалення у 2015 році низки законів, спрямованих на декомунізацію та деколонізацію. Це закони [про засудження тоталітарних режимів](#), про [увічнення](#) перемоги над нацизмом, про [вшанування](#) пам'яті борців за незалежність та про [доступ](#) до [архівів](#).

Ці закони стали правовою основою для перейменування вулиць, демонтажу пам'ятників радянського періоду та заборони символіки тоталітарних режимів (прапори, герби СРСР, УРСР, інших комуністичних країн і нацистської Німеччини). Проте в багатьох містах і селах активна декомунізація розпочалася лише з весни 2022 року, а до того виконання цих законів саботувала місцева влада за підтримки деяких політиків центрального рівня.

Не менш важливим, хоча й менш медійним, наслідком ухвалення цих законів стало відкриття [архівів СБУ](#) за період радянської окупації України. Незважаючи на те, що частину архівів радянська влада знищила чи вивезла до Москви у 1991 році, ці архіви залишаються надзвичайно цінним джерелом інформації для істориків з України та інших держав.

Ще одним важливим процесом була державна підтримка функціонування української мови в усіх сферах життя. Після невдалої спроби у 2014 році скасувати «закон Ківалова-Колесніченка», який фактично виштовхнув українську мову на узбіччя суспільного життя, уряд і парламент поступово впроваджували заходи для розвитку мови. У 2016 році уряд запровадив «[мовні квоти](#)»: мінімум 35% україномовного продукту на радіо та 50% із поступовим збільшенням до 60% на телебаченні. У 2017 році квоти [підняли](#) до 75% на загальнонаціональних телеканалах і до 60% на місцевих. Нарешті, у 2019 році Верховна Рада ухвалила [закон](#) про підтримку функціонування української мови як державної, який поступово запроваджує обов'язковість використання української мови у різних сферах життя. У 2020 році уряд призначив мовного омбудсмена й створив його секретаріат.

Багато політиків і лідерів думок виступали проти як мовних квот, так і окремих положень нового закону про мову — зокрема запровадження її як стандартної мови обслуговування. Їхня аргументація часто зводилася до «ринкових» аргументів про те, що попит на україномовний продукт має створити пропозицію (тому підтримувати україномовний продукт не потрібно). Проте, зважаючи на значно більший розмір російського ринку та агресивне просування Росією свого культурного продукту, така аргументація видається наївною. За таких умов «вільна конкуренція» може призвести лише до поступового витіснення українського. На жаль, багато необхідних кроків у сфері захисту нашого культурного простору були зроблені лише у 2022-2024 роках, про що ми розповідаємо далі.

З 2014 року Держкіно почало забороняти російські фільми, що містять пропаганду або до створення яких причетні люди, які підтримали російську агресію проти України, а Національна рада з питань телебачення та радіомовлення — відповідно російські телепрограми, серіали тощо. На жаль, багато серіалів і телепрограм, створених в Україні, де-факто просуvalи російські наративи й занурювали українців у спільний із Росією культурний простір.

У 2018 році уряд **створив** Український культурний фонд (УКФ), який розпочав грантове фінансування культури, орієнтуючись не на процес, а на результат, тобто створення певного культурного продукту — книги, фільму, виставки, музичного альбому тощо. На сайті Фонду можна побачити всі підтримані **проекти** разом із сумами витрат на них та досягнутими результатами. Це значна зміна порівняно з «традиційними» моделями фінансування культури, тобто виділенням коштів на роботу певних культурних інституцій незалежно від того, наскільки якісним та актуальним є їхній продукт. Втім, робота фонду не була безхмарною, про що розповідаємо далі.

2017 року парламент **продовжив** до 1 січня 2021 року податкові пільги для кінопрокату, зокрема звільнення від ПДВ прокату українських фільмів та іноземних фільмів, дубльованих українською мовою. Згодом ці пільги продовжили до початку 2025 року й, імовірно, продовжать і далі.

У сфері медіа перші помітні зміни відбулися в 2015 році, коли ВР ухвалила два закони, що мали полегшити роботу журналістам: про **доступ** до комітетів ВР та про **посилення** відповідальності за перешкоджання діяльності журналістів. Попри це, Національна спілка журналістів щороку **фіксувала** десятки нападів на журналістів, а представники влади користувалися такими приводами, як пандемія та війна, щоб обмежити доступ до інформації.

2019-2024

У 2019 році новий парламент **надав** місцевим радам право підтримувати кіновиробництво на своїй території, а уряд запровадив іще **низку** змін у підтримці кіновиробників: спрямував державну підтримку виробництва фільмів через Держкіно, а не через УКФ, уможливив відшкодування чверті витрат для іноземних кіновиробників, які зніматимуть в Україні (до цього отримати відшкодування могли як іноземні, так і українські виробники, тому це регулювання стало дискримінаційним стосовно наших виробників). Втім, державне фінансування кіновиробництва за останні 5 років поступово скорочувалося (рис. 15.2), що може призвести до значного **скорочення** українського кіновиробництва уже в найближчому майбутньому.

Наприкінці 2019 року Україна приєдналась до Європейського фонду підтримки спільного виробництва та розповсюдження фільмів EURIMAGES, що дасть змогу нашим кіномитцям простіше знаходити закордонних партнерів для зйомок.

У 2021 році уряд запровадив поняття «[культурна послуга](#)» та «базовий набір культурних послуг» і водночас [передав](#) заклади культури від районів до громад у рамках децентралізації. Уряд сподівається, що «найближчі до людей» заклади культури фінансуватимуть громади. Проте не всі з них у змозі це робити, зокрема навряд чи з цим викликом впораються сільські громади. На виконання цього закону в 2024 році Мінкульт за підтримки міжнародних організацій [розпочав](#) у Вінницькій і Київській областях пілотний проєкт зі створення Реєстру базової мережі закладів культури. Завдяки реєстру можна буде побачити, які області чи громади забезпечені закладами культури, а які потребують державної підтримки для цього.

Рисунок 15.2. Державна підтримка кіновиробництва



Джерело: звіти Держкіно ([2018](#), [2020](#), [2021](#), [2022](#), [2023](#)). Примітка: з початком повномасштабного вторгнення кошти з підтримки кіно були передані на оборону. Держкіно прозвітувало, що станом на кінець 2023 року було укладено 103 договори про створення фільмів. Однак, чи розпочалося створення цих фільмів, невідомо

Пандемія COVID-19 стала великим ударом для культури, оскільки багато культурних закладів та заходів передбачають присутність великої кількості людей. Тому влітку 2020 року уряд вирішив [підтримати](#) креативні індустрії, дозволивши УКФ надавати не лише проєкту, а й інституційну підтримку представникам цих галузей. Цей закон також розширив державну підтримку книговидання (перекладів, написання літературних творів, розповсюдження книжок тощо). У грудні цього ж року уряд затвердив [перелік](#)

платних послуг, які можуть надавати заклади культури, а парламент [надав](#) креативним галузям податкові пільги, що мало покращити фінансове становище культурних установ.

На жаль, поруч із корисними ініціативами влада займалася руйнуванням інституцій, які довели свою ефективність і спроможність працювати по-новому. Показовими в цьому плані є ситуація з Українським культурним фондом і Довженко-центром. У 2021 році першу керівницю УКФ [звинуватили](#) у нецільовому використанні коштів, проте довести це звинувачення не змогли, а діячі культури подали до Державного бюро розслідувань [заяву](#) про необґрунтованість цієї справи.

У 2021 році до УКФ обрали нову наглядову раду. До її діяльності майже одразу виникли [запитання](#) у зв'язку з розподілом грантів, оскільки рада почала переглядати результати конкурсів і відмовляти у фінансуванні переможцям, натомість підтримуючи проекти, що програли. Через це низка культурних інституцій [закликали](#) уряд розпустити раду. Незважаючи на це, рада відпрацювала законодавчо визначений трирічний термін. Під час виборів нової наглядової ради УКФ у 2024 році громадськість пильно стежила за процесом, і тому загалом [задоволена](#) результатом. Наприкінці 2024 року Наглядова рада обрала на конкурс директорку Фонду.

З 2015 року [Довженко-центр](#) (установа, що зберігає, досліджує та популяризує національну кіноспадщину й управляє унікальним кіноархівом) пережив значну трансформацію: він не лише став потужним просвітницьким центром і місцем проведення актуальних культурних заходів, а й почав приносити більше доходів. Проте у серпні 2022 року Довженко-центр передали Держкіно, яке видало наказ про «реорганізацію» центру, що передбачала передачу його архіву іншій установі та виселення центру з його приміщень. Незважаючи на [протести](#) культурної [спільноти](#) й громадян та на міжнародний розголос, Держкіно не призначило директором Довженко-центру Олену Гончарук, яка двічі виграла конкурс (зараз вона працює в статусі в.о.). Влітку 2023 року Держкіно скасувало свій наказ, тож наразі реорганізацію центру [припинено](#), проте немає гарантій, що її не спробують поновити.

Після повномасштабного вторгнення парламент [заборонив](#) публічне виконання російської музики (й водночас дозволив УКФ підтримувати національний музичний продукт) і [завезення](#) книжкової продукції з Росії та Білорусі. Тому, незважаючи на війну, діяльність українських видавництв [пожвавилася](#), а кількість [книгарень](#) зростає.

Дослідження Українського інституту книги свідчить, що українці стали більше читати, й значно виросла кількість людей, які читають україномовні книжки.

Рисунок 15.3А. Кількість виданих книг та брошур, друк. од., за мовами

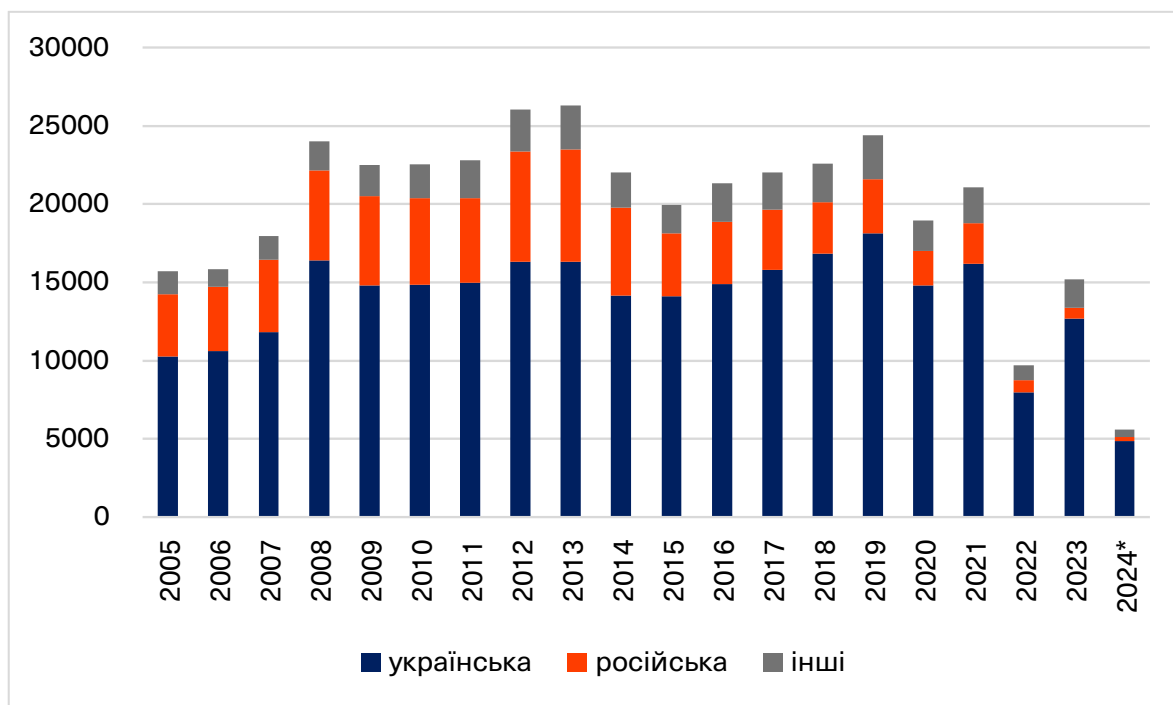
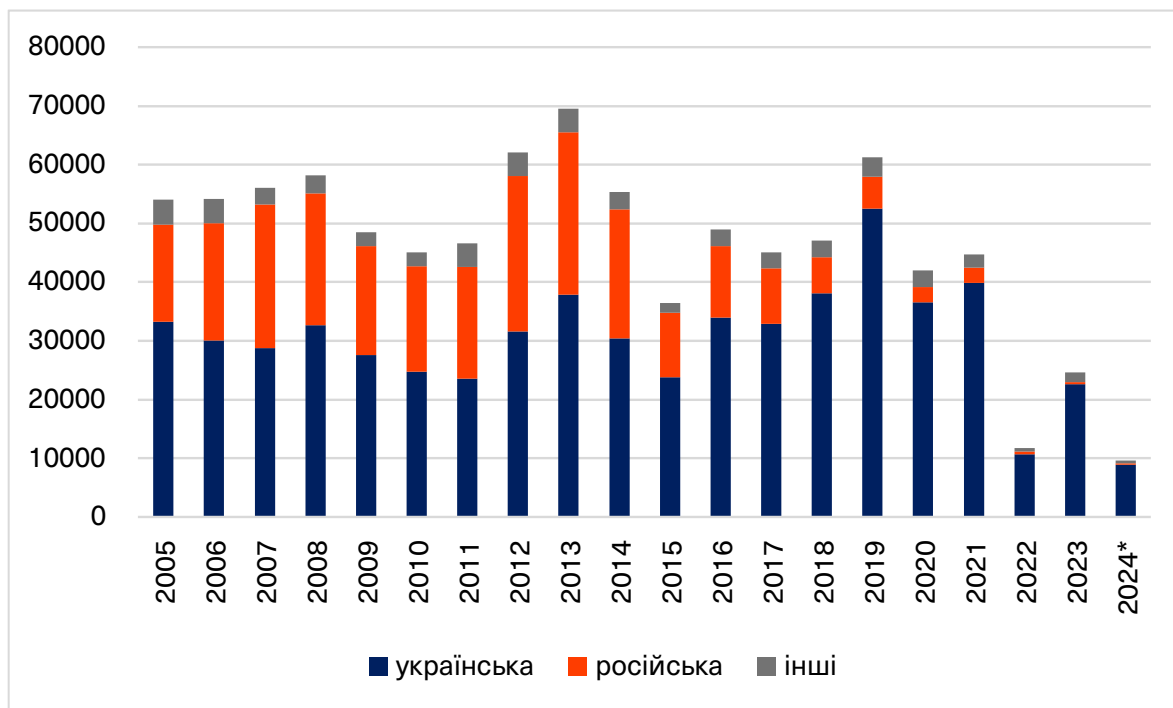


Рисунок 15.3В. Річний наклад книг та брошур, тис. прим., за мовами



Джерело: [Книжкова палата України](#), *дані 2024 року — за I півріччя, за повний 2024 рік дані про публікації російською мовою Книжкова палата не опублікувала

Рисунок 15.4А. Річний наклад періодичних видань (окрім газет), тис. примірників, за мовами

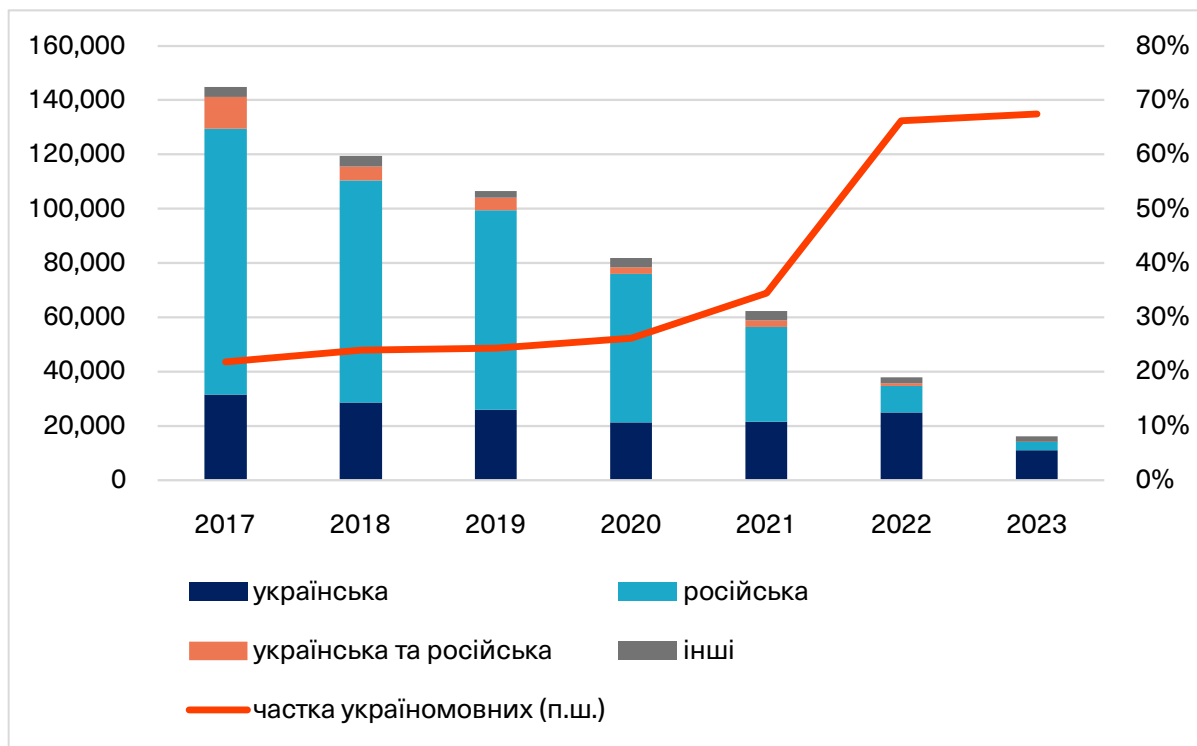
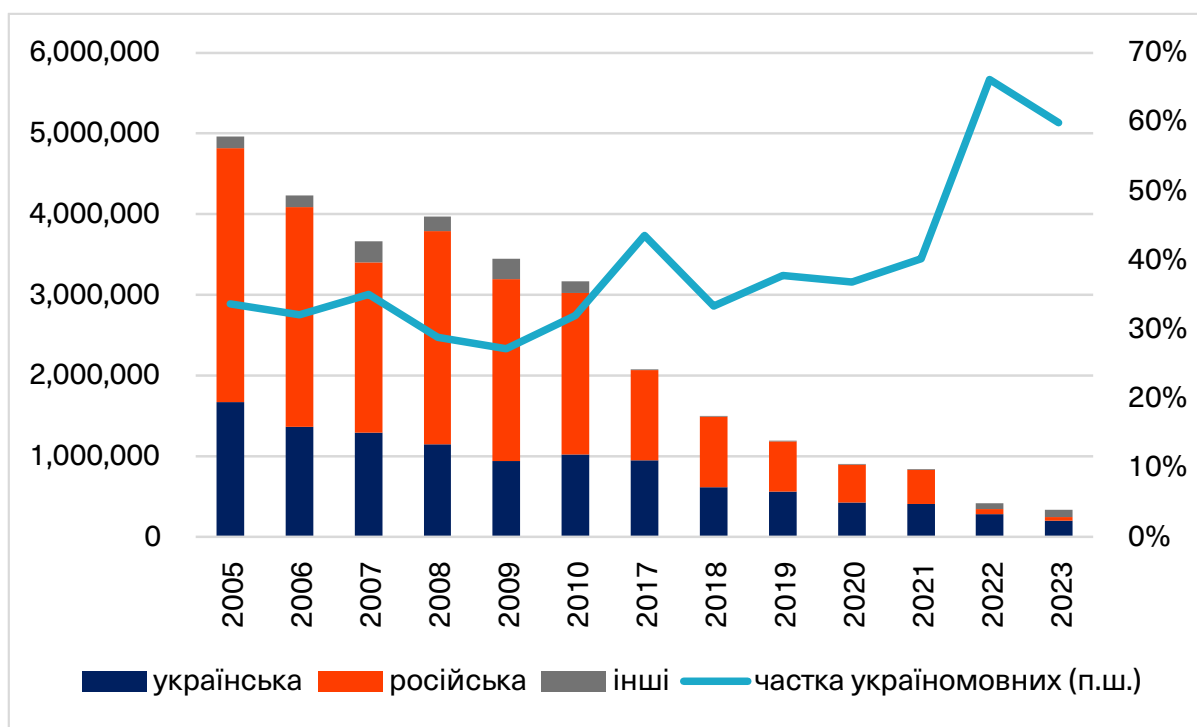


Рисунок 15.4В. Річний наклад газет, тис. примірників, за мовами



Джерело: Книжкова палата України

З 2022 року Росія зруйнувала понад 2000 культурних закладів та майже 1000 пам'яток культури, пограбувала українські архіви й музеї. Постраждала культурна сфера й від скорочення фінансування, а також від того, що багато артистів приєдналися до війська або виїхали за кордон. Навіть далеко від лінії фронту культурні заклади часто не можуть повноцінно працювати: музеї — через те, що евакуювали або сховали частину колекції, театри — через повітряні тривоги та ін.

Водночас відбувся сплеск інтересу до української культури як всередині країни, так і за кордоном. А державні органи почали робити те, що мали зробити вже давно — створювати електронний каталог музейних скарбів, наповнювати електронні реєстри культурної спадщини (наприклад, $\frac{3}{4}$ об'єктів нематеріальної культурної спадщини додали до переліку вже після повномасштабного вторгнення). Крім того, у зв'язку з війною Міністерство культури склало «червоний список» загрозованих культурних цінностей, а УКФ запровадив грантові програми й стипендії для відновлення культурно-мистецької діяльності та для проектів з підтримки людей, які постраждали від війни.

У сфері медіа найбільшою зміною за цей час став новий закон «Про медіа», який наближає українське регулювання цієї сфери до європейського. Закон підвищив прозорість структури власності медіа та вніс до правового поля онлайн-ЗМІ. Він розширив повноваження регулятора (Національної ради з питань телебачення та радіомовлення), зокрема дозволив їй накладати санкції на порушників законодавства, але водночас збільшив вагу галузевих громадських організацій в ухваленні рішень. Згідно із законом, представники громадських організацій та місцевих творчих спілок журналістів входять до складу наглядових рад регіональних медіа, і їх має бути на одну особу більше, ніж представників місцевої влади. Кожне медіа, громадська організація або творча спілка може висунути одну людину на посаду члена Нацради з питань телебачення та радіомовлення.

Ще одним кроком із запровадження європейських норм у медіасфері стали зміни до закону «Про рекламу». Ці зміни посилили заборону дискримінації в рекламі: за підбурювання до дискримінації та розпалювання ненависті на основі етнічного походження, релігії, статі, сексуальної орієнтації та інших ознак запроваджено штрафи в розмірі 10% ліцензійного збору для тих, хто має ліцензію, або від 5 до 40 мінімальних зарплат на день вчинення порушення для суб'єктів у сфері медіа. Також посилено обмеження на рекламу алкоголю (для алкогольних брендів, на відміну від тютюнових, дозволено спонсорство, зокрема і спонсорство медіа, але закон визначає низку обмежень до реклами: не показувати споживання спиртного, не повідомляти, що

алкоголь може вирішити особисті проблеми чи сприяти успіху тощо), спрощено переривання рекламою фільмів та запроваджено обов'язковість маркування реклами в соцмережах.

Крім того, закон надав право Мінекономіки боротися з порушеннями прав інтелектуальної власності в рекламі. Трохи згодом парламент [дозволив](#) рекламу мовами національних меншин (окрім російської) у місцях компактного проживання цих спільнот.

Деталі законодавчих змін у сфері культури та медіа протягом перших півроку після повномасштабного вторгнення можна дізнатися в нашому [огляді](#).

Дуже важливою зміною стало [ухвалення](#) закону про заборону релігійних організацій, пов'язаних із Росією. Втім, застосування цього закону на практиці доволі складне, оскільки Україна має залишатися у правовому полі, незважаючи на те, що РПЦ відкрито підтримує російську агресію та поширює російську пропаганду.

Що далі?

Багато років як уряд, так і суспільство не приділяли великої уваги культурній сфері, вважаючи її скоріше «віньєткою», аніж наріжним каменем національної ідентичності. Водночас Росія вкладала чималі кошти в утримання українців у спільному культурному просторі, щоб зміцнювати міф про «один народ».

На міжнародній арені ситуація ще гірша: російська культура давно має статус «великої», тоді як про українську культуру мало хто знав до 2022 року. Це [створило](#) в західних суспільствах проросійське упередження, що [призвело](#), наприклад, до практично одностайних прогнозів експертів про те, що Україна впаде за кілька днів, а отже, не варто надавати їй озброєння. Ситуація потроху змінюється, але Україні ще потрібно багато надолужувати.

Зрозуміло, що фінансових ресурсів у держави не вистачає. Тому, наприклад, у 2025 році порівняно з 2024 фінансування культури та кіновиробництва [знизиться](#) з 1,38 млрд грн до 593,6 млн грн: фінансування Держкіно втричі (з 618,4 млн грн до 204,1 млн грн), фінансування Українського інституту книги — у 2,6 раза (з 466 млн до 178,5 млн грн), а Українського культурного фонду — наполовину (з 215,7 млн грн до 145,7 млн грн). Також скоротиться фінансування Українського інституту, що займається культурною дипломатією (з 80 млн до 65 млн грн).

Витрати на державну медійну сферу залишаться на рівні 2024 року, а за деякими бюджетними програмами навіть виростуть. Наприклад, на підтримку Національної суспільної телерадіокомпанії України (НСТУ) планується виділити 2,1 млрд грн, що на 300 млн більше, ніж у 2024 році. Марафон «Єдині новини» й телеканал «Дом» отримають понад 1,5 млрд грн, як і в 2024 році. Натомість бюджет каналу «Рада» й газети «Голос України» буде скорочений: 78 млн грн у 2025 році порівняно зі 198 млн грн у 2024 році. Фінансування медійного регулятора — Національної ради з питань телебачення та радіомовлення — скоротиться на 7 млн грн (3%).

На нашу думку, такий «перекіс» фінансування на користь телебачення не відповідає теперішній ситуації, адже телебачення загалом і телемарафон зокрема стрімко втрачають і [аудиторію](#), і [довіру](#). Натомість участь українських фільмів у міжнародних кінофестивалях чи наявність перекладів наших книжок у закордонних книгарнях привертають увагу до України. Тому фінансування телемарафону цілком можна скоротити на користь більш «статусних» проєктів.

Водночас для фінансування культурних проєктів можна залучати кошти приватних та міжнародних організацій, як, наприклад, [робить УКФ](#), отримувати грантові проєкти Євросоюзу ([програма](#) Креативна Європа Україна, [Horizon Europe](#)) та інших донорів. Для цього в державних органах і культурних інституціях потрібно налагодити процеси співпраці з донорами — від пошуку організацій, які можуть профінансувати певний проєкт, до звітування. Отже, там мають працювати менеджери, які розуміють, як організовувати й просувати культурні проєкти. Залучити таких людей допоможуть прозорі процедури добору і надання їм свободи дій. Крім того, варто розвивати проєкти державно-приватного партнерства в культурній сфері, адже в Україні чимало компаній, що можуть не лише створювати якісний культурний продукт, але й просувати його.

Ще один значний пласт роботи в культурній царині безпосередньо пов'язаний з війною: це збереження цінностей, які є на підконтрольній території, та повернення артефактів, украдених Росією (так, лише з Херсонського краєзнавчого музею окупанти вивезли понад [23 тисячі](#) експонатів).

Захист культурних цінностей в Україні регулюється законами «Про [охорону культурної спадщини](#)» та «Про [охорону археологічної спадщини](#)». Ці закони не містять чітко прописаних механізмів захисту культурних цінностей під час війни. Вони описують загальні заходи із захисту, збереження, реєстрації та відповідного використання об'єктів культурної спадщини, такі як запобігання руйнуванню або пошкодженню

культурних об'єктів, їх консервація та реставрація. У 2023 році до першого з них додали норми, що уможливають ведення реєстрів культурної спадщини, а другий не оновлювався з 2012 року.

Нещодавно уряд вніс до Верховної Ради декілька [законопроектів](#), які посилюють роль місцевої влади у збереженні культурної та археологічної спадщини (вона зможе штрафувати недбалих власників на значні суми або забирати у них ці об'єкти), дають змогу їй [захистити](#) об'єкти, які не є культурною спадщиною, але є історично цінними, та пропонують створити реєстр художніх народних промислів. Сподіваємося, парламент ухвалить ці законопроекти найближчим часом.

Також потрібно оновити [постанову](#) Кабміну від 2013 року, що регулює евакуацію, а саме, визначити в ній алгоритм евакуації культурних цінностей та ресурси, які для цього можна залучати.

Крім того, потрібно внести до кримінального законодавства поняття «злочини проти культури». В чинному Кримінальному кодексі не передбачено покарання за напади на культурні об'єкти під час війни, їх використання для військових цілей або розграбування. Це створює правовий вакуум, який потрібно заповнити.

Створення електронних реєстрів закладів культури, музейних цінностей, нематеріальної спадщини тощо можна тільки вітати. Це дозволить не лише відновлювати чи розшукувати культурні цінності в разі втрати а й, наприклад, робити віртуальні екскурсії музеями й таким чином популяризувати українську культуру (приклад якісної роботи з реєстром — [мапа](#) нематеріальної культурної спадщини України).

Нарешті, в рамках загальної стратегії «відбудувати краще, ніж було», необхідно відбудувати пошкоджені заклади культури таким чином, щоб вони були інклюзивними, щоб усі громадяни мали доступ до нашої культурної спадщини.

16/РЕФОРМИ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

Створення української армії та перші кроки (1991—2004)

Після проголошення незалежності у 1991 році Україна успадкувала від СРСР одну з найбільших армій Європи: близько [мільйона](#) військовослужбовців (рис.1), [значну кількість](#) військової техніки й третій у світі ядерний арсенал.

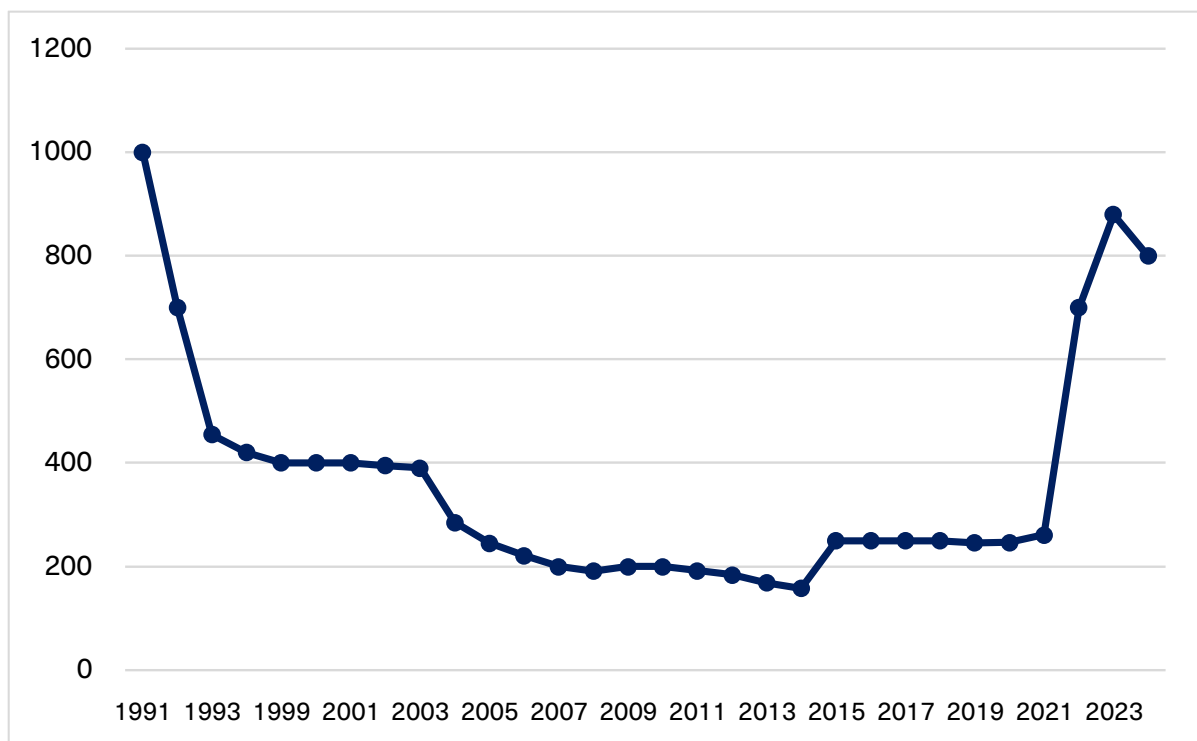
Уже 24 серпня 1991 року Верховна Рада ухвалила постанову «[Про військові формування на Україні](#)», якою встановила контроль уряду незалежної України над військовими частинами й створила Міністерство оборони України. Указ Президента «Про Раду оборони України» (03.09.1991) визначив основи керівництва оборонним сектором. 11 жовтня 1991 року Верховна Рада затвердила [Концепцію](#) оборони та будівництва Збройних Сил, в якій передбачалось, що Україна поступово стане нейтральною і без'ядерною державою, яка не братиме участі у військових блоках, але дотримуватиметься всіх угод щодо незастосування ядерної зброї. Збройні Сили мали складатися з трьох видів: Сухопутних військ, Військово-Повітряних Сил і Військово-Морських Сил.

Формально Збройні Сили України (ЗСУ) створили законом «[Про Збройні Сили України](#)» від 6 грудня 1991 року. Того ж дня був ухвалений Закон «[Про оборону України](#)», який визначив основні принципи забезпечення військової безпеки держави.

У 1992 році Україна приєдналася до [Договору](#) про звичайні збройні сили в Європі, що передбачав скорочення армійських підрозділів та озброєння.

В ухваленій у 1993 році [Воєнній доктрині](#) країна проголосила позаблоковий статус і курс на скорочення військових потужностей. Того ж року чисельність армії скоротили з 700 тис. до [455 тис. осіб](#).

Рисунок 16.1. Загальна чисельність ЗСУ, тис. осіб



Джерело: [закони України](#), до 1999 року — постанови ВРУ

Важливим кроком стало підписання [Будапештського меморандуму](#) (1994 рік), за яким Україна відмовилася від ядерної зброї в обмін на гарантії безпеки з боку США, Великої Британії та Росії. Вже у 1996 році ядерний арсенал України був повністю ліквідований: до 1 червня 1996 всі ядерні заряди [вивезли](#) до Російської Федерації. До того ж, у 1999 році Україна підписала, а в 2005 році ратифікувала [Оттавську](#) конвенцію, згідно з якою знищила близько 3 млн протипіхотних мін. Проте з часом стало очевидно, що підписані міжнародні гарантії не забезпечили реальної безпеки держави.

У 1999 році Україна та Росія уклали міжурядову [угоду](#), згідно з якою Україна передала Росії вісім стратегічних бомбардувальників Ту-160, три Ту-95МС та 575 крилатих ракет Х-55 в обмін на списання боргу за постачання газу на суму 275 мільйонів доларів.

З початку 1990-х років Україна та Росії вели перемовини про розподіл Чорноморського флоту. [Угода](#) 1997 року визначила, що Україна [отримує](#) лише 18% флоту, а Росія — 82%.

Крім того, Росії було дозволено розміщувати свій флот у Севастополі, що згодом стало підґрунтям для російської агресії у 2014 році.

У 2000 році президент затвердив Державну [програму](#) реформування та розвитку Збройних Сил України на період до 2005 року, яка передбачала зменшення чисельності армії до 295 тисяч осіб, скорочення кількості військових частин, підвищення мобільності військових підрозділів і розвиток професійного сержантського корпусу.

У 2003 році парламент ухвалив Закон «Про [демократичний цивільний контроль](#) над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», який встановив громадський та парламентський контроль над ЗСУ. Ці зміни здійснили, оскільки ще на початку 2000-х років Україна планувала отримати План дій щодо членства в НАТО й тому проводила певні реформи, а також брала участь у спільних навчаннях та місіях НАТО, наприклад, [в Іраку](#). Втім, «кольчужний [скандал](#)» (нібито продаж комплексу ППО Ірану) значно підважив довіру до України з боку членів НАТО.

Незважаючи на [конфлікт](#) довкола острова Тузла в 2003 році, Україна продовжила скорочення армії та [розпродаж](#) військової техніки (танків, літаків, систем протиповітряної оборони тощо). Водночас належного оновлення власного озброєння не відбувалося.

Євроатлантичний курс та спроби професіоналізації армії (2005—2010)

Після Помаранчевої революції Україна [оголосила](#) курс на інтеграцію в НАТО із подальшою модернізацією ЗСУ за стандартами Альянсу. Однак через нестачу фінансування ці плани не вдалося реалізувати в повному обсязі.

У 2004 році уряд затвердив [програму](#) переходу на повністю контрактну армію до 2010 року. Цей крок був спрямований на професіоналізацію Збройних Сил та підвищення їхньої боєздатності. Проте ця реформа так і [не була реалізована](#) через низьку ефективність оборонного планування. У 2005 році термін строкової військової служби [зменшили](#) з 18 до 12 місяців, що мало підвищити привабливість військової служби.

Водночас тривало скорочення чисельності армії: у 2007 році — 200 тис. осіб, наприкінці 2010 року — 192 тис. осіб. Разом зі зменшенням армії тривав [розпродаж](#) техніки та скорочення військових баз.

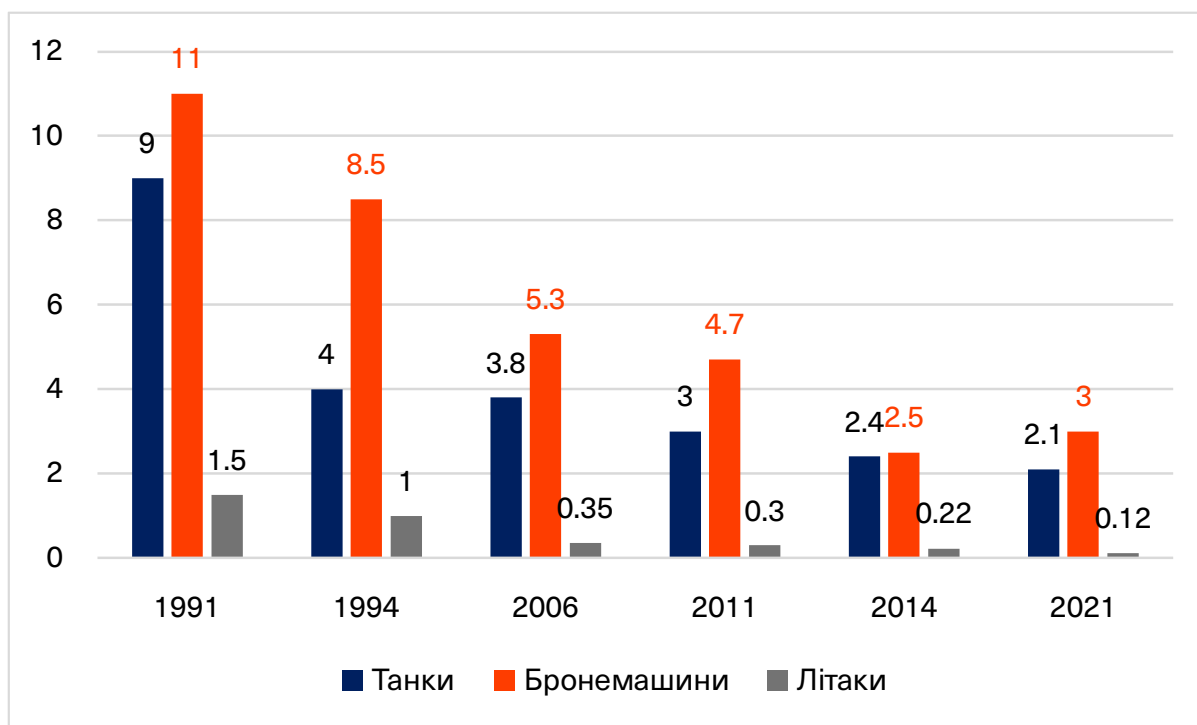
З 2005 року Міністерство оборони України щорічно [публікує](#) «Білу книгу» — офіційне видання, що інформує громадськість про оборонну політику, стан і розвиток Збройних Сил України. Це видання сприяє прозорості та підзвітності військової сфери (останній [випуск](#) вийшов у 2021 році).

У 2008 році на саміті в Бухаресті Україна та Грузія просили про надання Плану дій щодо членства в НАТО. Проте, за наполяганням Росії, Німеччина та США відмовили в цьому. За три місяці Росія напала на Грузію, і Україна [надала](#) цій країні військову допомогу.

Занепад армії за Януковича та позаблоковий статус (2010—2014)

Після обрання Віктора Януковича президентом у 2010 році курс на євроатлантичну інтеграцію згорнули. У липні 2010 року Янукович підписав [закон](#) про засади внутрішньої і зовнішньої політики, що проголошував позаблоковий статус України. Нова [Воєнна доктрина](#) України, затверджена у червні 2012 року, закріпила її позаблоковий статус. Вона також передбачала, що в разі нападу слід звертатися по допомогу до іноземних партнерів.

Рисунок 16.2. Кількість озброєння у 1991-2021 роках, тис. шт.



Джерело: [РБК-Україна](#)

Чисельність армії надалі зменшувалася: у 2013 році вона становила 168 тис. осіб, а в 2014 році — 157,5 тис. осіб. Тривав і масовий **розпродаж** військової техніки: збройні запаси України суттєво зменшилися (рис. 16.2), а кошти, отримані від продажу, не вкладалися у модернізацію. Фактично армія була позбавлена сучасного озброєння.

З 1 жовтня 2013 року в рамках переходу на контрактну армію Янукович **скасував** строкову службу в Україні. Останній призов на строкову службу відбувся восени 2013 року. Проте після початку російської агресії у 2014 році строкову службу **відновили**.

Під час президентства Януковича на посаді міністра оборони були особи, чия лояльність до України була сумнівною. Зокрема, Дмитро Саламатін, який очолював Міністерство з лютого по грудень 2012 року, **отримав** українське громадянство лише у 2005 році. До цього він був громадянином Росії й після Революції Гідності виїхав туди. Павло Лебедев був міністром оборони України з грудня 2012 року по лютий 2014 року, після чого також виїхав до Росії. За **словами** колишнього начальника Генерального штабу Володимира Замани, Лебедев мав російське громадянство ще під час перебування на посаді міністра оборони України.

За **даними** Державного бюро розслідувань, злочинне скорочення ЗСУ стало причиною втрати Криму в 2014 році. Понад 70% українських військових на півострові **перейшли** на бік Росії або не чинили опору. Це стало наслідком багаторічного недофінансування, скорочення особового складу й відмови від стратегічного планування розвитку армії. Проміжна українська влада (зокрема в.о. президента Турчинов) не мала ані ресурсів, ані **підтримки** міжнародних партнерів для збройного опору окупантам у Криму. Стримати росіян на сході України у 2014-2015 роках вдалося завдяки мобілізації добровольців. Фактично Україні довелося створювати армію заново уже під час війни.

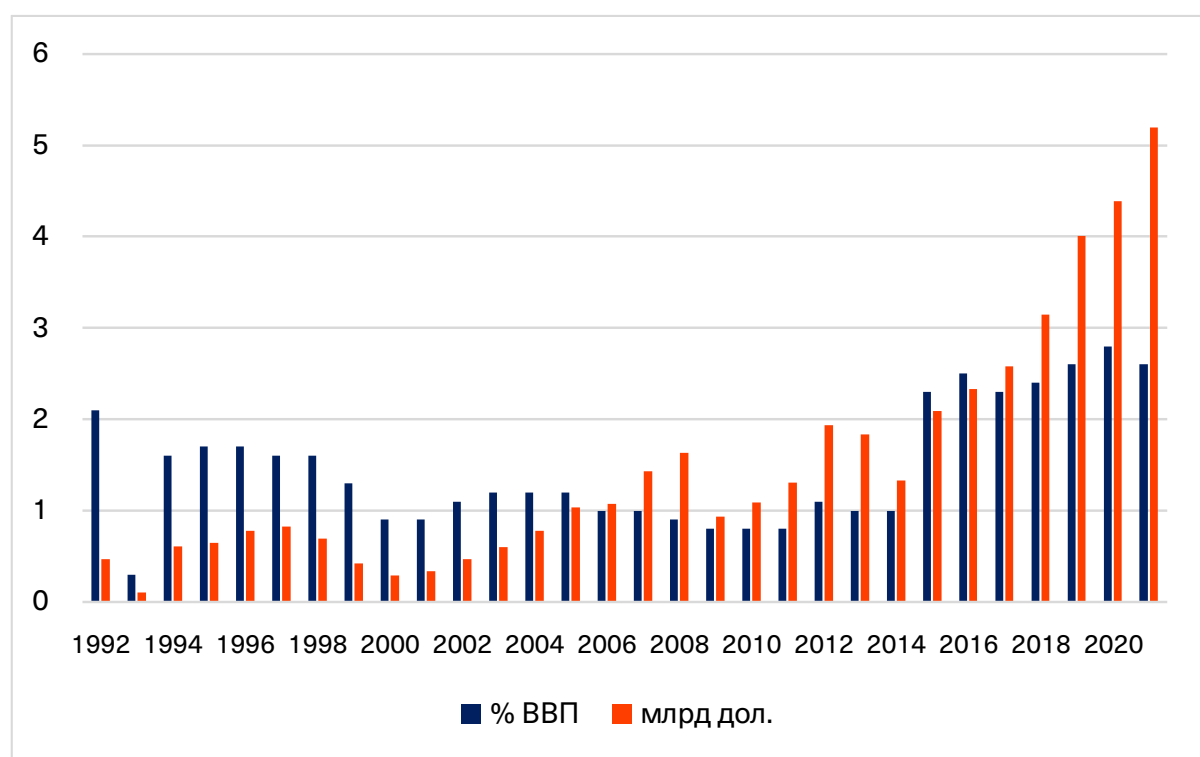
Оскільки влада і значна частина суспільства не готувалися до війни під **впливом** російської пропаганди про «братні народи», протягом 1991-2014 років тривало скорочення Збройних Сил з кінцевою метою переходу до невеликої професійної армії. Відмова від ядерної зброї та скорочення армії відбувалися в межах міжнародних зобов'язань, однак відсутність стратегії розвитку оборонного сектору призвела до критичного ослаблення боєздатності країни, що суттєво знизило її здатність протистояти зовнішній агресії у 2014 році.

Реформи у 2014-2019 роках

Після Революції Гідності та початку збройної агресії Російської Федерації у 2014 році Україна опинилася перед необхідністю швидкої трансформації Збройних Сил. Як описано вище, до цього армія країни отримувала недостатнє фінансування (рис. 16.3) та поступово скорочувалася. Так, у 2014 році бюджет Міністерства оборони становив лише 15,2 млрд грн (1,3 млрд дол. або 1% ВВП). У 2019 році він виріс до 103 млрд грн (4 млрд дол. або 2,6% ВВП). При цьому загальні витрати на оборону й безпеку (тобто крім армії також поліція, СБУ та інші силові органи) з 2015 року становили не менше 5% ВВП.

Ключовими напрямками реформування армії стали відновлення боєздатності, перехід на стандарти НАТО і створення нових організаційних структур.

Рисунок 16.3. Фінансування армії у 1992-2021 роках



Джерела: [Слово і діло](#), openbudget.gov.ua. Примітка. з 2022 року військові видатки України виросли в рази. У 2022 році вони становили 35,4 млрд дол. або 22% ВВП, у 2023 — 57,2 млрд дол. або 32% ВВП, а 2024 року — 57,6 млрд дол. або 30% ВВП.

У 2014 році в Україні розпочалося реальне формування підрозділів територіальної оборони. Юридично ТрО [створили](#) ще в 1991 році, але до 2014 року вона існувала переважно на папері, для неї не проводили навчань і зборів, і вона могла функціонувати лише в особливий період. 30 квітня 2014 року в.о. Президента Олександр Турчинов

оголосив про створення в кожній області батальйонів ТрО. Невдовзі було сформовано 32 батальйони та експериментальну бригаду тероборони.

У 2015 році Україна затвердила нову Воєнну доктрину, яка офіційно визначила Російську Федерацію як воєнного противника. Доктрина також підтвердила відмову від політики позаблоковості та відновила стратегічний курс на євроатлантичну інтеграцію, тобто вступ до НАТО. 7 лютого 2019 року Верховна Рада закріпила стратегічний курс держави на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та НАТО на рівні Конституції.

У 2016 році Україна визначила пріоритети реформування оборонного сектору на період до 2020 року. Серед іншого це реформування Міністерства оборони, Генерального штабу та впровадження нових систем управління військами, включаючи зміну системи управління та підготовку до повної сумісності з НАТО. Серед пріоритетів були також модернізація військової техніки, впровадження стандартів НАТО і забезпечення соціального захисту військовослужбовців.

У 2015 році Міністерство оборони України розпочало реформу системи харчування у війську: впровадило каталог продуктів і нові стандарти, наближені до стандартів НАТО. Це дозволило підвищити якість і різноманітність раціону військових. Зокрема, збільшили асортимент свіжих овочів і фруктів, м'ясних і молочних продуктів. Водночас суттєво покращили речове забезпечення військовослужбовців.

Із запровадженням системи Prozorro у червні 2015 року розпочалася й реформа оборонних закупівель. У 2016 році парламент ухвалив закон про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони, який пришвидшив закупівлі. Певний час правила закупівель часто змінювалися таким чином, щоб збалансувати прозорість, необхідну для контролю за використанням державних коштів, та військову таємницю. Зрештою, в липні 2020 року закон «Про оборонні закупівлі» затвердив відповідний механізм.

Значні зміни відбулися в інституційній структурі сектору безпеки. Одним із ключових елементів стало впровадження у 2018 році цивільного контролю над ЗСУ відповідно до стандартів НАТО. У зв'язку з цим Міністерство оборони України реорганізували, а на керівні посади, зокрема Міністра оборони, почали призначати цивільних осіб. Генеральний штаб ЗСУ також реформували: розмежували функції стратегічного та оперативного командування. Це дало змогу більш ефективно управляти військами. У 2016 році Сили спеціальних операцій (ССО), створені у 2007 році як підрозділ Генштабу,

стали окремим родом військ. Завдяки цьому виросла ефективність виконання спеціальних завдань і обороноздатність країни.

Протягом 2014-2019 років відбулися й інші помітні зміни у військовій сфері, спрямовані на підвищення боєздатності армії та покращення умов служби військовослужбовців. Так, почалося поступове **підвищення** грошового забезпечення військових. Якщо у 2014 році зарплати військових в зоні АТО на першій та другій/третій лінії становили 5600 грн, то в 2019 році вже 23,5 і 17 тис. грн відповідно.

Крім цього, для учасників бойових дій запровадили додаткові соціальні гарантії, **підвищили пенсії**, збільшили одноразові виплати у разі поранення чи загибелі військових. Інші пільги передбачали надання **житла** чи відповідні **виплати, пільгові** житлові кредити, надання **земельних ділянок**. Важливим кроком стало створення **центрів** реабілітації військових та перших установ психологічної допомоги для ветеранів.

Україна посилювала міжнародну співпрацю (спільні навчання) та підготовку особового складу за стандартами НАТО. Втім, як і сьогодні, найбільш вагомими членами НАТО категорично заперечували проти членства України в Альянсі. У 2018 році Україна **отримала** статус країни-аспіранта НАТО, що означало підтвердження її прагнення до членства. Однак цей статус не містив жодних юридично зобов'язувальних гарантій і не наближав Україну до отримання Плану дій щодо членства (ПДЧ).

Завдяки реформам 2014-2019 років — збільшенню фінансування армії, впровадженню інституційних змін, покращенню матеріально-технічного забезпечення та соціального захисту військовослужбовців — суттєво посилилася обороноздатність країни. Проте залишалися й проблеми, зокрема недосконалість системи управління, корупція в оборонних закупівлях, недостатній розвиток власного виробництва зброї.

Важливу роль у відновленні та модернізації Збройних Сил України у 2014—2019 роках зіграли волонтери та громадські організації. З початком російської агресії у 2014 році волонтерський рух **став** важливим елементом у забезпеченні армії необхідним спорядженням, амуніцією та медичними засобами. І хоча в грошовому вимірі його внесок не перевищував 5%, перевага волонтерів у тому, що вони можуть закуповувати необхідні речі швидше або постачати ті засоби, які держава не закуповує. У 2014-2019 роках до волонтерського руху **долучалися** 13-23% українців, причому 60-70% із них допомагали саме армії.

Крім матеріальної підтримки, громадськість активно долучалася до реформування оборонного сектору. Наприклад, у 2019 році при Раді національної безпеки і оборони України була створена робоча група під керівництвом генерал-майора Сергія Кривоноса, до якої увійшли представники силових структур та громадські експерти. Ця група [розробила](#) концепцію закону про територіальну оборону України, що передбачала створення окремого військового формування — Військ територіальної оборони України — для залучення громадян до оборони держави (закон ухвалили у 2021 році).

Таким чином волонтери та громадські організації не лише забезпечували армію необхідними ресурсами, але й активно впливали на формування й реалізацію оборонної політики та створення необхідних інституцій.

Реформи армії у 2019-2024 роках

У березні 2021 року парламент [визначив](#) нові підходи до мобілізаційної підготовки та кадрового резерву. Замість військових комісаріатів створили територіальні центри комплектування та соціальної підтримки (ТЦК), вдосконалили порядок ведення військового обліку резервістів, у тому числі за допомогою ІТ системи «Оберіг» (Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервістів).

У липні того ж року парламент ухвалив закон «[Про основи національного спротиву](#)». Відповідно до нього в січні 2022 року розпочалося створення Сил територіальної оборони ЗСУ. Багато в чому завдяки ТрО вдалося відбити перший наступ росіян у лютому-березні 2022 року.

Після початку повномасштабної війни 24 лютого 2022 року Верховна Рада оголосила [воєнний стан](#) (яким серед іншого розширила повноваження військових адміністрацій) та загальну [мобілізацію](#).

Під час воєнного стану уряд значно підвищив грошове забезпечення військовослужбовців. Військові, які перебувають на лінії зіткнення з противником або виконують бойові завдання в тилу ворога, отримують [додаткову винагороду](#) в розмірі 100 000 гривень на місяць. Крім того, запроваджені [додаткові](#) соціальні гарантії для поранених, родин загиблих і для ветеранів (див. розділ 12).

Дрони використовували у бойових діях ще з 2014 року, переважно для розвідки. Проте з початком повномасштабного вторгнення використання дронів значно виросло.

Однією з причин цього була нестача боеприпасів: незважаючи на допомогу партнерів, Україна постійно відчуває їхній дефіцит. Проте окрім знищення техніки й солдат ворога дрони виконують низку інших функцій — розвідка, координація роботи артилерії, а також знищення логістики, в тому числі в тилу ворога. На початку 2024 року президент «[узаконив](#)» використання дронів на війні, створивши Сили безпілотних систем як окремий рід військ. Пізніше Рада ухвалила відповідний [закон](#).

Міжнародна співпраця

Протягом 2024 року Україна підписала низку двосторонніх безпекових угод, що передбачають посилення співпраці у військовій сфері та взаємну підтримку під час військових конфліктів. Першими стали угоди з [Великою Британією](#), [Німеччиною](#) та [Францією](#), згодом додалися угоди зі [США](#) та [ЄС](#). Остання закріплює зобов'язання всіх 27 держав-членів ЄС надавати Україні військову, фінансову, гуманітарну та політичну підтримку протягом десяти років. Цей документ також підтверджує готовність ЄС підтримувати Україну на шляху до членства.

Всього станом на січень 2025 року [укладено](#) 28 угод: Спільна відкрита [декларація](#) про підтримку України з країнами G7, 20 із країнами, що приєдналися до Декларації, а також із Європейським Союзом (рис. 16.4).

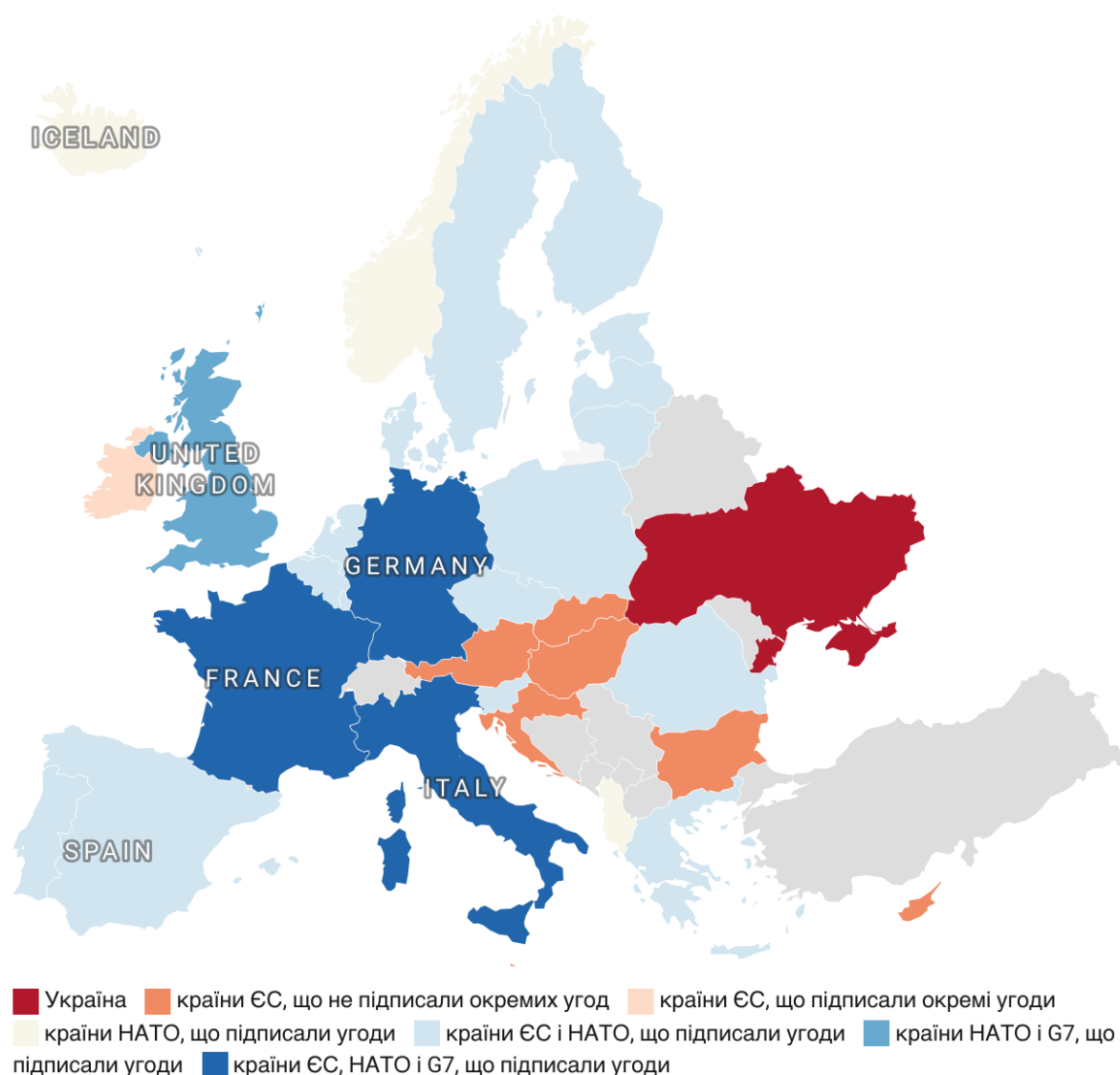
Безпекові угоди, укладені Україною, з одного боку, це тимчасова альтернатива повноцінному членству в НАТО, а з іншого, можуть стати страховкою на випадок можливої кризи в Альянсі. Їхня реальна ефективність залежатиме від політичної ситуації в США та Європі.

Попри прогрес у зміцненні безпеки через двосторонні та багатосторонні угоди, Україна й надалі [вважає](#) повноправне членство в НАТО єдиною реальною гарантією своєї безпеки та стримування подальшої агресії з боку Росії.

Що далі?

У період з 2014 по 2024 роки Збройні Сили України трансформувалися, їхня боездатність і спроможність відповідати на сучасні виклики значно виросла. Проте, оскільки війна триває і немає невизначеності щодо її завершення, необхідні подальші реформи.

Рисунок 16.4. Країни, з якими Україна підписала безпекові угоди



Примітка. На мапі не показані *США, Японія і Канада*, які є членами G7 і які також підписали безпекові угоди з Україною

У січні 2025 року під час засідання Ради Україна—НАТО Головнокомандувач ЗСУ Олександр Сирський **представив** стратегію дій української армії на 2025 рік. Стратегія **визначає** чотири пріоритети: стабілізація лінії фронту; зміцнення обороноздатності України; посилення захисту неба та морських шляхів; асиметрична відповідь на спроби агресора досягти переваги завдяки масштабу. На засіданні **затвердили** дорожні карти розвитку Сил оборони України до 2027 року, розроблені в межах восьми коаліцій спроможностей: авіація, ППО, морські спроможності, артилерія, бронетехніка, ІТ, дрони та розмінування.

Для залучення молоді 18-25 років до лав ЗСУ в лютому 2025 запровадили спеціальну [програму](#), яка передбачає значні виплати, житлові та освітні пільги (втім, дехто [вважає](#) цю програму несправедливою). Крім того, командувач Сухопутних військ України, генерал-майор Михайло Драпатий [заявив](#) про плани трансформації системи підготовки, управління та рекрутингу з метою вирішення проблеми нестачі особового складу та подолання корупції. Серед пріоритетів — покращення тренувальних програм, впровадження сучасних технологій і посилення ролі сержантського складу.

Поруч із розвитком Сил оборони уряд планує розвивати оборонну промисловість і забезпечення військових. Міністр стратегічних галузей промисловості України Герман Сметанін [повідомив](#), що станом на початок 2025 року країна виробляє понад третину озброєння, яке використовується ЗСУ. Особливу увагу оборонні підприємства приділятимуть розвитку систем протиповітряної оборони та ракетних спроможностей.

У сфері забезпечення військових планується [реформа](#) системи харчування ЗСУ. Міністерство оборони впроваджує сучасний підхід, який має покращити надійність, прозорість забезпечення та його відповідність потребам військовослужбовців. Новий механізм планували апробувати в п'яти областях: Київській, Вінницькій, Житомирській, Черкаській і Кіровоградській, а також у місті Києві. Однак, після того, як перші торги за новою моделлю не отримали пропозицій від учасників ринку, Міністерство оборони вирішило [переглянути](#) масштаби впровадження пілотного проекту й обмежити його Київською областю та Києвом.

Важливим напрямком реформ є покращення умов реабілітації та лікування військових. З цією метою уряд схвалив [Стратегію](#) формування системи повернення з військової служби до цивільного життя на період до 2027 року.

Отже, уряд планує подальші реформи Збройних Сил України, спрямовані на підвищення боєздатності, ефективності управління та забезпечення, а також на інтеграцію до євроатлантичних структур безпеки.